

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 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 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten", heeft op 8 juni 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 3 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 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés", a donné le 8 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 het feit dat

- "- il existe un déséquilibre entre les spécialités pharmaceutiques de plus de 1026 francs et de moins de 1026 francs en raison du plafonnement des marges de distribution et de dispensation limitées à 388 francs et que par conséquent, cette discrimination doit être supprimée dans les plus brefs délais;
- l'arrêté doit permettre la réalisation d'une économie; que celle-ci, avec les autres mesures qui ont été décidées, est indispensable pour atteindre l'équilibre du budget du secteur des soins de santé; qu'elle est d'autant plus essentielle que les estimations techniques ont révélé que, à politique inchangée, l'objectif budgétaire légal serait largement dépassé".

*

*

*

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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".

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de voorwaarden te wijzigen waaraan de prijzen van bepaalde farmaceutische specialiteiten moeten voldoen om te kunnen worden aangenomen in het raam van de regeling van de tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De Koning wijzigt daartoe artikel 5, d), en e), van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten.

.../...

De Koning vindt voor de aldus doorgevoerde wijzigingen een voldoende rechtsgrond in artikel 35, §§ 1 en 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, die Hem de bevoegdheid verlenen tot het vaststellen, respectievelijk wijzigen van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient ook van de wijzigende wet van 25 januari 1999 melding te worden gemaakt.
2. In het tweede lid kan, meer precies, worden verwezen naar artikel 5 van het betrokken besluit en de op dat artikel betrekking hebbende wijzigende teksten.
3. Volgens het nieuwe artikel 27, vierde lid, van de gecoördineerde wet is het advies van de Dienst voor geneeskundige controle niet langer vereist bij voorstellen of adviezen van de Technische Raad voor farmaceutische specialiteiten. De verwijzing, in het vierde lid van de aanhef, naar het advies van die dienst, dient derhalve te vervallen.

.../...

4. Ervan uitgaande dat met betrekking tot het voorliggende ontwerp de procedurevoorschriften van artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wet, werden gevolgd, moet worden vastgesteld dat die bepaling niet voorziet in een verplicht advies van de bevoegde overeenkomsten- of akkoordencommissie. Een wettelijke grondslag voor dergelijk advies kan evenmin worden geput uit artikel 28 van de gecoördineerde wet, waarin enkel melding wordt gemaakt van een mededeling aan de bevoegde overeenkomsten- of akkoordencommissie.

Ook de verwijzing, in het vijfde lid van de aanhef, naar "het advies, uitgebracht op 15 december 1998 en 26 februari 1999" van de Overeenkomstencommissie Apothekers-Verzekeringsinstellingen, dient bijgevolg te vervallen.

5. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten valt af te leiden dat de Commissie voor Begrotingscontrole over de ontworpen regeling advies heeft uitgebracht op 5 mei 1999, en niet op 28 april 1999, zoals in het zesde lid van de aanhef wordt vermeld. Men redigere het betrokken lid van de aanhef derhalve als volgt :

"Gelet op het advies, uitgebracht op 5 mei 1999, door de Commissie voor Begrotingscontrole;".

6. Ermee rekening houdend dat het Verzekeringscomité overeenkomstig artikel 22, 4°, van de gecoördineerde wet,

.../...

beslist over het doorsturen, aan de minister, van de voorstellen tot wijziging van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, wordt in het zevende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, beter geschreven : "Gelet op de beslissing, genomen op 8 maart 1999, door het Comité ...;".

7. Het achtste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, verwijst naar "artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State". Een dergelijke verwijzing is evenwel overbodig en dient te vervallen.

Artikelen 1 en 2

Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat, wanneer wijzigingen worden aangebracht in verschillende onderdelen van eenzelfde artikel, die wijzigingen worden gegroepeerd in één enkele wijzigende bepaling.

Toegepast op het voorliggende ontwerp, komt zulks erop neer dat de artikelen 1 en 2 - die beide een wijziging beogen aan te brengen in artikel 5 van het koninklijk besluit van 2 september 1980 - worden samengevoegd in een nieuw artikel 1, te redigeren als volgt :

"Artikel 1. - In artikel 5 van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering

.../...

tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het tweede lid van punt d), vervangen bij het koninklijk besluit van 17 februari 1997, wordt vervangen als volgt :

(...);

2° het tweede lid van punt e), ingevoegd bij het koninklijk besluit van 19 augustus 1997, wordt vervangen als volgt :

(...)".

Ingeval op deze suggestie tot samenvoeging van de artikelen 1 en 2 wordt ingegaan, dienen uiteraard de overige artikelen van het ontwerp te worden vernummerd.

Artikel 3

Men redigere artikel 3 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, op een legistiek meer gebruikelijke wijze als volgt :

"Artikel 3. - Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

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 qu' :

- "- il existe un déséquilibre entre les spécialités pharmaceutiques de plus de 1026 francs et de moins de 1026 francs en raison du plafonnement des marges de distribution et de dispensation limitées à 388 francs et que par conséquent, cette discrimination doit être supprimée dans les plus brefs délais;
- l'arrêté doit permettre la réalisation d'une économie; que celle-ci, avec les autres mesures qui ont été décidées, est indispensable pour atteindre l'équilibre du budget du secteur des soins de santé; qu'elle est d'autant plus essentielle que les estimations techniques ont révélé que, à politique inchangée, l'objectif budgétaire légal serait largement dépassé".

*

*

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à modifier les conditions auxquelles doivent répondre les prix de certaines spécialités pharmaceutiques pour pouvoir être admis dans le cadre du régime d'intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

A cette fin, le Roi modifie l'article 5, d), et e), de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés.

L'article 35, §§ 1er, et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 procure au Roi un fondement légal suffisant pour effectuer ces modifications, en ce qu'il l'autorise à fixer ou à modifier la nomenclature des prestations de santé.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il convient de mentionner également la loi modificative du 25 janvier 1999.

2. Au deuxième alinéa, il peut être fait référence plus précisément à l'article 5 de l'arrêté en question, ainsi qu'aux textes modificatifs se rapportant à cet article.

3. Selon le nouvel article 27, alinéa 4, de la loi coordonnée, l'avis du Service du contrôle médical n'est plus requis à propos des propositions ou des avis du Conseil technique des spécialités pharmaceutiques. La référence à l'avis de ce service au quatrième alinéa du préambule doit donc être omise.

4. A supposer que la procédure fixée à l'article 35, § 2, alinéa 1er, 2°, de la loi coordonnée ait été suivie en ce qui concerne le présent projet, il y a lieu de constater que cette disposition ne prévoit pas que l'avis de la commission de conventions ou d'accords compétente est obligatoire. L'article 28 de la loi coordonnée faisant uniquement mention d'une communication à la commission de conventions ou d'accords compétente, ne fournit pas non plus de fondement légal à cet avis.

.../...

Par conséquent, il convient également d'omettre la référence à l'"avis émis par la Commission de Conventions Pharmaciens-organismes assureurs, le 15 décembre 1998 et le 26 février 1999" figurant au cinquième alinéa du préambule.

5. Il se déduit des documents communiqués au Conseil d'Etat, section de législation, que la Commission de contrôle budgétaire a émis un avis au sujet de la réglementation en projet le 5 mai 1999, et non le 28 avril 1999, comme l'indique le sixième alinéa du préambule. Il convient donc de rédiger l'alinéa concerné du préambule comme suit :

"Vu l'avis émis par la Commission de contrôle budgétaire, le 5 mai 1999;".

6. Dès lors que, conformément à l'article 22, 4°, de la loi coordonnée, le Comité de l'assurance décide de la transmission au ministre des propositions de modification de la nomenclature des prestations de santé, il serait préférable de rédiger le septième alinéa du préambule du projet soumis avis comme suit : "Vu la décision prise le 8 mars 1999 par le Comité ...;".

7. Le huitième alinéa du préambule du projet soumis pour avis fait référence à l'"article 3, § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat". Cette référence est toutefois superflue et doit être omise.

.../...

Articles 1er et 2

Il est un principe de bonne légistique de rassembler en une seule disposition modificative les modifications apportées à différentes parties d'un même article.

Appliqué au présent projet, ce principe revient à fusionner les articles 1er et 2, - qui visent tous deux à modifier l'article 5 de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 - dans un nouvel article 1er, rédigé comme suit :

"Article 1er. - A l'article 5 de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 2 du d), remplacé par l'arrêté royal du 17 février 1997, est remplacé par la disposition suivante :

(...);

2° l'alinéa 2 du e), inséré par l'arrêté royal du 19 août 1997, est remplacé par la disposition suivante :

(...)".

Si cette suggestion de fusionner les articles 1er et 2 est retenue, il conviendra naturellement de modifier la numérotation des autres articles du projet.

.../...

Article 3

Il est plus courant, en légistique, de rédiger l'article 3 du projet comme suit :

"Article 3. - Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST

