



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.525/2
du 16 septembre 2019

advies 66.525/2
van 16 september 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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 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'

Le 22 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'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 le 16 septembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier 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 16 septembre 2019.

*

Op 22 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 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 september 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste 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 16 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^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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Selon l'alinéa 3 du préambule, le projet d'arrêté est pris sur la base d'une proposition de la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs.

L'alinéa 1^{er} du préambule fait apparaître que l'auteur du projet d'arrêté a, ce faisant, entendu appliquer la procédure prévue par l'alinéa 1^{er}, 2^o ¹, de l'article 35, § 2, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi coordonnée »).

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit.

2. En l'espèce, le dossier communiqué au Conseil d'État contient un extrait du procès-verbal d'une réunion que la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs a tenue le 26 novembre 2018. Cet extrait se rapporte à une proposition de projet d'arrêté dont le contenu correspond à celui qui figure dans la version du projet d'arrêté soumise au Conseil d'État.

Il ressort de ce document que, lors de la réunion que la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs a tenue le 26 novembre 2018, les membres de la Commission n'étaient pas en nombre utile, le quorum n'étant pas atteint, et qu'il a été décidé de valider la décision de la Commission par une consultation électronique lancée le 27 novembre 2018.

¹ Lu en combinaison avec l'alinéa 3 de l'article 35, § 2, de la loi coordonnée, ce qui devrait figurer à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Il résulte des informations et documents complémentaires communiqués par le fonctionnaire délégué que les membres de la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs ont, à cette dernière date, reçu un courriel rédigé comme suit :

« Chers membres,

La réunion de la Commission de conventions sages-femmes – organismes assureurs, à laquelle vous avez été invité(e), s'est tenue ce lundi 26 novembre. Le quorum des membres n'était toutefois pas atteint.

Nous soumettons dès lors les deux points suivants dans le cadre d'une consultation écrite :

- L'instauration d'une prime télématique pour les sages-femmes (note CCV n° 2018/14bis – en pièce jointe).
- Le projet d'arrêté royal modifiant l'article 9 a) de la nomenclature (note CCV n° 2018/15 – en pièce jointe).

Lors de la séance, les 6 représentants des sages-femmes et les 4 représentants des organismes assureurs présents ont marqué leur accord avec ces deux points.

Pour que nous puissions acter l'approbation de la Commission de conventions sur ces deux points, nous vous demandons de nous transmettre votre accord par e-mail pour le lundi 3 décembre, 10 heures, au plus tard. Aucune réponse ne pourra être prise en compte passé ce délai. En l'absence de réponse de votre part, nous considérerons que vous marquez votre accord sur ces 2 points ».

Il ressort de ces mêmes informations que trois membres ont réagi expressément par courriel à cette consultation, en marquant leur accord sur la proposition ici concernée.

La date à laquelle la procédure de consultation électronique a été clôturée – à savoir le 3 décembre 2018 – est celle qui est visée à l'alinéa 3 du préambule de la version du projet d'arrêté soumise au Conseil d'État.

3. La procédure qui a été suivie appelle les observations suivantes.

a) À la lecture du procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2018, il apparaît que, ce jour-là, la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs n'a pas formulé de proposition en application de l'article 35, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi coordonnée, les membres de la Commission n'étant pas en nombre utile et le quorum n'étant pas atteint.

b) Le lendemain, un projet de texte dont le contenu correspond au projet de texte initial a été soumis aux membres de la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs et ce, en faisant application d'une procédure de consultation électronique.

L'article 12 du règlement d'ordre intérieur de la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs prévoit effectivement la faculté de consulter les membres de cet organe par la voie électronique.

Il importe toutefois d'observer qu'il ne prévoit l'application de ladite procédure que « [p]our les affaires urgentes d'une importance mineure ».

En l'espèce, aucun élément du dossier n'est de nature à établir que cette condition était remplie.

En outre et en tout état de cause, à supposer qu'il était urgent pour la Commission de conventions sages-femmes - organismes assureurs de formuler une proposition, une telle urgence est démentie par la circonstance qu'il s'est écoulé un délai de près de neuf mois entre la formulation de ladite proposition et le moment auquel la demande d'avis sur le projet d'arrêté a été introduite auprès du Conseil d'État.

Enfin et plus fondamentalement encore, il ne ressort pas des documents transmis à la section de législation que le règlement d'ordre intérieur concerné a effectivement fait l'objet d'une approbation par arrêté royal comme l'exige l'article 51, § 10, de la loi coordonnée. En tout état de cause, aucun arrêté royal ayant cet objet ni le règlement d'ordre intérieur concerné n'ont été publiés au *Moniteur belge* comme l'exige également cette disposition.

c) En conclusion, la formalité prescrite par l'article 35, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi coordonnée n'a pas été régulièrement accomplie.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Volgens het derde lid van de aanhef wordt het ontwerpbesluit vastgesteld op basis van een voorstel van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen.

Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om aldus gebruik te maken van de procedure bepaald in het eerste lid, 2°,¹ van artikel 35, § 2, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: “de gecoördineerde wet”).

In dat verband dient het volgende opgemerkt te worden.

2. *In casu* bevat het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd een uittreksel uit de notulen van een vergadering die de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen op 26 november 2018 heeft gehouden. Dat uittreksel heeft betrekking op een voorstel van ontwerpbesluit waarvan de inhoud overeenstemt met de inhoud van de versie van het ontwerpbesluit dat aan de Raad van State is voorgelegd.

Uit dat stuk blijkt dat, op de vergadering van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen van 26 november 2018, niet voldoende commissieleden aanwezig waren, zodanig het quorum niet was bereikt, en dat besloten is de beslissing van de commissie te valideren via een elektronische raadpleging op 27 november 2018.

¹ Gelezen in samenhang met het derde lid van artikel 35, § 2, van de gecoördineerde wet, wat in het eerste lid van de aanhef vermeld zou moeten worden.

Uit de inlichtingen en aanvullende documenten die de gemachtigde ambtenaar heeft overgezonden, blijkt dat de leden van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen op die laatste datum het volgende e-mailbericht hebben ontvangen:

“Beste leden,

Tijdens de vergadering van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen van vorige maandag 26 november, waartoe u werd uitgenodigd, is het quorum van leden niet gehaald.

Wij leggen nu de volgende 2 punten voor in het kader van een schriftelijke consultatie:

- Het invoeren van een telematicapremie voor de vroedvrouwen (nota OV nr. 2018/14bis – hierbij gevoegd)
- Het ontwerp van koninklijk besluit inzake de wijziging van artikel 9 a) van de nomenclatuur (nota OV nr. 2018-15 – hierbij gevoegd).

Tijdens de zitting hebben de 6 vertegenwoordigers van de beroepsorganisaties van de vroedvrouwen en de 4 vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen zich akkoord verklaard met beide punten.

Opdat wij de goedkeuring van de Overeenkomstencommissie kunnen vastleggen voor die beide punten, vragen wij u om ons uw akkoord via mail te bezorgen, uiterlijk op maandag 3 december 2018 om 10 uur. Met reacties na deze termijn zal geen rekening worden gehouden. Afwezigheid van een reactie van uw kant zullen we beschouwen als een goedkeuring van beide punten.”

Uit dezelfde inlichtingen blijkt dat drie leden expliciet op die raadpleging hebben gereageerd met een e-mail waarin ze zich met het desbetreffende voorstel akkoord verklaarden.

De datum waarop de procedure van elektronische raadpleging is beëindigd - namelijk 3 december 2018 – is die welke vermeld wordt in het derde lid van de aanhef van de versie van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit.

3. De gevolgde procedure noopt tot de volgende opmerkingen.

a) Bij het lezen van de notulen van de vergadering van 26 november 2018 blijkt dat de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen – verzekeringsinstellingen die dag geen voorstel heeft geformuleerd met toepassing van artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wet, aangezien niet voldoende commissieleden aanwezig waren en het quorum niet was bereikt.

b) De volgende dag is, via een procedure van elektronische raadpleging, aan de leden van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen een ontwerptekst voorgelegd waarvan de inhoud met de oorspronkelijke ontwerptekst overeenstemt.

Artikel 12 van het huishoudelijk reglement van de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen voorziet inderdaad in de mogelijkheid om de leden van dat orgaan langs elektronische weg te raadplegen.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de voormelde procedure krachtens dat artikel alleen mag worden toegepast “[v]oor de minder belangrijke dringende zaken”.

In casu kan op basis van geen enkel gegeven in het dossier worden aangetoond dat die voorwaarde vervuld was.

Gesteld dat de Overeenkomstencommissie vroedvrouwen - verzekeringsinstellingen het dringend noodzakelijk achtte om een voorstel te formuleren, wordt die dringende noodzakelijkheid bovendien hoe dan ook gelogenstraft door de omstandigheid dat een termijn van bijna negen maanden verstreken is tussen het formuleren van het voormelde voorstel en het ogenblik waarop de adviesaanvraag betreffende het ontwerpbesluit bij de Raad van State ingediend is.

Fundamenteler nog is, ten slotte, dat uit de documenten die aan de afdeling Wetgeving zijn overgezonden niet blijkt dat het huishoudelijk reglement in kwestie daadwerkelijk bij een koninklijk besluit is goedgekeurd, zoals voorgeschreven bij artikel 51, § 10, van de gecoördineerde wet. In elk geval is geen enkel koninklijk besluit met die strekking noch het huishoudelijk reglement in kwestie in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, zoals die bepaling eveneens vereist.

c) Kortom, het vormvereiste dat voorgeschreven is bij artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wet is niet op regelmatige wijze vervuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT