



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.469/3
van 16 december 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 278, vijfde lid van de
programmawet (I) van
24 december 2002'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.469/3
du 16 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 278,
alinéa 5 de la
loi-programme (I) du
24 décembre 2002'

Op 12 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 december 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 278, vijfde lid van de programmawet (I) van 24 december 2002'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2015.

*

Le 12 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé Publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogée jusqu'au 16 décembre 2015, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 278, alinéa 5 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} décembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Bij artikel 278, vijfde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 wordt de Koning gemachtigd om, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het bij artikel 278, eerste lid, van dezelfde wet ingestelde Intermutualistisch Agentschap toe te laten om een permanente representatieve steekproef samen te stellen van een veertigste van de sociaal verzekerden die aangesloten zijn of ingeschreven zijn bij de verzekeringsinstellingen bedoeld in de laatstgenoemde wetsbepaling, aangevuld met een veertigste van de verzekerden van vijfenzestig jaar en ouder en een referentiebestand waarin wordt aangegeven welke verzekerden deel uitmaken van het gezin waarvoor de maximumfactuur door de verzekeringsinstellingen wordt toegepast. De Koning kan met een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het Intermutualistisch Agentschap en andere instellingen of verenigingen met wettelijke of krachtens de wet bepaalde beheers- en onderzoeksopdrachten of controle- en evaluatietaken met het oog op de ondersteuning van het te voeren gezondheidsbeleid opnemen in de lijst van instellingen die toegang hebben tot de permanente representatieve steekproef.

Het ontwerp strekt tot de uitvoering van de laatstgenoemde machtiging door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (hierna: het agentschap) op permanente wijze, via een beveiligde verbinding, toegang te verlenen tot de permanente representatieve steekproef. Deze toegang is onderworpen aan de voorwaarden bepaald in artikel 278 van de voormelde wet en in het koninklijk besluit van 9 mei 2007 ‘tot uitvoering van artikel 278 van de programmawet (I) van 24 december 2002’, alsook aan de beslissingen van de technische commissie ingesteld bij artikel 278, tiende lid, van dezelfde wet.

2.1. Opdat het ontworpen besluit rechtsgrond zou vinden in artikel 278, vijfde lid, negende zin, van de programmawet (I) van 24 december 2002, is vereist dat het agentschap beschouwd kan worden al een van de “andere instellingen of verenigingen met wettelijke of krachtens de wet voorziene beheers- en onderzoeksopdrachten en/of controle- en evaluatietaken met het oog op de ondersteuning van het te voeren gezondheidsbeleid”, waarvan in de voormelde wetsbepaling gewag wordt gemaakt.

In de parlementaire voorbereiding van deze wetsbepaling¹ werd niet ingegaan op de vraag of enkel federale instellingen en verenigingen, dan wel ook instellingen en verenigingen die ressorteren onder de gemeenschappen bedoeld werden. De Raad van State meent dat de ruim geformuleerde bewoordingen de tweede interpretatie wettigen. Zolang de toegang tot de permanente representatieve steekproef voor die laatste instellingen en verenigingen op hun uitdrukkelijke vraag wordt verleend, zoals hier het geval blijkt te zijn, bestaat er geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen deze interpretatie.²

¹ Zie onder meer *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2600/001, 20.

² Vgl. met artikel 5, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ en met de artikelen 17bis, § 1, eerste lid, 5°, en 18 van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’.

2.2. De taken van het agentschap worden bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid’, dat is genomen ter uitvoering van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 ‘houdende de organisatie van de zorgverzekering’.

De taken die in het voornoemde besluit worden bepaald en die nader worden toegelicht in de aanvraag tot toetreding van het agentschap, gericht aan de voorzitter van de technische Commissie van de permanente representatieve steekproef, kunnen worden ingepast in de opdrachten en de taken die worden weergegeven in de rechtsgrondbepaling.

VORMVEREISTEN

3. De gemachtigde stelt de regelgevingsimpactanalyse ter beschikking die werd uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 5 en volgende van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’. Het formulier voor de regelgevingsimpactanalyse werd evenwel op onvolledige wijze ingevuld: voor verscheidene rubrieken, onder meer voor de rubriek “Gezondheid”, wordt niet aangegeven of er een positieve, negatieve of geen impact is. Dit moet worden verholpen: een niet correct uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse kan immers de juridische geldigheid van de totstandkoming van het te nemen besluit aantasten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 278, vijfde lid, negende zin, van de programmawet (I) van 24 december 2002 (zie evenwel ook opmerking 6).

5. Het zesde lid van de aanhef moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op de regelgevingsimpactanalyse, uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging;”.

Artikel 1

6. In artikel 1 van het ontwerp wordt niet bepaald dat een kostenvergoeding verschuldigd is voor de terbeschikkingstelling van de permanente representatieve steekproef aan het agentschap, overeenkomstig artikel 278, achtste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002. In het voorwaardelijke akkoord van de Minister van Begroting van 9 juli 2015 wordt nochtans gestipuleerd dat “[d]e kosten van de toegang tot deze gegevens door de vragende

partij worden gedragen”. Op de vraag of hieraan gevolg werd gegeven, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De juridische dienst stelt voor om het ontwerp aan te passen met betrekking tot de betaling van de vastgelegde 2.600 [euro]. (...)”

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 regelt weliswaar de kostenvergoeding voor het Intermutualistisch Agentschap, maar enkel wat betreft de terbeschikkingstelling van de permanente representatieve steekproef aan de instellingen bedoeld in artikel 278, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Het ontwerp moet dan ook worden aangevuld met een bepaling waarin de kostenvergoeding wordt geregeld die verschuldigd is door het agentschap aan het Intermutualistisch Agentschap. Het is evenzeer mogelijk om door middel van een wijzigingsbepaling in het ontworpen besluit het koninklijk besluit van 9 mei 2007 aan te vullen met een meer algemene regeling van de kostenvergoeding verschuldigd door de instellingen en verenigingen bedoeld in artikel 278, vijfde lid, negende zin, van de programmawet (I) van 24 december 2002.³ In beide gevallen wordt de rechtsgrond hiervoor geboden door artikel 278, achtste lid, van deze wet, waarnaar dan ook bijkomend moet worden verwezen in het eerste lid van de aanhef.

Een dergelijke aanpassing van het ontwerp impliceert dat het opnieuw moet worden onderworpen aan het overleg in de Ministerraad, aangezien dat vormvereiste ook wordt voorgeschreven door de voornoemde wetsbepaling. Indien die aanpassing beperkt blijft tot hetgeen zo-even is omschreven, hoeft het ontwerp evenwel niet opnieuw om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State.

*

³ In dat geval moet dat ook tot uiting komen in het opschrift van het ontwerp.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 278, alinéa 5, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 habilite le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, à autoriser l'Agence intermutualiste, instituée par l'article 278, alinéa 1^{er}, de la même loi, à constituer un échantillon représentatif permanent d'un quarantième des assurés sociaux qui sont affiliés ou inscrits auprès des organismes assureurs visés dans la disposition législative citée en dernier lieu, complété par un quarantième des assurés de soixante-cinq ans et plus, ainsi qu'un fichier de référence qui indique quels assurés font partie du ménage pour lequel le maximum à facturer est appliqué par les organismes assureurs. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, inscrire l'Agence intermutualiste et d'autres organismes ou associations ayant des missions de gestion et de recherche et/ou des missions d'évaluation et de contrôle, prévues par la loi ou en vertu de celle-ci, en vue du soutien de la politique de santé à mener, dans la liste des organismes qui ont accès à l'échantillon représentatif permanent.

Le projet vise à donner exécution à cette dernière habilitation en donnant à l'agence flamande « Zorg en Gezondheid » (ci-après : l'agence) un accès permanent à l'échantillon représentatif permanent via une connexion sécurisée. Cet accès est soumis aux conditions fixées par l'article 278 de la loi précitée et par l'arrêté royal du 9 mai 2007 'portant exécution de l'article 278 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002', ainsi qu'aux décisions de la commission technique instituée par l'article 278, alinéa 10, de la même loi.

2.1. Pour que l'arrêté en projet puisse trouver un fondement juridique dans l'article 278, alinéa 5, neuvième phrase, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, il est requis que l'agence puisse être considérée comme un des « autres organismes ou associations ayant des missions de gestion et de recherche et/ou des missions d'évaluation et de contrôle, prévues par la loi ou en vertu de [celle-ci], en vue du soutien de la politique de santé à mener », dont fait état la disposition législative précitée.

Les travaux préparatoires de cette disposition législative¹ n'ont pas abordé la question de savoir si seuls des organismes et associations fédéraux sont visés ou si d'autres organismes et associations qui relèvent des communautés sont également concernés. Le Conseil d'État est d'avis que la formulation large du libellé justifie la seconde interprétation. Tant que l'accès à l'échantillon représentatif permanent est accordé à ces derniers organismes et associations, à leur demande expresse, comme cela s'avère être le cas en l'occurrence, cette interprétation ne soulève aucune objection de compétence².

2.2. Les missions de l'agence sont fixées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 mai 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid', pris en exécution de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', du décret-cadre 'bestuurlijk beleid' de la Communauté flamande et de la Région flamande du

¹ Voir notamment *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2600/001, p. 20.

² Comparer avec l'article 5, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' et les articles 17bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, et 18 de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale'.

18 juillet 2003 et du décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 'houdende de organisatie van de zorgverzekering'.

Les missions que prévoit l'arrêté précité et qui sont précisées dans la demande d'adhésion de l'agence, adressée au président de la Commission technique de l'échantillon représentatif permanent, peuvent s'accorder avec les missions et les tâches qui sont indiquées dans la disposition procurant le fondement juridique.

FORMALITÉS

3. Le délégué met à disposition l'analyse d'impact de la réglementation qui a été réalisée conformément aux articles 5 et suivants de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'. Le formulaire relatif à l'analyse d'impact de la réglementation a toutefois été rempli d'une manière incomplète : pour différentes rubriques, notamment la rubrique « Santé », il n'est pas indiqué si l'impact est positif, négatif ou nul. Il y a lieu d'y remédier : une analyse d'impact de la réglementation qui n'est pas réalisée correctement peut en effet nuire à la validité juridique de l'élaboration de l'arrêté envisagé.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le premier alinéa du préambule doit plus spécifiquement viser l'article 278, alinéa 5, neuvième phrase, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (voir cependant également l'observation 6).

5. Le sixième alinéa du préambule sera rédigé comme suit :

« Vu l'analyse d'impact de la réglementation réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ; ».

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet ne prévoit pas qu'une indemnité est due pour la mise à la disposition de l'agence de l'échantillon représentatif permanent, conformément à l'article 278, alinéa 8, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. L'accord conditionnel du Ministre du Budget du 9 juillet 2015 mentionne toutefois que les coûts d'accès à ces données doivent être supportés par la partie qui en fait la demande. À la question de savoir s'il y a été donné suite, le délégué a répondu ce qui suit :

« De juridische dienst stelt voor om het ontwerp aan te passen met betrekking tot de betaling van de vastgelegde 2.600 [euro] (...) ».

Certes, l'article 3 de l'arrêté royal du 9 mai 2007 règle l'indemnisation pour l'Agence intermutualiste, mais uniquement en ce qui concerne la mise à disposition de l'échantillon représentatif permanent aux organismes visés à l'article 278, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Le projet doit dès lors être complété par une disposition réglant l'indemnité due par l'agence à l'Agence intermutualiste. L'arrêté en projet pourrait également prévoir une disposition modificative complétant l'arrêté royal du 9 mai 2007 par un dispositif plus général réglant l'indemnité due par les organismes et associations visés à l'article 278, alinéa 5, neuvième phrase, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002³. Dans les deux cas, le fondement juridique à cet effet se trouve dans l'article 278, alinéa 8, de cette loi, auquel le premier alinéa doit dès lors, en outre, faire référence.

Une telle adaptation du projet implique l'obligation de le soumettre une nouvelle fois à la délibération en Conseil des ministres, cette formalité étant également prescrite par la disposition législative précitée. Si cette adaptation reste limitée à ce qui a été décrit ci-dessus, le projet ne doit toutefois pas être à nouveau soumis pour avis au Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS

³ Dans ce cas, l'intitulé du projet doit l'exprimer également.