



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.421/2/V
66.422/2/V
du 20 août 2019

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2018'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du xx fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2018'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.421/2/V
66.422/2/V
van 20 augustus 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheelkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2018'

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit x tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheelkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2018'

Le 9 juillet 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 23 août 2019, sur :

- un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télémédecine et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2018' (n° 66.421/2/V) ;
- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du xx fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télémédecine et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2018' (n° 66.422/2/V).

Les projets ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 20 août 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2019.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 9 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 23 augustus 2019 een advies te verstrekken over :

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheekundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2018’ (66.421/2/V) ;
- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit x tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheekundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2018’ (66.422/2/V).

De ontwerpen zijn door de tweede vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 augustus 2019.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Compte tenu du moment où les présents avis sont donnés, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Les présents avis sont toutefois donnés sans qu'il soit examiné si les projets relèvent bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme les demandes d'avis sont introduites 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 des projets, 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, les projets appellent les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

De l'intitulé du projet d'arrêté royal enrôlé sous le numéro 66.422/2/V (ci-après : « le projet n° 66.422/2/V ») il semble résulter que celui-ci tend à modifier le projet d'arrêté royal enrôlé sous le numéro 66.421/2/V (ci-après : « le projet n° 66.421/2/V »).

Cette manière de légiférer est inadéquate : les deux projets soumis pour avis à la section de législation ayant en réalité pour objet de ne régler qu'un seul et même objet, à savoir les conditions d'octroi d'une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2018, ils doivent être fusionnés pour former un texte unique. C'est à cette condition que le dispositif sera clair, transparent et accessible, qualités auxquelles une règle de droit se doit à tout le moins de satisfaire.

Ces projets seront revus en conséquence et le préambule mentionnera l'ensemble des formalités préalables accomplies pour les deux projets.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2 (projet n° 66.421/2/V)

De l'accord de la fonctionnaire déléguée, il y a lieu de modifier la définition contenue dans l'article 2, 6°, du projet n° 66.421/2/V et de s'inspirer de celle contenue dans l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 3 décembre 2017 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière

aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télémétrie et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2017¹.

Articles 4 et 11 (projet n° 66.421/2/V) et articles 1, 2 et 3 (projet n° 66.422/2/V)

L'article 11 du projet n° 66.421/2/V prévoit que

« [l]e présent arrêté s'applique² pour l'année de la prime 2018 ».

L'article 4 du projet fixe différentes conditions que les praticiens de l'art dentaire doivent remplir en matière d'utilisation effective de la télémétrie et de gestion électronique de dossiers médicaux pour obtenir « la prime 2018 ».

Interrogée sur les articles 4 et 11 du projet n° 66.421/2/V eu égard à la période révolue pendant laquelle ces conditions sont exigées pour obtenir cette prime, la fonctionnaire déléguée a expliqué que

« [l]'élaboration des critères et des seuils de la prime est un processus complexe. Les seuils sont fixés en fonction de la réalité du développement des services par les firmes de *softwares*. Il n'est donc pas possible de fixer des seuils plusieurs années à l'avance si l'on veut avoir des seuils qui répondent à la réalité du terrain (et c'est pour cela que les critères ont été assouplis par un deuxième projet d'arrêté). La Commission nationale dento-mutualiste, lors de ses travaux en vue de l'élaboration d'une proposition pour la prime 2018, a travaillé sur base de l'analyse des données d'utilisations de la prime 2017 les plus récentes et réelles possible. Sur la base de ces données, la Commission a pu fixer les seuils qu'elle estime comme réalistes à atteindre par un praticien de l'art dentaire. De plus, par rapport à 2017, un seul nouveau critère a été ajouté. Les praticiens connaissaient donc la plupart des critères de la prime 2018. En outre, l'information sur les conditions d'octroi de la prime télémétrie a été amplement diffusée par les organisations professionnelles du secteur et sur le site web de l'INAMI (sous réserve de publication de l'arrêté royal) ».

Concernant les articles 1^{er} et 3 du projet n° 66.422/2/V, la fonctionnaire déléguée a également précisé qu'

« [i]l y a eu un problème dans la collecte de données au niveau de *Ehealth* qui n'a pas pu collecter l'utilisation des données dans le premier semestre de 2018. Dès lors, il a été décidé de tenir compte uniquement du second semestre vu qu'il y a lieu de vérifier l'utilisation effective des services pour octroyer la prime ».

¹ *MyCareNet* : le réseau électronique visé dans l'article 5 de l'arrêté royal de 18 septembre 2015 'portant exécution de l'article 53, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, relatif au régime du tiers payant'.

² La version néerlandaise de cet article précise « retroactief ».

Afin de respecter le principe d'égalité entre ceux-ci, il faut que tous les praticiens de l'art dentaire susceptibles de recevoir « la prime 2018 » aient été informés des critères cumulatifs qui constituent les conditions d'octroi de celle-ci³ en ce compris dans la dernière version qui figure dans le projet n° 66.422/2/V.

*

³ Voir, par ailleurs, l'avis n° 60.781/2 donné le 30 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 février 2017 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télémédecine et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60781.pdf>) et l'avis n° 62.134/2 donné le 25 septembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 décembre 2017 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télémédecine et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2017' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62134.pdf>).

Rekening houdend met het tijdstip waarop die adviezen gegeven worden, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Die adviezen worden evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of de ontwerpen onder die beperkte bevoegdheid vallen, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvragen ingediend zijn 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 de ontwerpen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Uit het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit met rolnummer 66.422/2/V (hierna: “ontwerp 66.422/2/V”) lijkt te kunnen worden opgemaakt dat dit besluit strekt tot wijziging van het ontwerp van koninklijk besluit met rolnummer 66.421/2/V (hierna: “ontwerp 66.421/2/V”).

Die wijze van regelgeving deugt niet: beide ontwerpen die om advies zijn voorgelegd aan de afdeling Wetgeving regelen in feite eenzelfde materie, namelijk de voorwaarden waaronder aan de tandheelkundigen een financiële tegemoetkoming wordt verleend voor het gebruik van telematica en voor het elektronische beheer van de medische dossiers in 2018. Die ontwerpen moeten dan ook worden samengevoegd tot één tekst. Alleen op die voorwaarde wordt het dispositief duidelijk, helder en toegankelijk, en bezit het dus de minimale eigenschappen waaraan een rechtsregel moet voldoen.

Die ontwerpen moeten dienovereenkomstig worden herzien en in de aanhef dient te worden verwezen naar alle voorafgaande vormvereisten die voor beide ontwerpen zijn vervuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2 (ontwerp 66.421/2/V)

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de definitie vervat in artikel 2, 6°, van ontwerp 66.421/2/V dient te worden gewijzigd naar het voorbeeld van de definitie vervat in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 3 december 2017 ‘tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige

verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheekkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2017'.¹

Artikelen 4 en 11 (ontwerp 66.421/2/V) en artikelen 1, 2 en 3 (ontwerp 66.422/2/V)

Artikel 11 van ontwerp 66.421/2/V bepaalt het volgende:

“Dit besluit is retroactief² van toepassing voor het premiejaar 2018.”

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt verschillende voorwaarden inzake het effectieve gebruik van telematica en het elektronische beheer van medische dossiers waaraan de tandheekkundigen moeten voldoen om “de premie 2018” te krijgen.

Op een vraag over de artikelen 4 en 11 van ontwerp 66.421/2/V betreffende de voorbije periode gedurende welke die voorwaarden vereist zijn voor het krijgen van deze premie, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende verduidelijking gegeven:

“L’élaboration des critères et des seuils de la prime est un processus complexe. Les seuils sont fixés en fonction de la réalité du développement des services par les firmes de *softwares*. Il n’est donc pas possible de fixer des seuils plusieurs années à l’avance si l’on veut avoir des seuils qui répondent à la réalité du terrain (et c’est pour cela que les critères ont été assouplis par un deuxième projet d’arrêté). La Commission nationale dento-mutualiste, lors de ses travaux en vue de l’élaboration d’une proposition pour la prime 2018, a travaillé sur base de l’analyse des données d’utilisations de la prime 2017 les plus récentes et réelles possible. Sur la base de ces données, la Commission a pu fixer les seuils qu’elle estime comme réalistes à atteindre par un praticien de l’art dentaire. De plus, par rapport à 2017, un seul nouveau critère a été ajouté. Les praticiens connaissaient donc la plupart des critères de la prime 2018. En outre, l’information sur les conditions d’octroi de la prime télématique a été amplement diffusée par les organisations professionnelles du secteur et sur le site web de l’INAMI (sous réserve de publication de l’arrêté royal).”

Met betrekking tot de artikelen 1 en 3 van ontwerp 66.422/2/V heeft de gemachtigde ambtenaar ook het volgende gepreciseerd:

“Il y a eu un problème dans la collecte de données au niveau de *Ehealth* qui n’a pas pu collecter l’utilisation des données dans le premier semestre de 2018. Dès lors, il a été décidé de tenir compte uniquement du second semestre vu qu’il y a lieu de vérifier l’utilisation effective des services pour octroyer la prime.”

¹ *MyCareNet*: het elektronisch netwerk bedoeld in artikel 5 van het koninklijk besluit van 18 september 2015 ‘tot uitvoering van artikel 53, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling’.

² Dit woord komt in de Franse versie van dat artikel niet voor.

Met het oog op de inachtneming van het beginsel van gelijkheid van de tandheeldkundigen die in aanmerking komen voor “de premie 2018”, is het nodig dat zij allen op de hoogte zijn gebracht van de cumulatieve criteria die de voorwaarden vormen waaraan voldaan moet zijn opdat die premie kan worden toegekend,³ dus ook de voorwaarden opgenomen in de laatste versie, namelijk die van ontwerp 66.422/2/V.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

³ Zie ook advies 60.781/2, gegeven op 30 januari 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 februari 2017 ‘tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundigen verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheeldkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60781.pdf>) en advies 62.134/2, gegeven op 25 september 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 december 2017 ‘tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheeldkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2017’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62134.pdf>).