



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.767/2/V
du 29 juillet 2013

advies 53.767/2/V
van 29 juli 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
une intervention spécifique
dans le coût des contraceptifs
pour les femmes n'ayant pas
atteint l'âge de 21 ans'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'ter vaststelling van een
specifieke tegemoetkoming in
de kostprijs van contraceptiva
voor vrouwen, jonger dan
21 jaar'

Le 17 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant une intervention spécifique dans le coût des contraceptifs pour les femmes n'ayant pas atteint l'âge de 21 ans'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 29 juillet 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, président, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, Martine BAGUET, conseiller d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juillet 2013.

*

Op 17 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'ter vaststelling van een specifieke tegemoetkoming in de kostprijs van contraceptiva voor vrouwen, jonger dan 21 jaar'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 29 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, voorzitter, Jacques VANHAEVERBEEK, Kamervoorzitter, Martine BAGUET, staatsraad, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juli 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'article 37, § 16*bis*, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui est notamment invoqué à titre de fondement juridique, dispose que :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans les conditions qu'il détermine, instaurer une intervention complémentaire dans des dépenses de soins de santé générées par certaines affections figurant sur une liste établie par Lui ou en faveur de bénéficiaires qui se trouvent dans une situation digne d'intérêt décrite par Lui, compte tenu en particulier de l'âge ou du sexe des bénéficiaires concernés ».

2. Il conviendrait que l'auteur du projet puisse faire état de la raison du choix d'une intervention spécifique dans le coût des contraceptifs pour les femmes n'ayant pas atteint l'âge de 21 ans en faisant apparaître en quoi elles sont dans une « situation digne d'intérêt ».

3. Il ne peut être prévu, comme c'est le cas dans l'article 6, alinéa 1^{er} du projet, que le secrétariat de la direction Politique Pharmaceutique du Service « adapte la liste en conséquence lors de la publication mensuelle suivante » ou, comme le prévoit notamment l'article 7, alinéa 1^{er}, première phrase, du projet, que « la liste est modifiée chaque mois par le Service, pour tenir compte de l'inscription de nouveaux contraceptifs, de modifications de prix, de modifications de l'intervention spécifique et de suppressions de contraceptifs » ou encore que l'entrée en vigueur de la liste est liée à la publication de celle-ci sur le site de l'INAMI (article 7, alinéa 2, deuxième phrase, du projet).

Il n'est en effet pas admissible que les agents d'une administration qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation, soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par conséquent, la liste doit être établie soit par le Roi soit par le Ministre à condition que le Roi L'y habilite.

4. En conclusion, le projet d'arrêté royal doit être revu sur ces points.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'Inspecteur des Finances a donné son avis le 10 avril 2013 et le Ministre du Budget a marqué son accord le 3 juillet 2013.

Les alinéas 4 et 5 seront complétés en ce sens.

DISPOSITIF

Article 3

La définition figurant à l'article 3 du projet devrait être reprise à l'article 1^{er} du projet.

Article 4

Le code « CNK » gagnerait à être défini à l'article 1^{er} du projet.

Article 5

À l'article 5, alinéa 3, 1^o, du projet la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la signification des mots « organisme notifié » (« aangemelde instantie »).

Article 9

1. Il y a lieu de compléter l'alinéa 2 de l'article 9 du projet, par l'intitulé du règlement du 29 mars 2010 'modifiant le règlement du 28 juillet 2003 portant exécution de l'article 22, 11^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 2004'.

2. L'article 9, alinéa 3, du projet, reproduit l'article 37, § 16bis, alinéa 4, troisième phrase, de la loi coordonnée.

Le rappel dans un arrêté réglementaire d'une disposition de force obligatoire supérieure est non seulement superflu, mais pareille manière de faire a, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure : en reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit en effet comme s'il était compétent pour arrêter - et donc modifier - cette norme supérieure. Il est vrai que, dans un but de lisibilité de l'ensemble du dispositif, il peut être admis de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur, mais, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, le texte doit alors indiquer qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article [...] de la loi [...], [...] ».

L'article 9, alinéa 3, du projet sera revu en conséquence.

Article 11

Interrogée sur l'entrée en vigueur du projet à l'examen, la fonctionnaire déléguée a indiqué que l'article 11 du projet doit prévoir une entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013 et non le 1^{er} septembre 2013 ¹.

Il ressort des pièces du dossier que l'intention de l'auteur du projet est de prolonger le financement expérimental de la contraception pour les jeunes et d'instaurer ensuite, par le projet examiné, une intervention structurelle.

Cependant, il faut constater que la section de législation n'est pas saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal tendant à modifier l'arrêté royal du 29 janvier 2007 'fixant les conditions dans lesquelles le comité de l'assurance peut conclure une convention en application de l'article 56, § 2, 1^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 en vue de prolonger le financement expérimental de contraceptifs pour les jeunes' ayant pour objet de prolonger ce financement expérimental jusqu'à fin septembre 2013 ².

Article 13

Dans la version française, l'article 13 du projet doit être renuméroté puisqu'il s'agit de l'article 12 du projet.

En outre, il sera rédigé comme suit : « Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté » ³.

OBSERVATION FINALE

Il y a lieu d'adapter les phrases, dans la version française de l'arrêté royal en projet, dans lesquelles sont utilisés les mots « cet arrêté » pour les remplacer par les mots faisant référence au « présent arrêté ».

Tel est le cas dans les articles 2, 4, 5, 9, 10 et 11 du projet.

*

¹ Elle a transmis une version du texte en projet adaptée sur ce point.

² Ce financement a été prévu jusqu'au 31 décembre 2012 (voir l'article 4, alinéa 7, de l'arrêté royal du 29 janvier 2007).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

RECHTSGROND

1. Artikel 37, § 16bis, eerste lid, 3°, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’, die inzonderheid als rechtsgrond wordt aangevoerd, luidt als volgt:

“De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, onder de voorwaarden die Hij bepaalt (...) een bijkomende tegemoetkoming in de uitgaven van geneeskundige verzorging instellen die voortvloeien uit bepaalde aandoeningen die voorkomen op een lijst die door Hem wordt vastgesteld, of ten behoeve van rechthebbenden die zich bevinden in een door Hem omschreven behartenswaardige toestand inzonderheid rekening houdend met de leeftijd of het geslacht van de betrokken rechthebbenden”.

2. De steller van het ontwerp moet kunnen verklaren waarom is geopteerd voor een specifieke tegemoetkoming in de kostprijs van contraceptiva voor vrouwen jonger dan 21 jaar, door aan te geven in welk opzicht zij zich in een “behartenswaardige toestand” bevinden.

3. Er mag niet worden bepaald, zoals in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp voorgeschreven wordt, dat het secretariaat van de directie Farmaceutisch Beleid van de Dienst “de lijst [dientengevolge] aan[past] bij de eerstvolgende maandelijkse publicatie”, noch, zoals wordt bepaald in artikel 7, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp, dat “[d]e lijst (...) maandelijks [wordt] gewijzigd door de Dienst, om rekening te houden met de opname van nieuwe contraceptiva, prijswijzigingen, wijzigingen van de specifieke tegemoetkoming en schrappingen van contraceptiva”, noch dat de inwerkingtreding van de lijst afhankelijk is van de bekendmaking van deze lijst op de website van het RIZIV (artikel 7, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp).

Het is immers onaanvaardbaar dat regelgevende bevoegdheden worden toegekend aan ambtenaren van een bestuur die aan de volksvertegenwoordiging geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen, wat *in casu* niet het geval is.

De lijst moet derhalve worden opgesteld hetzij door de Koning, hetzij door de minister op voorwaarde dat de Koning hem daartoe machtigt.

4. De conclusie is dat het ontwerp van koninklijk besluit op deze punten moet worden herzien.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

De inspecteur van Financiën heeft zijn advies verleend op 10 april 2013 en de minister van Begroting heeft het ontwerp akkoord bevonden op 3 juli 2013.

Het vierde en het vijfde lid moeten in die zin worden aangevuld.

DISPOSITIEF

Artikel 3

De definitie die in artikel 3 van het ontwerp voorkomt, zou in artikel 1 van het ontwerp moeten worden opgenomen.

Artikel 4

De “CNK-code” zou in artikel 1 van het ontwerp moeten worden gedefinieerd.

Artikel 5

De betekenis van de woorden “aangemelde instantie” (“organisme notifié”) in artikel 5, derde lid, 1°, van het ontwerp, is de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet duidelijk.

Artikel 9

1. Het tweede lid van artikel 9 van het ontwerp moet worden aangevuld met het opschrift van de verordening van 29 maart 2010 ‘tot wijziging van de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

2. Artikel 9, derde lid, van het ontwerp neemt artikel 37, § 16bis, vierde lid, derde zin, van de gecoördineerde wet over.

Een hogere regeling in een reglementair besluit herhalen is niet alleen overbodig maar heeft daarenboven als gevolg dat de werkelijke aard van de hogere regeling wordt verhuld: door de tekst van die hogere regeling over te nemen, handelt de steller van het ontwerp immers alsof hij bevoegd is om deze hogere regeling vast te stellen en dus te wijzigen. Ten behoeve van de leesbaarheid van het dispositief in zijn geheel kan weliswaar worden aanvaard dat rechtsregels

van een hogere rangorde worden overgenomen, maar om de hierboven aangehaalde bezwaren te voorkomen, moet dan worden aangegeven dat het een memorering van deze regels betreft, bijvoorbeeld met de formule “Overeenkomstig artikel (...) van de wet (...)”.

Artikel 9, derde lid, van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 11

Naar aanleiding van een vraag over de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp, heeft de gemachtigde ambtenaar aangegeven dat artikel 11 van het ontwerp moet voorzien in een inwerkingtreding op 1 oktober 2013 en niet op 1 september 2013.¹

Uit de stukken van het dossier blijkt dat het in de bedoeling van de steller van het ontwerp ligt de experimentele financiering van contraceptiva voor jongeren te verlengen en vervolgens, bij het voorliggende ontwerp, een blijvende tegemoetkoming in te voeren.

Er moet echter worden opgemerkt dat de afdeling Wetgeving niet om advies is verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit dat strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 januari 2007 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Verzekeringscomité een overeenkomst kan sluiten in toepassing van artikel 56, § 2, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, om de experimentele financiering van contraceptiva voor jongeren te verlengen’ dat tot doel zou hebben deze experimentele financiering tot eind september 2013 te verlengen.²

Artikel 13

In de Franse tekst moet artikel 13 van het ontwerp vernummerd worden aangezien het om artikel 12 van het ontwerp gaat.

Het moet bovendien luiden als volgt: “Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté”.³

¹ Ze heeft een op dit punt aangepaste versie van de ontworpen tekst overgezonden.

² In deze financiering is voorzien tot 31 december 2012 (zie artikel 4, zevende lid, van het koninklijk besluit van 19 januari 2007).

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 167 en formule F 4-7-1.

SLOTOPMERKING

In de Franse tekst van het ontworpen koninklijk besluit moeten de zinnen die de woorden “cet arrêté” bevatten, worden aangepast: deze woorden moeten worden vervangen door de verwijzing “le présent arrêté”.

Dat geldt voor de artikelen 2, 4, 5, 9, 10 en 11 van het ontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS