CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.320/2
du 18 mai 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 21 janvier 2009 portant exécution de l'article 36 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, concernant les trajets de soins'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.320/2
van 18 mei 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 januari 2009 tot uitvoering van artikel 36 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft de zorgtrajecten'

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

Le 21 avril 2016, 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 royal 'portant modification de l'arrêté royal du 21 janvier 2009 portant exécution de l'article 36 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, concernant les trajets de soins'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 mai 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mai 2016.

*

Op 21 april 2016 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 koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 januari 2009 tot uitvoering van artikel 36 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft de zorgtrajecten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2016.

*

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er vise « notamment l'article 36 » de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, en mentionnant une modification antérieure de cette disposition.

Toutefois, en visant le fondement juridique d'un arrêté, son préambule ne doit pas indiquer le mot « notamment » avant l'énumération des articles cités comme fondement juridique. En effet, l'usage de ce mot donne l'impression que l'énumération des articles est incomplète, alors que l'auteur de l'acte doit rechercher et citer avec précision toutes les dispositions qui constituent le fondement juridique de l'acte qu'il rédige [1].

L'alinéa 1er sera revu en fonction de cette recommandation.

2. En outre, il convient de citer l'ensemble des modifications subies par l'article qui constitue le fondement juridique de l'arrêté [2].

DISPOSITIF

Article 3

Il y a lieu de veiller à la cohérence entre les deux versions linguistiques en ce qui concerne la mention de la prestation « 598706 ».

Article 5

1. La version française de l'article 16/1 en projet sera alignée sur sa version néerlandaise.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, b), note de bas de page 61.

[2] *Ibid*., recommandation n° 27, c).

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

2. Comme en a convenu le délégué du ministre, à la fin de l'alinéa 1er de l'article 16/1 en projet, il y a lieu d'omettre les guillemets dès lors que la disposition insérée comporte deux alinéas.

Article 6

L'article 6 confère une portée rétroactive au projet, qui entre en vigueur le 1er juin 2009.

Or la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité 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.

Interrogé quant aux motifs de la rétroactivité du projet, le délégué du ministre a répondu comme suit :

> « l'objet des modifications était le plus souvent de pouvoir régler des problèmes du passé pour ne pas devoir arrêter des trajets de soins pour des raisons administratives ou au moins non-thérapeutiques.
>
> En élargissant les conditions dans lesquelles un trajet de soins peut être prolongé avec effet rétroactif, on crée une protection de santé et une protection sociale (via les réductions des interventions personnelles), qui valent donc également pour la période après la période pour laquelle l'extension a été appliquée. Il s'agit dans tous les cas d'élargissements de droits pour des bénéficiaires de l'assurance, justifiés par leur intérêt de santé ».

Au vu de ces explications, le caractère rétroactif du projet paraît admissible.

OBSERVATION FINALE

L'article 2 de l'arrêté royal du 21 janvier 2009 définit le trajet de soins. Cette disposition prévoit que le contrat fixe « pour une période initiale de quatre ans » les modalités de collaboration entre médecins et patients. Or le projet à l'examen a pour but de permettre de pérenniser le système du trajet de soins au-delà de la période de quatre années.

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

L'auditeur-rapporteur a donc interrogé le délégué du ministre afin de savoir s'il n'y aurait pas lieu de modifier également l'article 2 de l'arrêté royal du 21 janvier 2009. Le délégué a répondu comme suit :

> « […] il est exact que la notion de 'période initiale' figure dans l'AR du 21 janvier 2009 dès le début, mais au moment où l'AR a été rédigé, il n'y avait pas encore une vision précise sur les conditions de prolongation des trajets de soins après la période de quatre ans. En effet, on devait attendre le résultat de l'évaluation du système pour pouvoir se prononcer sur les conditions de prolongation après la quatrième année. Au niveau du texte de l'article 2, on peut éventuellement biffer la notion des quatre années dans la phase actuelle de la politique sur les trajets de soins ».

Le projet sera donc complété en ce sens.

*

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid wordt "inzonderheid" naar artikel 36 van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994' verwezen, met opgave van een vroegere wijziging van die bepaling.

Wanneer in de aanhef van een besluit verwezen wordt naar de rechtsgrond van het besluit, mag echter niet het woord "inzonderheid" worden geschreven vóór de opsomming van de artikelen die als rechtsgrond worden aangevoerd. Het gebruik van dat woord wekt immers de indruk dat de opsomming van de artikelen onvolledig is, terwijl de steller van de regeling moet zoeken naar alle bepalingen die de rechtsgrond van de regeling die hij opstelt vormen en deze bepalingen nauwkeurig moet vermelden.[1]

Het eerste lid moet in het licht van die aanbeveling worden herzien.

2. Bovendien moeten alle wijzigingen die zijn aangebracht in het artikel dat de rechtsgrond van het besluit vormt, worden vermeld.[2]

DISPOSITIEF

Artikel 3

Er moet gelet worden op de samenhang tussen de beide taalversies wat de vermelding van verstrekking "598706" betreft.

Artikel 5

1. De Franse tekst van het ontworpen artikel 16/1 moet afgestemd worden op de Nederlandse tekst van dat artikel.

[1] Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 27, b), voetnoot 61.

[2] *Ibid*., aanbeveling 27, c).

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

2. Aan het einde van het ontworpen artikel 16/1, eerste lid, moeten, zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd, de aanhalingstekens weggelaten worden aangezien de bepaling die wordt ingevoegd, twee leden omvat.

Artikel 6

Bij artikel 6 wordt terugwerkende kracht verleend aan het ontwerp, dat in werking treedt op 1 juni 2009.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel evenwel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan echter aanvaardbaar zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij 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 regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Op de vraag waarom aan het ontwerp terugwerkende kracht wordt verleend, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> « l'objet des modifications était le plus souvent de pouvoir régler des problèmes du passé pour ne pas devoir arrêter des trajets de soins pour des raisons administratives ou au moins non-thérapeutiques.
>
> En élargissant les conditions dans lesquelles un trajet de soins peut être prolongé avec effet rétroactif, on crée une protection de santé et une protection sociale (via les réductions des interventions personnelles), qui valent donc également pour la période après la période pour laquelle l'extension a été appliquée. Il s'agit dans tous les cas d'élargissements de droits pour des bénéficiaires de l'assurance, justifiés par leur intérêt de santé ».

In het licht van die uitleg lijkt de terugwerkende kracht van het ontwerp aanvaardbaar.

SLOTOPMERKING

In artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 januari 2009 wordt het begrip zorgtraject gedefinieerd. In die bepaling staat dat in het contract de modaliteiten van de samenwerking tussen geneesheren en patiënten zijn bepaald "voor een initiële periode van vier jaar". Het voorliggende ontwerp strekt er evenwel toe het mogelijk te maken de zorgtrajectregeling ook na de periode van vier jaar aan te houden.

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡

De auditeur-rapporteur heeft de gemachtigde van de minister dus gevraagd of artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 januari 2009 niet ook gewijzigd zou moet worden. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

> « (...) il est exact que la notion de 'période initiale' figure dans l'AR du 21 janvier 2009 dès le début, mais au moment où l'AR a été rédigé, il n'y avait pas encore une vision précise sur les conditions de prolongation des trajets de soins après la période de quatre ans. En effet, on devait attendre le résultat de l'évaluation du système pour pouvoir se prononcer sur les conditions de prolongation après la quatrième année. Au niveau du texte de l'article 2, on peut éventuellement biffer la notion des quatre années dans la phase actuelle de la politique sur les trajets de soins."

Het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre VANDERNOOT

‡LW-ACGQLFBEE-FJDCAUQ‡