CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.970/2
du 31 mars 2021

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 sages-femmes pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.970/2
van 31 maart 2021

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 vroedvrouwen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers'

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

Le 5 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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 sages-femmes pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mars 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mars 2021.

*

Op 5 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 vroedvrouwen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 31 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2021.

*

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Suivant les termes de son intitulé, le projet d'arrêté se donne pour objet de fixer « les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux sages-femmes pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux ».

De prime abord, il semble conçu pour s'appliquer de manière permanente, et non pas seulement à l'octroi d'interventions financières pour une année déterminée : on relève en ce sens que de nombreuses dispositions font référence à une « intervention annuelle » [1] ou à « l'année de la prime » [2], sans spécifier que serait ainsi visée une année déterminée.

Toutefois, deux dispositions du projet d'arrêté – qui ont pour objet de fixer, d'une part, les seuils d'utilisation effective par la sage-femme de la télématique et de la gestion électronique des dossiers de la bénéficiaire et, d'autre part, le montant de l'intervention [3] – concernent uniquement « la prime 2020 ».

Il convient d'ajouter qu'il existe un autre arrêté royal, daté du 10 octobre 2019, dont, suivant les termes de son intitulé, l'objet consiste également à fixer « les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux sages-femmes pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux ».

Ceci étant, l'arrêté royal du 10 octobre 2019 semble aussi conçu, sur certains points, pour s'appliquer de manière permanente, et non pas seulement à l'octroi d'interventions financières pour une année déterminée : on y relève en ce sens de nombreuses dispositions qui font également référence à une « intervention annuelle » [4] ou à « l'année de la prime » [5] sans spécifier que serait ainsi visée une année déterminée. Toutefois, ici aussi, deux dispositions dudit arrêté – qui ont pour objet de fixer, d'une part, les seuils d'utilisation effective par la sage-femme de la télématique et de la gestion électronique des dossiers de la bénéficiaire et,

[1] Article 1er du projet d'arrêté.

[2] Articles 2, 2°, 3, 4, § 1er, 6, 1°, 7 et 10 du projet d'arrêté.

[3] Voir les articles 4, § 2, et 5 du projet d'arrêté.

[4] Article 1er de l'arrêté royal du 10 octobre 2019.

[5] Articles 2, 2°, 3, 4, § 1er, 6, 1°, 7 et 10 de l'arrêté royal du 10 octobre 2019.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

d'autre part, le montant de l'intervention [6] – concernent uniquement « la prime » pour une année déterminée, en l'occurrence 2019.

Le projet d'arrêté laisse subsister cet arrêté.

Invité à préciser quel est, selon lui, le champ d'application dans le temps de ces deux textes, le fonctionnaire délégué a répondu que « [l]'arrêté royal du 10 octobre 2019 s'applique uniquement à l'année de la prime 2019 et n'a pas vocation à s'appliquer à d'autres années civiles » et que l'arrêté en projet, quant à lui, est destiné à « s'applique[r] uniquement à l'année de la prime 2020 ».

Pour refléter cette intention, il convient :

1° d'une part, d'abroger l'arrêté royal du 10 octobre 2019 ;

2° et, d'autre part, de revoir l'arrêté en projet en ce sens qu'il s'applique uniquement à l'octroi d'interventions financières pour l'année 2020.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Dans la version française du 3°, les mots « dans l'article » seront omis.

Article 8

L'article 4, § 2, ne fait mention que d'un service.

Aussi, dans l'article 8, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, les mots « les services mentionnés » seront remplacés par les mots « le service mentionné ».

Article 11

Les mots et chiffre « l'article 10 » seront remplacés par les mots et chiffre « l'article 9 ».

[6] Articles 4, § 2, et 5 de l'arrêté royal du 10 octobre 2019.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

Article 12

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à produire rétroactivement ses effets le 1er janvier 2020.

Compte tenu du caractère incitatif qui est inhérent à toute subvention, il est en principe dépourvu d'intérêt d'accorder une subvention avec effet rétroactif puisque le bénéficiaire potentiel de celle-ci ne peut plus adapter son comportement pour en remplir les critères d'octroi [7]. Dès lors qu'il ressort du dossier que l'intention est d'adopter, chaque année, un arrêté réglant l'octroi de la prime concernée, il conviendra de veiller, à l'avenir, à ce que cet arrêté annuel soit adopté suffisamment tôt dans l'exercice concerné de telle sorte qu'il remplisse mieux son office, qui est d'inciter les bénéficiaires potentiels de la prime à adapter leur pratique pour bénéficier de celle-ci.

En tout état de cause, l'auteur du projet doit être en mesure de pouvoir justifier cette rétroactivité.

En outre, dès lors que, comme il a été indiqué dans l'observation générale, l'arrêté en projet doit être complété par une disposition ayant pour objet d'abroger l'arrêté royal du 10 octobre 2019, il convient de préciser que la rétroactivité envisagée ne s'y applique pas.

*

[7] Voir à cet égard la réserve formulée dans le même sens par la Secrétaire d'État au Budget lorsqu'elle a été saisie du projet d'arrêté après l'avis défavorable de l'Inspecteur des Finances.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

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 OPMERKING

Luidens het opschrift ervan strekt het ontwerpbesluit tot het bepalen "van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de vroedvrouwen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers".

Op het eerste gezicht lijkt het ontwerpbesluit geconcipieerd te zijn om permanent van toepassing te zijn en niet uitsluitend bij de toekenning van een financiële tegemoetkoming voor een bepaald jaar: in die zin valt het op dat in talrijke bepalingen verwezen wordt naar een "jaarlijkse tegemoetkoming"[1] of naar het "premiejaar",[2] zonder dat gespecificeerd wordt dat daarbij een bepaald jaar beoogd zou worden.

Twee bepalingen van het ontwerpbesluit – die strekken tot het bepalen van, enerzijds, de effectieve gebruiksdrempels die door de vroedvrouw bereikt moeten worden wat betreft telematica en het elektronisch beheer van dossiers van de rechthebbende en, anderzijds, het bedrag van de tegemoetkoming[3] – hebben evenwel uitsluitend betrekking op de "de premie 2020".

Daar dient aan toegevoegd te worden dat reeds een ander koninklijk besluit bestaat, d.d. 10 oktober 2019, dat, luidens het opschrift ervan, eveneens strekt tot het bepalen "van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de vroedvrouwen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers".

Hoe dan ook lijkt het koninklijk besluit van 10 oktober 2019, op bepaalde punten, ook geconcipieerd om permanent van toepassing te zijn en niet uitsluitend bij de toekenning van financiële tegemoetkomingen voor een bepaald jaar: in die zin vallen daarin talrijke bepalingen op waarin eveneens verwezen wordt naar een "jaarlijkse tegemoetkoming"[4] of naar een "premiejaar"[5] zonder dat gespecificeerd wordt dat daarbij een bepaald jaar beoogd zou worden.

[1] Artikel 1 van het ontwerpbesluit.

[2] Artikelen 2, 2°, 3, 4, § 1, 6, 1°, 7 en 10 van het ontwerpbesluit.

[3] Zie de artikelen 4, § 2, en 5 van het ontwerpbesluit.

[4] Artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 oktober 2019.

[5] Artikelen 2, 2°, 3, 4, § 1, 6, 1°, 7 en 10 van het koninklijk besluit van 10 oktober 2019.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

Twee bepalingen van het besluit in kwestie – die strekken tot het bepalen van, enerzijds, de effectieve gebruiksdrempels die door de vroedvrouw bereikt moeten worden wat betreft telematica en het elektronisch beheer van dossiers van de rechthebbende en, anderzijds, het bedrag van de tegemoetkoming[6] – hebben, ook hier, evenwel uitsluitend betrekking op "de premie" voor een bepaald jaar, *in casu* 2019.

Bij het ontwerpbesluit wordt dat besluit ongemoeid gelaten.

Op de vraag wat, volgens hem, het toepassingsgebied is in de tijd van die twee teksten, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat het "arrêté royal du 10 octobre 2019 s'applique uniquement à l'année de la prime 2019 et n'a pas vocation à s'appliquer à d'autres années civiles" en dat het ontwerpbesluit, op zijn beurt, bedoeld is om "s'applique[r] uniquement à l'année de la prime 2020".

Opdat die bedoeling duidelijk naar voren zou komen, dient:

1° enerzijds het koninklijk besluit van 10 oktober 2019 opgeheven te worden;

2° en anderzijds het ontwerpbesluit aldus herzien te worden dat het uitsluitend van toepassing is bij het toekennen van financiële tegemoetkomingen voor 2020.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In de Franse tekst van punt 3° moeten de woorden "dans l'article" weggelaten worden.

Artikel 8

In artikel 4, § 2, wordt slechts één dienst vermeld.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in artikel 8 de woorden "vermelde diensten" dan ook vervangen moeten worden door de woorden "vermelde dienst".

[6] Artikelen 4, § 2, en 5 van het koninklijk besluit van 10 oktober 2019.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡

Artikel 11

Het woord en het cijfer "artikel 10" moeten vervangen worden door het woord en het cijfer "artikel 9".

Artikel 12

Luidens de voorliggende bepaling zou het ontwerpbesluit met terugwerkende kracht uitwerking moeten hebben met ingang van 1 januari 2020.

Rekening houdend met de aanmoedigende aard inherent aan iedere toelage heeft het in principe geen zin om met terugwerkende kracht een toelage toe te kennen aangezien de mogelijke begunstigde ervan zijn gedrag niet meer kan aanpassen teneinde de toekenningsvoorwaarden ervan te vervullen.[7] Aangezien uit het dossier blijkt dat het de bedoeling is om, elk jaar, een besluit vast te stellen tot regeling van de toekenning van de premie in kwestie, dient erop toegezien te worden dat, in de toekomst, dat jaarlijkse besluit vroeg genoeg in het dienstjaar in kwestie vastgesteld wordt zodat het beter zijn doel dient, te weten de mogelijke begunstigden van de premie aan te moedigen hun gedrag aan te passen om in aanmerking te komen voor de premie.

In ieder geval moet de steller van het ontwerp die terugwerkende kracht kunnen verantwoorden.

Aangezien het ontwerpbesluit aangevuld moet worden met een bepaling die strekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 10 oktober 2019, zoals dat aangegeven is in de algemene opmerking, dient bovendien gepreciseerd te worden dat de beoogde terugwerkende kracht niet van toepassing is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[7] Zie in dat verband het voorbehoud dat de staatssecretaris voor Begroting in dezelfde zin gemaakt heeft toen het ontwerpbesluit haar voorgelegd is na het ongunstige advies van de inspecteur van Financiën.

‡LW-AJEVSFBBD-GIJHAVT‡