

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 juni 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging 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", heeft op 15 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 11 juin 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 15 juin 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de wijzigingen, aangebracht bij dit koninklijk besluit, absoluut noodzakelijk zijn om een correcte toepassing van de op 1 mei 1999 in werking getreden nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen mogelijk te maken, om de continuïteit van de verzorging en het administratief beheer van de verzekering voor geneeskundige verzorging te waarborgen en om op voldoende wijze tegemoet te komen aan de behoeften inzake behandeling van de patiënten met een hersenverlamming".

*

* *

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 dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

.../...

Daarenboven heeft de afdeling wetgeving zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen te wijzigen, wat betreft sommige prestaties die worden verleend aan patiënten met een hersenverlamming.

Uit het administratief dossier, zoals het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegezonden, valt af te leiden dat de ontworpen wijzigingen aan de nomenclatuur gebeuren overeenkomstig de procedurevoorschriften van artikel 35, §§ 1 en 2, 2°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (1).

(1) De Raad van State, afdeling wetgeving, gaat er daarbij van uit dat ook het advies van de Commissie voor begrotingscontrole, waarnaar wordt verwezen in het zesde lid van de aanhef, is ingewonnen, ook al blijkt zulks niet uit het administratief dossier.

De voormelde wetsbepalingen strekken de ontworpen regeling tevens tot rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt, gelet op de doorlopen procedure, verkeerdelijk verwezen naar artikel 35, § 2, 3°, van de gecoördineerde wet.

Het volstaat trouwens op het einde van het eerste lid te schrijven :

"..., inzonderheid op artikel 35, §§ 1 en 2, gewijzigd bij de wetten van 20 december 1995, 22 februari 1998 en 25 januari 1999 en het koninklijk besluit van 25 april 1997;".

2. Artikel 7 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 werd vervangen bij het koninklijk besluit van 10 maart 1999. Het volstaat derhalve om op het einde van het tweede lid van de aanhef te schrijven :
"..., inzonderheid op artikel 7 van de bijlage, vervangen bij het koninklijk besluit van 10 maart 1999;".

Waar nodig zal ook in de onderscheiden artikelen van het ontwerp van het vervangend koninklijk besluit van 10 maart 1999 melding moeten worden gemaakt.

.../...

3. Wat de verwijzing naar de beslissing van de Overeenkomstencommissie kinesitherapeuten-verzekeringsinstellingen, in het vierde lid van de aanhef, betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 35, § 2, 2°, van de gecoördineerde wet, geen dergelijke beslissing voorschrijft. Evenmin kan voor dergelijke beslissing een wettelijke grondslag worden gevonden in artikel 28 van de gecoördineerde wet, waarin enkel melding wordt gemaakt van een mededeling aan de overeenkomstencommissie. Het vierde lid wordt derhalve beter uit de aanhef weggelaten.

Artikelen 4 en 5

Het is vanuit legistiek oogpunt niet gebruikelijk om de hoofding van een artikel als een afzonderlijk lid te beschouwen. Het lijkt nochtans dat de stellers van het ontwerp zulks hebben gedaan in de artikelen 4 en 5.

Om die reden wordt in artikel 4, 1, beter geschreven dat de aanvulling betrekking heeft op het "eerste lid" en dat - onder artikel 4, 2, van het ontwerp - in de Franse tekst van het "tweede lid", het woord "distinct" wordt geschrapt. De vervanging die artikel 5 van het ontwerp beoogt, dient dan te worden betrokken op "de laatste zin van het eerste lid".

.../...

Artikel 12

Aan een aantal artikelen van het ontwerp wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 mei 1999. Uit zowel de motivering van de dringende noodzakelijkheid, als de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, kan worden afgeleid dat die retroactiviteit valt te verklaren door het feit dat de betrokken nomenclatuurwijziging reeds met ingang van de voornoemde datum wordt toegepast.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Binnen de hem toegemeten tijd om zijn advies uit te brengen, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, niet kunnen nagaan of de afwijking van het beginsel van de niet-retroactiviteit van besluiten, in het licht van wat voorafgaat, een afdoende verantwoording vindt, voor elk van de bepalingen van het ontwerp die terugwerken in de tijd.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

"de wijzigingen, aangebracht bij dit koninklijk besluit, absoluut noodzakelijk zijn om een correcte toepassing van de op 1 mei 1999 in werking getreden nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen mogelijk te maken, om de continuïteit van de verzorging en het administratief beheer van de verzekering voor geneeskundige verzorging te waarborgen en om op voldoende wijze tegemoet te komen aan de behoeften inzake behandeling van de patiënten met een hersenverlamming.".

*

* *

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat 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.

.../...

En outre, en application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté vise à modifier la nomenclature des prestations de santé concernant certaines prestations fournies aux patients atteints d'infirmité motrice cérébrale.

Il ressort du dossier administratif communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, que les modifications en projet sont apportées à la nomenclature conformément à la procédure visée à l'article 35, §§ 1er, et 2, 2°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (1).

Les dispositions légales précitées fournissent également son fondement légal à la réglementation en projet.

(1) A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation présume que l'avis de la Commission de contrôle budgétaire, auquel il est fait référence au sixième alinéa du préambule, a également été recueilli, bien que cela n'apparaisse pas dans le dossier administratif.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de la procédure suivie, il est erroné de faire référence à l'article 35, § 2, 3°, de la loi coordonnée au premier alinéa du préambule.

Il est d'ailleurs suffisant de rédiger la fin du premier alinéa comme suit :

"..., notamment l'article 35, §§ 1er et 2, modifié par les lois du 20 décembre 1995, 22 février 1998 et 25 janvier 1999 et par l'arrêté royal du 25 avril 1997;".

2. L'article 7 de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 a été remplacé par l'arrêté royal du 10 mars 1999. Par conséquent, il suffit de terminer le deuxième alinéa du préambule comme suit : "... , notamment l'article 7 de l'annexe, remplacé par l'arrêté royal du 10 mars 1999;".

L'arrêté royal de remplacement du 10 mars 1999 devra également être mentionné dans les différents articles du projet où il y a lieu de le faire.

3. Au sujet de la référence à la décision de la Commission de convention kinésithérapeutes-organismes assureurs figurant au quatrième alinéa du préambule, il convient de signaler que cette décision n'est pas prescrite

.../...

par l'article 35, § 2, 2°, de la loi coordonnée. L'article 28 de la loi coordonnée, où il est uniquement question d'une communication à la commission de conventions, ne procure pas non plus de fondement légal à cette décision. Dès lors, il serait préférable d'omettre le quatrième alinéa du préambule.

Articles 4 et 5

Du point de vue légistique, il n'est pas usuel de considérer l'intitulé d'un article comme un alinéa distinct. Il semble cependant que les auteurs du projet aient opéré de la sorte aux articles 4 et 5.

Par conséquent, il serait préférable d'indiquer à l'article 4, 1, que l'ajout se rapporte à "l'alinéa 1er" et - à l'article 4, 2, du projet - que le mot "distinct" est supprimé dans le texte français du "deuxième alinéa". Le remplacement envisagé par l'article 5 du projet doit donc se rapporter à la "dernière phrase du premier alinéa".

Article 12

Il est conféré à certains articles du projet un effet rétroactif au 1er mai 1999. Il se déduit aussi bien de la motivation de l'urgence que des pièces jointes à la demande d'avis que cette rétroactivité s'explique par le fait que la modification de la nomenclature en question est déjà d'application depuis cette date.

.../...

Il convient toutefois de souligner qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la rétroactivité fait l'objet d'une habilitation légale, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Dans le délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas été en mesure de vérifier si, à la lumière de ce qui précède, la dérogation au principe de la non-rétroactivité des arrêtés trouve une justification suffisante pour chacune des dispositions du projet qui rétroagissent.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST