CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.483/2
du 16 mai 2022

sur

un avant-projet de loi 'portant des dispositions budgétaires en matière de santé'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.483/2
van 16 mei 2022

over

een voorontwerp van wet 'houdende budgettaire bepalingen inzake gezondheid'

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡

Le 9 mai 2022, 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 cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions budgétaires en matière de santé'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2022.

*

Op 9 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende budgettaire bepalingen inzake gezondheid'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, 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 16 mei 2022.

*

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> « L'urgence est motivée par le fait que l'avant-projet de loi concrétise des décisions budgétaires prises dans le cadre du dernier contrôle budgétaire du gouvernement fédéral qui doivent entrer en vigueur le plus rapidement pour pouvoir s'appliquer. Ainsi, l'indemnité unique complémentaire de 207 millions d'euros aux dispensateurs de soins qui fournissent des prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont liés à l'indice santé s'appliquent à partir du 1er juin 2022 et les commissions d'accords ou de conventions peuvent introduire une proposition de dérogation à l'indexation linéaire des montants au sein de l'objectif budgétaire partiel du secteur concerné. Et la mesure 'Vieux médicaments' s'applique à partir du 1er octobre 2022 mais elle nécessite de la part de l'INAMI une information préalable des firmes pharmaceutiques ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours) [1].

L'article 4 de l'avant-projet de loi, relatif aux « vieux médicaments », entrera en vigueur, selon l'article 6, le 1er octobre 2022.

‡ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Voir en ce sens, notamment, l'avis 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2349/1, p. 205, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70434.pdf).

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡

La motivation de l'urgence relative à ces dispositions, se limite à affirmer que « […] la mesure 'Vieux médicaments' s'applique à partir du 1er octobre 2022 mais elle nécessite de la part de l'INAMI une information préalable des firmes pharmaceutiques ».

Étant donné que la demande d'avis a été introduite le 9 mai 2022, la seule circonstance qu'une mesure qui entrera en vigueur le 1er octobre 2022, soit près de cinq mois plus tard, doit faire l'objet d'une information préalable des firmes pharmaceutiques, ne suffit pas à établir qu'au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable à l'égard des articles 4 et 6. Ces dispositions ne seront pas examinées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Le dernier alinéa du commentaire de l'article 2 apporte la précision suivante :

> « [L]es moyens supplémentaires [de 207.000 milliers d'euros faisant l'objet du paragraphe 1er] ne seront pas libérés si les estimations provisoires revues de juin/juillet révèlent une sous-utilisation dans l'un des secteurs [de l'assurance maladie-invalidité faisant l'objet du régime d'indexation prévu en vertu de l'article 207*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994]. Dans ce cas, cette sous-utilisation sera bloquée maximum à hauteur du montant de l'intervention supplémentaire pour les objectifs budgétaires partiels pertinents. Si la sous-utilisation n'est pas confirmée dans les estimations techniques revues de septembre, ce blocage sera levé ».

Cette intention n'est pas traduite dans le dispositif.

Le commentaire de l'article et son dispositif doivent être harmonisés.

Article 3

La phrase introductive de l'article 3 mentionnera que l'article 40, § 1er, alinéa 5, dont il est question a également été modifié par la loi du 21 juin 2021.

Elle sera complétée en conséquence.

*

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

> "L'urgence est motivée par le fait que l'avant-projet de loi concrétise des décisions budgétaires prises dans le cadre du dernier contrôle budgétaire du gouvernement fédéral qui doivent entrer en vigueur le plus rapidement pour pouvoir s'appliquer. Ainsi, l'indemnité unique complémentaire de 207 millions d'euros aux dispensateurs de soins qui fournissent des prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont liés à l'indice santé s'appliquent à partir du 1er juin 2022 et les commissions d'accords ou de conventions peuvent introduire une proposition de dérogation à l'indexation linéaire des montants au sein de l'objectif budgétaire partiel du secteur concerné. Et la mesure 'Vieux médicaments' s'applique à partir du 1er octobre 2022 mais elle nécessite de la part de l'INAMI une information préalable des firmes pharmaceutiques".

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Door een "bijzondere" motivering te eisen voor de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen, heeft de wetgever ernaar gestreefd dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om binnen die uitzonderlijk korte termijn advies uit te brengen. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).[1]

Artikel 4 van het voorontwerp van wet, dat betrekking heeft op de "oude geneesmiddelen", zal luidens artikel 6 ervan op 1 oktober 2022 in werking treden.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Zie in die zin onder meer advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 27 december 2021 (*Parl.St*. Kamer 2021-22, nr. 55-2349/001, 205, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70434.pdf).

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡

Als motivering van het spoedeisende karakter van die bepalingen wordt louter gesteld dat "(…) la mesure 'Vieux médicaments' s'applique à partir du 1er octobre 2022 mais elle nécessite de la part de l'INAMI une information préalable des firmes pharmaceutiques".

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op 9 mei 2022, is louter de omstandigheid dat een maatregel die op 1 oktober 2022, dus bijna vijf maanden later, in werking treedt, op voorhand aan de farmaceutische bedrijven moet worden meegedeeld, geen voldoend argument om te stellen dat men op het ogenblik van de adviesaanvraag geen gebruik kon maken van de procedure vermeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).

De adviesaanvraag is dus onontvankelijk wat betreft de artikelen 4 en 6. Die bepalingen zullen dus niet worden onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Het laatste lid van de toelichting bij artikel 2 bevat de volgende precisering:

> "[De] bijkomende middelen [207 miljoen euro zoals bepaald in paragraaf 1] worden niet vrijgemaakt indien bij de voorlopige technische ramingen van juni/juli een onderbenutting wordt vastgesteld in één van de sectoren. In dergelijk geval zal deze onderbenutting worden geblokkeerd voor maximaal het bedrag van de bijkomende tegemoetkoming voor die relevante partiële begrotingsdoelstellingen. Indien bij de herziene technische ramingen van september de onderbenutting niet bewaarheid wordt, wordt deze blokkering opgegeven".

Die bedoeling wordt niet weergegeven in het dispositief.

De toelichting bij de bepaling en het dispositief moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Artikel 3

In de inleidende zin van artikel 3 moet worden vermeld dat artikel 40, § 1, vijfde lid, waarnaar verwezen wordt, ook gewijzigd is bij de wet van 21 juni 2021.

Die inleidende zin moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Béatrice DRAPIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Pierre VANDERNOOT

‡LW-CAFWQEDAD-HBEIDVT‡