



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.590/2
du 24 juin 2015

advies 57.590/2
van 24 juni 2015

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant la liste jointe
comme annexe 1 à l'arrêté
royal du 25 juin 2014 fixant les
procédures, délais et conditions
en matière d'intervention de
l'assurance obligatoire soins de
santé et indemnités dans le
coût des implants et des
dispositifs médicaux invasifs'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van de
lijst, gevoegd als bijlage 1 bij
het koninklijk besluit van
25 juni 2014 tot vaststelling
van de procedures, termijnen
en voorwaarden inzake de
tegemoetkoming van de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen in de kosten van
implantaten en invasieve
medische hulpmiddelen'

Le 28 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant la liste jointe comme annexe 1 à l'arrêté royal du 25 juin 2014 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des implants et des dispositifs médicaux invasifs'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 juin 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 24 juin 2015.

*

Op 28 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de lijst, gevoegd als bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 25 juni 2014 tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van implantaten en invasieve medische hulpmiddelen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 24 juni 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ne résulte pas du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que le texte en projet a été soumis à l'avis du Conseil général de l'assurance soins de santé ou du Comité de l'assurance soins de santé. Or, l'obligation de requérir l'avis de l'un de ces organes sur le texte en projet résulte, sauf les cas d'urgence, de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', combiné avec l'article 213, § 2, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, et avec l'article 2, § 1^{er}, b) et c), de l'arrêté royal du 9 septembre 1993 'portant exécution de l'article 213, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

L'auteur du projet veillera donc à l'accomplissement de cette formalité préalable.

2. Conformément aux articles 5, 2°, et 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', doivent être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget les modifications de nature à influencer directement ou indirectement les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement des formalités requises.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet à l'examen tend à apporter trois corrections qualifiées de techniques par l'auteur du texte à la liste jointe comme annexe 1 à l'arrêté royal du 25 juin 2014 'fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des implants et des dispositifs médicaux invasifs'.

Cet arrêté royal trouve lui-même son fondement juridique dans l'article 35septies/4 de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', qui dispose que

« Le Roi peut, pour les décisions du ministre ou du Comité de l'assurance qu'Il détermine, régler [...] les modalités selon lesquelles le Service des soins de santé de l'Institut procède aux adaptations techniques de la liste ou d'une liste nominative ».

Un nouvel alinéa, rédigé de la manière suivante, doit par conséquent être inséré au début du préambule, précédant l'alinéa 1^{er} actuel :

« Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, l'article 35septies/4, inséré par la loi du 15 décembre 2013 ; »¹.

2. L'habilitation au Ministre à adapter la liste peut se déduire de l'article 178 de l'arrêté royal précité du 25 juin 2014, rédigé comme suit :

« Le Service propose les adaptations de la liste ou d'une liste nominative respectivement au Ministre ou au Comité de l'assurance sans intervention de la Commission en cas de corrections techniques d'erreurs sur le plan de la description de la prestation, de ses modalités de remboursement ou sur le plan des données d'une liste nominative si ces erreurs ressortent clairement des documents de la demande ou sont signalées par des experts ou des membres de la Commission ».

L'alinéa 1^{er} actuel du préambule, qui mentionne cette disposition, devient par voie de conséquence l'alinéa 2 du préambule.

3. Un nouvel alinéa doit ensuite être inséré afin de mentionner, conformément aux fondements juridiques, la proposition formulée le 5 mai 2015 par le Service des soins de santé de l'Institut.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juillet 2014 ».

À cet égard, il résulte de la proposition du Service du 5 mai 2015 notamment ce qui suit :

« [...] We hebben dit dus aangepast in de Lijst om deze fout te corrigeren. De rechtzetting zal retroactief naar 1 juli 2014 gebeuren, de datum van inwerkingtreding van de lijst [...]. Het besluit regulariseert enkel de bestaande situatie [...] ».

Il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.2, point b).

L'auteur du texte doit s'assurer que tel est bien le cas en l'espèce.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State overgezonden dossier blijkt niet dat de ontworpen tekst om advies is voorgelegd aan de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging of aan het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging. Artikel 15 van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg', gelezen in samenhang met artikel 213, § 2, van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', gecoördineerd op 14 juli 1994, en met artikel 2, § 1, b) en c), van het koninklijk besluit van 9 september 1993 'tot uitvoering van artikel 213, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994', bepaalt echter dat, behoudens spoedeisende gevallen, een van die organen van advies moet dienen over de ontwerptekst.

De steller van het ontwerp moet er dan ook op toezien dat dit voorafgaand vormvereiste wordt vervuld.

2. Overeenkomstig de artikelen 5, 2°, en 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole' moeten wijzigingen waardoor de ontvangsten rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan, voor advies aan de inspecteur van Financiën en voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting worden voorgelegd.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat aan de vormvereisten volledig is voldaan.

RECHTSGROND

1. Het voorliggend ontwerp strekt ertoe in de lijst die als bijlage 1 is gevoegd bij het koninklijk besluit van 25 juni 2014 'tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van implantaten en invasieve medische hulpmiddelen' drie correcties aan te brengen die door de steller van de tekst als technisch worden bestempeld.

Dat koninklijk besluit ontleent zelf zijn rechtsgrond aan artikel 35septies/4 van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', gecoördineerd op 14 juli 1994, dat luidt als volgt:

“De Koning kan, voor de beslissingen van de minister of van het Verzekeringscomité die Hij bepaalt, de wijze [...] (uitwerken) waarop de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het Instituut overgaat tot de technische aanpassingen van de lijst of van een nominatieve lijst”.

Bijgevolg dient aan het begin van de aanhef, vóór het huidige eerste lid, een nieuw lid te worden ingevoegd dat luidt als volgt:

“Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, artikel 35septies/4, ingevoegd bij de wet van 15 december 2013;”¹

2. De machtiging aan de minister om de lijst aan te passen, kan worden afgeleid uit artikel 178 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 juni 2014, dat luidt als volgt:

“De Dienst stelt de aanpassingen aan de lijst of een nominatieve lijst voor aan respectievelijk de Minister of het Verzekeringscomité zonder tussenkomst van de Commissie in geval van technische correcties van vergissingen op het vlak van de omschrijving van de verstrekking, de vergoedingsmodaliteiten of de gegevens op een nominatieve lijst, indien dergelijke vergissingen duidelijk blijken uit de stukken van de aanvraag of gesignaleerd worden door deskundigen of leden van de Commissie.”

Het huidige eerste lid, waarin wordt verwezen naar die bepaling, wordt dientengevolge het tweede lid van de aanhef.

3. Vervolgens dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin, overeenkomstig de rechtsgronden, wordt verwezen naar het voorstel dat op 5 mei 2015 geformuleerd is door de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Instituut.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 23.2, punt b).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp luidt als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2014.”

In dit verband blijkt uit het voorstel van de Dienst van 5 mei 2015 inzonderheid wat volgt:

“[...] We hebben dit dus aangepast in de Lijst om deze fout te corrigeren. De rechtzetting zal retroactief naar 1 juli 2014 gebeuren, de datum van inwerkingtreding van de lijst [...]. Het besluit regulariseert enkel de bestaande situatie [...].”

Er wordt op gewezen dat krachtens een algemeen rechtsbeginsel bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet door de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van de tekst moet zich ervan vergewissen dat dit hier wel degelijk het geval is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT