



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.702/2
du 18 décembre 2023

advies 74.702/2
van 18 december 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 56, § 4, de la loi
relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités, coordonnée
le 14 juillet 1994, relatif
au financement des
coopérations fonctionnelles'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 56, § 4, van de wet
betreffende de verplichte
verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994, betreffende de
financiering van de functionele
samenwerkingsverbanden'

Le 19 octobre 2023, 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 prorogé de trente jours *, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 56, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, relatif au financement des coopérations fonctionnelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2023.

* Par un courriel du 20 octobre 2023.

*

Op 19 oktober 2023 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 verlengd van dertig dagen * een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 56, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de financiering van de functionele samenwerkingsverbanden'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 december 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2023.

* Bij e-mail van 20 oktober 2023.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le chapitre IV du projet d'arrêté à l'examen est consacré aux « modalités de financement des coopérations fonctionnelles ». L'article 5 du projet renvoie à cet égard à deux scénarios de financement entre lesquels les coopérations fonctionnelles peuvent choisir. Ces scénarios sont décrits dans l'annexe à l'arrêté royal en projet sous le titre « 1. Modalités de financement des coopérations fonctionnelles ».

Dans ce cadre, l'article 5, alinéa 2, du projet prévoit de confier à l'INAMI le pouvoir d'établir des « modèles de financement ».

Quant à l'article 14 du projet, il prévoit qu'une évaluation du « modèle de financement » est effectuée à la fin d'une période transitoire fixée à trois ans et qu'à la suite de cette évaluation, une révision de ce modèle de financement peut être effectuée par le comité d'accompagnement dont il est question à l'article 3, § 8, du projet.

Tels qu'ils sont rédigés, les articles 5, alinéa 2, et 14 du projet ne permettent pas de déterminer la portée exacte de ce que recouvre « le modèle de financement » dont il est question dans ces deux dispositions.

Si l'intention, dans l'article 5, alinéa 2, est de confier à l'INAMI l'établissement de « modèles de financement » qui se distinguent des « modalités de financement » dont il est question au chapitre IV de l'arrêté en projet ainsi qu'à son annexe, la question se pose de savoir si ces modèles de financement seront tous établis de manière générale et abstraite ou pourront l'être, au cas par cas, pour chaque coopération fonctionnelle concernée.

En ce qui concerne les subdélégations d'un pouvoir réglementaire à l'administration, la section de législation a souvent rappelé qu'il n'est pas admissible que les agents d'une administration soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

Partant, s'il s'agit de conférer à l'INAMI un pouvoir réglementaire pour l'établissement des modèles concernés, le projet n'est pas admissible sur ce point. L'article 5, alinéa 2, sera revu en conséquence.

Si, en revanche, l'intention est de conférer à l'INAMI le pouvoir d'établir des modèles qui prendraient la forme de simples formulaires de demande en fonction du scénario choisi par les coopérations fonctionnelles ou s'il s'agit de confier à l'INAMI le pouvoir d'établir un modèle qui varie au cas par cas, selon la coopération concernée, et dans le respect des conditions prescrites par l'arrêté en projet, le dispositif sera clarifié en ce sens.

Une observation similaire vaut pour la révision du modèle de financement, prévue à l'article 14 du projet, lequel ne permet pas d'établir s'il s'agit de conférer un pouvoir réglementaire au Comité d'accompagnement dont il est question. Ici encore, si telle est l'intention, la subdélégation prévue à l'article 14 n'est pas admissible. En revanche, rien ne ferait obstacle à ce que le comité d'accompagnement puisse suggérer la révision qu'il jugera opportune à l'autorité compétente dans l'hypothèse où le modèle de financement serait conçu comme ayant une portée réglementaire.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, les mots « 69 et » seront omis.
2. L'arrêté royal du 10 septembre 2020 'relatif à la permanence médicale par les médecins généralistes et à l'agrément des coopérations fonctionnelles' s'inscrit dans le contexte juridique de l'arrêté royal en projet et n'est ni modifié ni abrogé par celui-ci.

Il ne sera dès lors pas mentionné au préambule sous la forme d'un visa mais pourra l'être par le biais d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 4°, les mots « l'article 2, § 3 » seront remplacés par les mots « l'article 2, 3° ».

Article 2

Au 3°, il conviendrait de préciser ce que recouvrent les mots « la nuit profonde ».

Article 3

1. Dans la dernière phrase du paragraphe 2, il y a lieu de préciser que les « montants forfaitaires » qui y sont visés sont ceux figurant dans les rubriques budgétaires de l'annexe.

2. Au paragraphe 8, il convient de préciser les modalités selon lesquelles le comité d'accompagnement est instauré, ainsi que sa composition et ses modalités de fonctionnement.

À titre d'exemples, la question se pose de savoir :

1° si ledit comité est institué auprès de l'INAMI ou non ;

2° quelles sont ses missions précises : les notions de « préparation » et de « suivi » des budgets des coopérations fonctionnelles agréées s'avèrent en effet particulièrement vagues ;

3° de combien de membres ce comité d'accompagnement est composé.

3. Au paragraphe 8 également, conformément à l'article 211 de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, il convient d'insérer le mot « professionnelles » entre le mot « organisations » et le mot « représentatives ».

Article 4

Aux paragraphes 2 et 3, deuxième phrase, les mots « l'envoi » seront remplacés par les mots « la réception » afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacrant la théorie de la réception en matière de notification ¹.

Article 9

Dans la version française, au 3°, le mot « rend » sera remplacé par le mot « prend ».

*

¹ Notamment C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, et note J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 OPMERKINGEN

Hoofdstuk IV van het voorliggende ontwerpbesluit handelt over de “financieringsmodaliteiten van de functionele samenwerkingsverbanden”. Artikel 5 van het ontwerp verwijst in dat verband naar twee financieringsscenario’s waartussen de functionele samenwerkingsverbanden kunnen kiezen. Die scenario’s worden beschreven in de bijlage bij het ontworpen koninklijk besluit, onder het opschrift “1. Financieringsmodaliteiten van functionele samenwerkingsverbanden”.

In dat kader bepaalt artikel 5, tweede lid, van het ontwerp dat aan het RIZIV de bevoegdheid wordt verleend om “financieringsmodellen” vast te stellen.

Artikel 14 van het ontwerp bepaalt op zijn beurt dat het “financieringsmodel” aan het einde van een overgangsperiode van drie jaar wordt geëvalueerd, en dat het na die evaluatie kan worden herzien door het begeleidingscomité waarvan sprake is in artikel 3, § 8, van het ontwerp.

Zoals de artikelen 5, tweede lid, en 14 van het ontwerp zijn gesteld, valt niet te bepalen wat precies wordt bedoeld met het “financieringsmodel” waarvan sprake is in die twee bepalingen.

Indien het de bedoeling is dat artikel 5, tweede lid, het RIZIV belast met het vaststellen van de “financieringsmodellen”, die te onderscheiden zijn van de “financieringsmodaliteiten” waarvan sprake is in hoofdstuk IV en in de bijlage van het ontworpen besluit, rijst de vraag of al die financieringsmodellen *in genere* en *in abstracto* moeten worden vastgesteld, dan wel of men ze per geval voor elk betrokken functioneel samenwerkingsverband kan bepalen.

Met betrekking tot de subdelegaties van een verordenende bevoegdheid aan het bestuur heeft de afdeling Wetgeving reeds meermaals opgemerkt dat het onaanvaardbaar is dat verordenende bevoegdheden worden toegekend aan ambtenaren van een bestuur. Een subdelegatie aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van zuiver bestuurlijke of in hoofdzaak technische maatregelen.

Indien het de bedoeling is aan het RIZIV een verordenende bevoegdheid te verlenen om de modellen in kwestie vast te stellen, kan het ontwerp in dat opzicht bijgevolg niet worden aanvaard. Artikel 5, tweede lid, moet dan dienovereenkomstig worden herzien.

Indien het daarentegen de bedoeling is het RIZIV de bevoegdheid te verlenen modellen vast te stellen die, naargelang van het door de functionele samenwerkingsverbanden gekozen scenario, de vorm zouden aannemen van gewone aanvraagformulieren, of indien het de bedoeling is het RIZIV de bevoegdheid te verlenen een model vast te stellen dat naargelang van het betrokken samenwerkingsverband van geval tot geval verschilt, en met inachtneming van de voorwaarden die bij het ontworpen besluit worden opgelegd, moet het dispositief in die zin worden verduidelijkt.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de herziening van het financieringsmodel waarin artikel 14 van het ontwerp voorziet. Uit dat artikel kan niet worden opgemaakt of het de bedoeling is een verordenende bevoegdheid te verlenen aan het begeleidingscomité waarvan sprake is. Indien dit de bedoeling is, kan de subdelegatie waarin artikel 14 voorziet hier evenmin worden aanvaard. Niets verhindert daarentegen dat het begeleidingscomité de herziening die het opportuun acht, aan de bevoegde overheid kan voorstellen ingeval het financieringsmodel als een model met verordenende strekking zou worden opgevat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het tweede lid moeten de woorden “69 en” worden weggelaten.
2. Het koninklijk besluit van 10 september 2020 ‘betreffende de medische permanentie door huisartsen en de erkenning van functionele samenwerkingsverbanden’ past in de juridische context van het ontworpen koninklijk besluit. Het wordt door dat besluit noch gewijzigd, noch opgeheven.

Het hoort dan ook niet als een aanhefverwijzing te worden vermeld, maar het kan in de vorm van een overweging in de aanhef worden opgenomen.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In punt 4° moeten de woorden “artikel 2 § 3” worden vervangen door de woorden “artikel 2, 3°”.

Artikel 2

In de bepaling onder 3° zou men de strekking van de woorden “de diepe nacht” nader moeten omschrijven.

Artikel 3

1. In de laatste zin van paragraaf 2 moet nader worden bepaald dat de daar vermelde “forfaitaire bedragen” de bedragen zijn die in de budgetrubrieken van de bijlage staan.

2. In paragraaf 8 dienen de nadere regels te worden vermeld op basis waarvan het begeleidingscomité wordt ingesteld, alsook zijn samenstelling en werkwijze.

De vraag rijst bijvoorbeeld:

1° of dat comité al dan niet bij het RIZIV wordt ingesteld;

2° wat zijn specifieke opdrachten zijn: de begrippen “voorbereiding” en “opvolging” van de budgetten van de erkende functionele samenwerkingsverbanden blijken immers bijzonder vaag te zijn;

3° hoeveel leden dat begeleidingscomité telt.

3. Nog steeds in paragraaf 8 dient, overeenkomstig artikel 211 van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, het woord “artsenorganisaties” te worden vervangen door de woorden “beroepsorganisaties van de artsen”.

Artikel 4

In de paragrafen 2 en 3, tweede zin, moet het woord “verzending” worden vervangen door het woord “ontvangst”, ter wille van de overeenstemming met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin de theorie van de ontvangst inzake kennisgevingen wordt verankerd.¹

Artikel 9

In de Franse tekst van de bepaling onder 3° moet het woord “rend” worden vervangen door het woord “prend”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

¹ Onder meer GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, en noot J.-F. VAN DROOGHENBROECK, “Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception”, *JT* 2004, 47.