



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.472/2/V
du 28 aout 2019

advies 66.472/2/V
van 28 augustus 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 8 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'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 8 van de bijlage van het
koninklijk besluit van
14 september 1984 tot
vaststelling van de
nomenclatuur van de
geneeskundige verstrekkingen
inzake verplichte verzekering
voor geneeskundige verzorging
en uitkeringen'

Le 23 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 6 septembre 2019, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 8 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 28 août 2019.

*

Op 23 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 6 september 2019 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 8 van de bijlage van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 28 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wanda VOGEL en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 28 augustus 2019.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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.

* 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 le présent avis est donné, 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. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève 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 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.

1. L'objet de la disposition en projet consiste à étendre le champ d'application du paragraphe 1^{er}, 1^o, et du paragraphe 1^{er}, 2^o, de l'article 8 de la nomenclature.

Cette intention serait reflétée plus adéquatement et plus fidèlement en modifiant l'intitulé du paragraphe 1^{er}, 1^o, et 2^o, de l'article 8 de la nomenclature, plutôt qu'en insérant un paragraphe 1bis dans cet article.

Au demeurant, il est inutile de viser « les soins [...] effectués au domicile ou à la résidence du bénéficiaire » dans la nouvelle disposition puisque ces soins sont déjà visés par les intitulés du paragraphe 1^{er}, 1^o, et 2^o, de l'article 8 de la nomenclature.

2. Il n'y a pas lieu d'indiquer expressément que la modification apportée à l'article 8 de la nomenclature s'applique sans préjudice d'un paragraphe particulier – en l'occurrence, le paragraphe 3 – de cet article.

Il va en effet de soi qu'à défaut d'indication contraire, l'arrêté en projet s'applique sans préjudice de toutes les dispositions de l'article 8 de la nomenclature qui ont vocation à s'appliquer.

3. La disposition en projet est rédigée en des termes qui déterminent de manière exhaustive les lieux ou les circonstances auxquels il est envisagé d'étendre le champ d'application du paragraphe 1^{er}, 1^o, et du paragraphe 1^{er}, 2^o, de l'article 8 de la nomenclature.

Toutefois, à la lecture des documents soumis aux divers organes qui sont intervenus dans l'élaboration du projet, il convient de se demander si telle est bien l'intention de l'auteur du projet : en effet, dans ces documents, la liste des situations pour lesquelles le projet est présenté comme visant à apporter plus de clarté est dressée en des termes qui ne sont pas exhaustifs ¹.

Le projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point en veillant, en tout état de cause, à ce que les lieux ou les circonstances auxquels le champ d'application du paragraphe 1^{er}, 1^o, et du paragraphe 1^{er}, 2^o, de l'article 8 de la nomenclature est étendu soient déterminés clairement et de manière exhaustive.

4. La disposition à l'examen utilise l'expression « aidant proche ».

Invité à préciser si, pour l'application de l'arrêté en projet, la notion d'« aidant proche » doit être comprise en ce sens qu'elle désigne toute personne reconnue en qualité d'aidant proche en application de la loi du 12 mai 2014 'relative à la reconnaissance de l'aidant proche aidant une personne en situation de grande dépendance' ², le fonctionnaire délégué a répondu par la négative.

Ceci ne peut qu'être source de confusion.

Si l'auteur du texte n'entend pas se référer à la notion d'« aidant proche » au sens de la loi du 12 mai 2014, mieux vaut utiliser une autre expression, en veillant à ce que ses contours soient suffisamment définis.

*

¹ Ceci ressort du fait qu'après avoir cité les écoles, les stages, les camps, l'accueil extra-scolaire, le lieu de travail, le logement de vacances et le séjour chez la famille ou un aidant proche, ces documents ajoutent la locution « etc. » (voir la note de la Commission de conventions praticiens de l'art infirmier – organismes assureurs CCW 2019/09, la note de la Commission de contrôle budgétaire CCB n° 2019/088, et la note du Comité de l'assurance CSS 2019/015).

² La loi du 17 mai 2019 'établissant une reconnaissance des aidants proches', qui, selon son article 33, entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2019, a modifié l'intitulé de la loi du 12 mai 2014. À dater du 1^{er} octobre 2019, l'intitulé de la loi du 12 mai 2014 sera le suivant : « loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche ».

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, 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. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, 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 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.

1. De ontworpen bepaling strekt ertoe het toepassingsgebied van paragraaf 1, 1°, en van paragraaf 1, 2°, van artikel 8 van de nomenclatuur uit te breiden.

Die bedoeling zou op een meer passende en getrouwe wijze weergegeven worden door het opschrift van paragraaf 1, 1°, en 2°, van artikel 8 van de nomenclatuur te wijzigen in plaats van door in dat artikel een paragraaf *1bis* in te voegen.

Afgezien daarvan heeft het geen zin om in de nieuwe bepaling te verwijzen naar “verstrekkingen (...) verleend in de woon- of verblijfplaats van de rechthebbende”, aangezien naar die verstrekkingen reeds verwezen wordt in het opschrift van paragraaf 1, 1°, en 2°, van artikel 8 van de nomenclatuur.

2. Er is geen grond om uitdrukkelijk te vermelden dat die wijziging van artikel 8 van de nomenclatuur van toepassing is onverminderd deze of gene paragraaf – *in casu* paragraaf 3 – van dat artikel.

Bij ontstentenis van een andersluidende bepaling is het ontworpen besluit immers uiteraard van toepassing onverminderd alle bepalingen van artikel 8 van de nomenclatuur waarvan het de bedoeling is dat ze van toepassing zijn.

3. De ontworpen bepaling is gesteld in bewoordingen waarin op exhaustieve wijze bepaald wordt tot welke plaatsen of omstandigheden men het toepassingsgebied van paragraaf 1, 1°, en van paragraaf 1, 2°, van artikel 8 van de nomenclatuur wil uitbreiden.

Bij het lezen van de documenten die voorgelegd zijn aan de diverse instanties die bij de totstandkoming van het ontwerp betrokken zijn, rijst evenwel de vraag of dat wel de bedoeling is van de steller van het ontwerp: in die documenten is de lijst met de situaties waarover het ontwerp naar verluidt meer duidelijkheid schept, immers in niet-exhaustieve bewoordingen gesteld.¹

Het ontwerp moet op dat punt opnieuw onderzocht en, in voorkomend geval, herzien worden waarbij er hoe dan ook op gelet moet worden dat de plaatsten of omstandigheden waartoe het toepassingsgebied van paragraaf 1, 1°, en van paragraaf 1, 2°, van artikel 8 van de nomenclatuur uitgebreid wordt, duidelijk en op exhaustieve wijze bepaald worden.

4. In de voorliggende bepaling wordt de term “mantelzorger” gebruikt.

Op de vraag of het begrip “mantelzorger” voor de toepassing van het ontworpen besluit in die zin opgevat moet worden dat daarmee verwezen wordt naar iedere persoon die met toepassing van de wet van 12 mei 2014 ‘betreffende de erkenning van de mantelzorger die een persoon met een grote zorgbehoefte bijstaat’² als zodanig erkend is, heeft de gemachtigde ambtenaar ontkennend geantwoord.

Zulks kan alleen maar aanleiding geven tot verwarring.

Als de steller van het ontwerp het begrip “mantelzorger” niet in de zin van de wet van 12 mei 2014 wenst te hanteren, kan hij beter een andere uitdrukking gebruiken, waarbij hij er evenwel op moet letten dat hij genoegzaam bepaalt wat zoal onder dat begrip valt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹ Dit blijkt uit het feit dat in die documenten de opsomming “scholen, stages, kampen, buitenschoolse opvang, werkplek, vakantieverblijven, verblijf bij familie of een mantelzorger” gevolgd wordt door het woord “enz.” (zie de nota van de Overeenkomstencommissie Verpleegkundigen – Verzekeringsinstellingen OW 2019/09, de nota van de Commissie voor Begrotingscontrole C.B.C nr. 2019/088 en de nota van het Verzekeringscomité CGV 2019/015).

² Bij de wet van 17 mei 2019 ‘tot erkenning van de mantelzorgers’, die luidens artikel 33 ervan op 1 oktober 2019 in werking treedt, is het opschrift van de wet van 12 mei 2014 gewijzigd. Met ingang van 1 oktober 2019 zal het opschrift van de wet van 12 mei 2014 luiden: “wet van 12 mei 2014 betreffende de erkenning van de mantelzorger”.