



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.500/2/V
du 3 septembre 2019

advies 66.500/2/V
van 3 september 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 janvier 2014 relatif à
l'intervention majorée de
l'assurance visée à l'article 37,
§ 19, de la loi relative à
l'assurance obligatoire soins de
santé et indemnités,
coordonnée le 14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 januari 2014 betreffende de
verhoogde
verzekeringstegemoetkoming,
bedoeld in artikel 37, § 19, van
de wet betreffende de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 5 août 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 septembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier 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 3 septembre 2019.

*

Op 5 augustus 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit [van] 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 3 september 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste 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 3 september 2019.

*

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°, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Tout comme l'article 42 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 'relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' qu'il tend à modifier, l'article 7 du projet examiné trouve son fondement juridique dans l'article 49, § 7, alinéa 2, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi coordonnée ») ¹.

Cette disposition sera également visée à l'alinéa 1^{er} du préambule.

L'attention de l'auteur du projet est, en outre, attirée sur le fait que l'article 85 de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' abroge l'article 49, § 7, alinéa 2, de la loi coordonnée. Cette disposition abrogatoire, qui priverait tant l'article 42 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 que l'article 7 du projet de leur fondement légal, n'est toutefois pas encore entrée en vigueur ².

DISPOSITIF

L'article 8 du projet dispose que ce dernier entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

¹ Anciennement l'article 49, § 5, alinéa 3, renuméroté par l'article 35, 5°, de la loi du 11 août 2017 'portant des dispositions diverses en matière de santé'.

² Conformément à l'article 87 de la loi du 22 avril 2019, la date d'entrée en vigueur de ses articles 85 et 86 doit être fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit consacré par l'article 2 du Code civil. 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.

L'auteur du projet doit s'assurer que ces conditions d'admissibilité de la rétroactivité sont bien réunies en l'espèce. Tel ne semble cependant pas être le cas pour ce qui concerne l'article 7, a), du projet, qui tend à étendre aux praticiens de l'art infirmier l'interdiction prévue par l'article 42 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014.

L'article 8 du projet sera dès lors réexaminé.

Pour le surplus, les mots « entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 » seront remplacés par les mots « produit ses effets le 1^{er} janvier 2019 ».

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Net zoals artikel 42 van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 ‘betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ ontleent artikel 7 van voorliggend ontwerp, welk artikel strekt tot wijziging van voornoemd artikel 42, zijn rechtsgrond aan artikel 49, § 7, tweede lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ (hierna: “de gecoördineerde wet”).¹

In het eerste lid van de aanhef moet ook naar die bepaling verwezen worden.

Bovendien wordt de steller van het ontwerp er opmerkzaam op gemaakt dat artikel 49, § 7, tweede lid, van de gecoördineerde wet opgeheven wordt bij artikel 85 van de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’. Deze opheffingsbepaling, die ertoe zou leiden dat zowel artikel 42 van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 als artikel 7 van het ontwerp geen rechtsgrond meer zouden hebben, is echter nog niet in werking getreden.²

¹ Voorheen artikel 49, § 5, derde lid, vernummerd bij artikel 35, 5°, van de wet van 11 augustus 2017 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’.

² Overeenkomstig artikel 87 van de wet van 22 april 2019 moet de datum van inwerkingtreding van de artikelen 85 en 86 van die wet bepaald worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

DISPOSITIEF

In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 2019.

Er wordt op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel, vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, 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.

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen of die voorwaarden inzake de aanvaardbaarheid van de terugwerkende kracht *in casu* wel vervuld zijn. Dat lijkt echter niet het geval te zijn met artikel 7, a), van dit ontwerp, welke bepaling ertoe strekt het verbod dat vervat is in artikel 42 van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 uit te breiden tot de verpleegkundigen.

Artikel 8 van het ontwerp moet dan ook opnieuw bekeken worden.

Voor het overige moeten de woorden “treedt in werking op 1 januari 2019” vervangen worden door de woorden “heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2019”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET