



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.146/2
62.148/2
du 11 octobre 2017

advies 62.146/2
62.148/2
van 11 oktober 2017

sur

over

des projets d'arrêtés royaux
'modifiant l'arrêté royal du
28 juin 2016 portant fixation
de l'intervention personnelle
des bénéficiaires pour
prestations dentaires'

ontwerpen van koninklijke
besluiten 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 juni 2016 tot vaststelling
van het persoonlijk aandeel van
de rechthebbenden voor
tandheelkundige
verstrekkingen'

Le 13 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur des projets d'arrêtés royaux 'modifiant l'arrêté royal du 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

Les projets ont été examinés par la deuxième chambre le 11 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 octobre 2017.

*

Op 13 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over ontwerpen van koninklijke besluiten 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen'.

De ontwerpen zijn door de tweede kamer onderzocht op 11 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 oktober 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'État sous le numéro de rôle 62.146/2 (ci-après : le projet 62.146/2) tend à modifier les articles 1^{er}, 2, 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 juin 2016 'portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'. L'article 5 de ce projet prévoit une entrée en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Le projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'État sous le numéro de rôle 62.148/2 (ci-après : le projet 62.148/2) tend à modifier les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal du 28 juin 2016 'portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'. L'article 3 de ce projet tend à abroger l'article 6 du même arrêté à partir du 1^{er} janvier 2017. L'article 4 de ce projet prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Interrogée sur l'incompatibilité de la double modification en projet, telle qu'elle est prévue pour l'article 3 de l'arrêté royal du 28 juin 2016 (articles 3 et 5 du projet 62.146/2 et articles 2 et 4 du projet 62.148/2), la fonctionnaire déléguée a transmis ce qui suit :

« Vous trouverez ci-joint :

1. L'arrêté royal modifiant le TM pour les extractions tel qu'il aurait dû être rédigé.
2. L'arrêté royal modifiant le ticket modérateur coordonné avec l'arrêté royal ticket modérateur concernant les extractions.

Je vous confirme que, comme prévu dans l'accord national dento-mutualiste 2017-2018, les deux textes concernant les tickets modérateurs ainsi que l'arrêté royal modifiant les articles 5 et 6 de l'annexe à l'AR 14/09/1984 doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018 ».

Il résulte des informations transmises par la fonctionnaire déléguée qu'à l'article 3 de l'arrêté royal du 28 juin 2016, tel que proposé dans le projet 62.148/2 :

1^o au 3^o de l'alinéa 1^{er}, le numéro de code '304953-304964' sera supprimé ;

2^o un 23^o sera inséré au même alinéa, rédigé comme suit : « 23^o 10,00 EUR pour les prestations 301151-301162 et 301173-301184 »;

3^o à l'alinéa 2, un 10^o sera inséré, rédigé comme suit : « 10^o pour les prestations reprises au 23^o avec 8,50 EUR [dans la version française, lire : de 8,50 EUR] ».

Il faut en conclure que les projets n^{os} 62.146/2 et 62.148/2 doivent être fusionnés en un seul texte qui aura pour objet de modifier les articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de l'arrêté royal du 28 juin 2016 à la date du 1^{er} janvier 2018.

En outre, l'auteur du projet doit s'assurer que le projet d'arrêté royal 'modifiant, en ce qui concerne certaines prestations dentaires, les articles 5 et 6 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', sur lequel la section de législation donne ce jour l'avis n^o 62.145/2, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

2. L'article 37, § 1^{er}, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, est rédigé comme suit :

« Pour les soins visés à l'article 34, alinéa 1, 1^o, 7^o*bis*, 7^o*ter* et 7^o*quater*, l'intervention de l'assurance est fixée à 75 p.c. des honoraires conventionnels tels qu'ils sont fixés à l'article 44, §§ 1^{er} et 2, des honoraires prévus par les accords visés à l'article 50 ou des honoraires fixés par le Roi en exécution de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier ou en exécution de l'article 49, § 5, alinéa 2, ou de l'article 50, § 11, alinéa 1^{er}. Pour les bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visés au § 19, l'intervention de l'assurance est fixée à 90 p.c. des tarifs qui les concernent, sauf en ce qui concerne la consultation des médecins-spécialistes pour laquelle l'intervention de l'assurance est de 85 p.c. des tarifs qui les concernent.

Le Roi peut, dans les conditions qu'il détermine, sur proposition ou après avis du Comité de l'assurance, supprimer l'intervention du bénéficiaire ou limiter celle-ci à un montant fixé par Lui, ce montant ne peut être supérieur à 25 p.c. du coût de la prestation ou d'un groupe de prestations, tel qu'il résulte de la convention ou de l'accord.

Le Roi peut, dans les conditions qu'il détermine, augmenter l'intervention personnelle des bénéficiaires dans le coût des prestations de logopédie, de kinésithérapie, de physiothérapie, de podologie, de dentisterie et de diététique, comme ces prestations sont énumérées dans la nomenclature des prestations de soins de santé, visée à l'article 35, § 1^{er}, quelle que soit la qualification du dispensateur de soins. Cette intervention personnelle ne peut cependant être supérieure à 40 p.c. du coût fixé. Toutefois, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visés au § 19, cette intervention personnelle ne peut pas être supérieure à 20 p.c. des tarifs qui les concernent.

[...] ».

Les textes en projet trouvent leur fondement juridique dans l'alinéa 3 de l'article 37, § 1^{er}, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 en ce qu'ils tendent à modifier l'arrêté royal du 28 juin 2016 'portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

Dans la mesure où les dispositions en projet prévoient les montants relatifs à l'intervention personnelle des bénéficiaires dans le coût des prestations de dentisterie ainsi que ceux relatifs à l'intervention personnelle des bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance prévue à l'article 37, § 19, de la même loi coordonnée non pas sous la forme d'un pourcentage du tarif mais sous la forme d'un montant en euros, il n'apparaît pas que ces montants

sont inférieurs ou égaux, respectivement, à 40 % du coût fixé ou à 20 % des tarifs qui les concernent.

L'auteur du projet doit vérifier pour chaque prestation si tel est bien le cas car, à défaut, ces montants ne sont pas admissibles au regard de l'article 37, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième et troisième phrases, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

C'est sous cette réserve de la conformité des textes en projet à leur fondement juridique que les observations particulières sont formulées ¹.

OBSERVATION PARTICULIÈRE CONCERNANT LE PROJET 62.146/2

Dans la version française de la phrase liminaire de l'article 2, il y a lieu de remplacer le mot « suite » par le mot « suit ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT LE PROJET 62.148/2

1. Dans l'article 3, alinéa 1^{er}, en projet, on peut s'interroger sur la raison de séparer les points 10° et 11° alors qu'il s'agit d'un montant identique de 9,50 euros pour les prestations concernées (voir aussi l'article 3, alinéa 2, 6°, en projet).

L'article 2 du projet sera revu en conséquence.

2. L'article 3 du projet tend à abroger l'article 6 de l'arrêté royal du 28 juin 2016 à partir du 1^{er} janvier 2017.

Il est rappelé que 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 la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle 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 Voir, dans le même sens, l'avis n° 59.839/2/V donné le 29 août 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 octobre 2016 'modifiant l'arrêté royal du 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Raad van State voorgelegd is onder rolnummer 62.146/2 (hierna: ontwerp 62.146/2) strekt tot wijziging van de artikelen 1, 2, 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 ‘tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’. Artikel 5 van dat ontwerp bepaalt dat het in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na die waarin het bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad*.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Raad van State voorgelegd is onder rolnummer 62.148/2 (hierna: ontwerp 62.148/2) strekt tot wijziging van de artikelen 1 en 3 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 ‘tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’. Artikel 3 van dat ontwerp strekt ertoe artikel 6 van hetzelfde besluit op te heffen met ingang van 1 januari 2017. Artikel 4 van dat ontwerp bepaalt dat het in werking treedt op 1 januari 2018.

Naar aanleiding van een vraag over het feit dat de ontworpen wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 bij de artikelen 3 en 5 van ontwerp 62.146/2 onverenigbaar is met de ontworpen wijziging van dat artikel bij de artikelen 2 en 4 van ontwerp 62.148/2, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende informatie verstrekt:

“Vous trouverez ci-joint:

1. L’arrêté royal modifiant le TM pour les extractions tel qu’il aurait du être rédigé.
2. L’arrêté royal modifiant le ticket modérateur coordonné avec l’arrêté royal ticket modérateur concernant les extractions.

Je vous confirme que, comme prévu dans l’accord national dento-mutualiste 2017-2018, les deux textes concernant les tickets modérateurs ainsi que l’arrêté royal modifiant les articles 5 et 6 de l’annexe à l’AR 14/09/1984 doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018.”

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte informatie vloeit voort dat in de bij ontwerp 62.148/2 voorgestelde versie van artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 de volgende wijzigingen aangebracht dienen te worden:

“1° in punt 3° van het eerste lid dient het codenummer ‘304953-304964’ geschrapt te worden;

2° in hetzelfde lid dient een punt 23° ingevoegd te worden, dat als volgt gesteld is: “23° 10,00 EUR voor de verstrekkingen 301151-301162 en 301173-301184”;

3° in het tweede lid dient een 10° ingevoegd te worden, dat als volgt gesteld is: “10° voor de verstrekkingen vermeld onder punt 23° met 8,50 EUR (lees in de Franse tekst: de 8,50 EUR)”.

Daaruit dient afgeleid te worden dat ontwerp 62.146/2 en ontwerp 62.148/2 samengevoegd moeten worden tot één tekst die dient te strekken tot wijziging van de artikelen 1, 2, 3, 5 en 6 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 op 1 januari 2018.

Bovendien moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen dat het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging, wat bepaalde tandheelkundige verstrekkingen betreft, van de artikelen 5 en 6 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 62.145/2 verstrekt heeft, op 1 januari 2018 in werking treedt.

2. Artikel 37, § 1, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 is als volgt gesteld:

“Voor de in artikel 34, eerste lid, 1°, 7°bis, 7°ter en 7°quater, bedoelde hulp wordt de verzekeringstegemoetkoming vastgesteld op 75 pct. van de overeenkomstenhonoraria zoals ze zijn vastgesteld in artikel 44, §§ 1 en 2, van de honoraria die zijn bepaald in de in artikel 50 bedoelde akkoorden of van de honoraria die door de Koning zijn bepaald ter uitvoering van artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel of ter uitvoering van artikel 49, § 5, tweede lid, of van artikel 50, § 11, eerste lid. Voor de in § 19 bedoelde rechthebbenden van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming wordt de verzekeringstegemoetkoming vastgelegd op 90 pct. van de hen betreffende tarieven, uitgezonderd voor wat betreft de raadpleging van geneesheren-specialisten waarvoor de verzekeringstegemoetkoming 85 pct. bedraagt van de hen betreffende tarieven.

De Koning kan, onder de voorwaarden die Hij bepaalt, op voorstel of na advies van het Verzekeringscomité, het aandeel van de rechthebbende afschaffen of beperken tot een bedrag dat Hij vaststelt; dat bedrag mag niet hoger zijn dan 25 pct. van de kostprijs van de verstrekking of van een groep van verstrekkingen die voortvloeien uit de overeenkomst of het akkoord.

De Koning kan, onder de voorwaarden die Hij bepaalt, het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden in de kosten van de logopedie-, kinesitherapie-, fysiotherapie-, podologie-, tandarts- en diëtietiekverstrekkingen verhogen, zoals die verstrekkingen opgesomd zijn in de in artikel 35, § 1, bedoelde nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, ongeacht de bekwaming van de zorgverlener. Dat persoonlijk aandeel mag evenwel niet hoger zijn dan 40 pct. van de vastgestelde kostprijs. Voor de in § 19 bedoelde rechthebbenden van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, mag dat persoonlijk aandeel evenwel niet hoger zijn dan 20 pct. van de hen betreffende tarieven.

(...).”

In zoverre de ontworpen teksten strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 ‘tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’, ontleen ze hun rechtsgrond aan het derde lid van artikel 37, § 1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

Aangezien de ontworpen bepalingen de bedragen van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden in de kostprijs van de tandheelkundige verstrekkingen alsook de bedragen van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van dezelfde gecoördineerde wet, niet vermelden als een percentage van het tarief, maar als een bedrag in euro, blijkt daaruit niet dat die bedragen lager liggen dan of gelijk zijn aan respectievelijk 40 % van de vastgestelde kostprijs of 20 % van de hen betreffende tarieven.

De steller van het ontwerp moet voor elke verstrekking nagaan of dat het geval is. Indien dat niet het geval is, kunnen die bedragen immers niet aanvaard worden in het licht van artikel 37, § 1, derde lid, tweede en derde zin, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

De bijzondere opmerkingen worden gegeven onder dat voorbehoud inzake de overeenstemming van de ontworpen teksten met hun rechtsgrond.¹

BIJZONDERE OPMERKING BIJ ONTWERP 62.146/2

In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 2 dient het woord “suite” vervangen te worden door het woord “suit”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN BIJ ONTWERP 62.148/2

1. Wat het ontworpen artikel 3, eerste lid, betreft, kan men zich afvragen waarom de punten 10° en het 11° apart vermeld worden, hoewel het om hetzelfde bedrag van 9,50 euro gaat voor de verstrekkingen in kwestie (zie ook het ontworpen artikel 3, tweede lid, 6°).

Artikel 2 van het ontwerp behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

2. Artikel 3 van het ontwerp strekt tot opheffing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 vanaf 1 januari 2017.

¹ Zie in dezelfde zin advies 59.839/2/V, op 29 augustus 2016 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 20 oktober 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’.

Er wordt op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd 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.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT