



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.108/2
du 21 septembre 2022

advies 72.108/2
van 21 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
23 décembre 2021 fixant les
conditions et les règles selon
lesquelles l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités paie des honoraires
aux médecins généralistes pour
la gestion du dossier
médical global'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
23 december 2021 tot
vaststelling van de
voorwaarden en regels
overeenkomstig dewelke de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen aan de huisarts een
honorarium betaalt voor het
beheer van het globaal
medisch dossier'

Le 25 août 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 2021 fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes pour la gestion du dossier médical global'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2022.

*

Op 25 augustus 2022 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 wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 2021 tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

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 21 september 2022.

*

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

La section de législation du Conseil d'État est saisie en même temps de deux projets d'arrêtés royaux : un projet d'arrêté royal 'modifiant l'annexe 2, B, 1, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le dossier médical global', sur lequel la section de législation donne ce jour l'avis 72.108/2, et un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 2021 fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes pour la gestion du dossier médical global', qui fait l'objet du présent avis.

Ces projets d'arrêtés appellent, du point de vue de leur champ d'application dans le temps, les observations suivantes :

a) Les deux projets d'arrêtés sont étroitement liés.

Aussi, il conviendra de veiller à la cohérence de leurs dispositions relatives à leur champ d'application dans le temps.

b) En l'état, chacun des deux projets d'arrêtés se présente comme étant appelé à produire ses effets rétroactivement.

Or, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La question se pose de savoir si les conditions auxquelles la rétroactivité d'un acte administratif est ainsi admise, sont remplies, la section de législation ne disposant pas de tous les éléments de fait lui permettant de l'apprécier.

Il appartiendra à l'auteur des projets d'arrêtés de vérifier si tel est le cas.

Si ce n'est pas le cas, les projets d'arrêtés seront revus de manière à éviter qu'ils produisent leurs effets rétroactivement ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'accord de la Secrétaire d'État au Budget du 22 juillet 2022 ayant été remplacé par un accord donné le 31 août 2022, c'est cette dernière date qui doit être mentionnée à l'alinéa 7.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 dispose comme suit :

« Disposition transitoire : les délais visés aux articles 5, § 2, 3°, a) et 6, § 2, pour le paiement des honoraires majorés visés à l'art. 2, 9°, et ayant expiré au cours du premier semestre 2022 sont prolongés jusqu'au 30 juin 2022, quant il s'agit d'un bénéficiaire qui, entre l'année de son 30^{ème} anniversaire jusqu'à l'année de son 45^{ème} anniversaire et entre l'année de son 75^{ème} anniversaire jusqu'à l'année de son 85^{ème} anniversaire, avait le statut affection chronique l'année précédant l'ouverture ou la prolongation du dossier médical global ».

Or, il est en principe dépourvu de sens d'imposer au destinataire d'une règle qu'il accomplisse des actes matériels au plus tard à une date déjà révolue. Conférer un effet rétroactif pour des obligations de cette nature peut uniquement se concevoir si l'intention poursuivie est de régulariser en droit une situation de fait qui est advenue dans le respect du principe de sécurité juridique et des droits des intéressés.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Je vous confirme que les paiements des honoraires majorés visés à l'article 2 ont bien été effectués en date du 30 juin 2022 ».

Au vu de cette explication, la mention des mots « jusqu'au 30 juin 2022 », qui figurent à l'article 2, est en l'espèce admissible ².

¹ Voir dans le même sens l'avis 69.218/2 donné le 4 mai 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'modifiant l'article 2, B, 1, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le dossier médical global' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62082>) et l'avis 69.219/2 donné le 4 mai 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes pour la gestion du dossier médical global' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69219>).

² Voir dans le même sens l'avis 69.219/2 précité.

2. Il convient de préciser chaque fois que les dispositions visées sont celles de l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes pour la gestion du dossier médical global'.

*

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

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is gelijktijdig over twee ontwerpen van koninklijk besluit geadieerd: een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 2, B, 1, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, met betrekking (het) tot globaal medisch dossier’, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 72.107/2 geeft, en een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 2021 tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier’, waarover dit advies gegeven wordt.

Die ontwerpbesluiten geven, vanuit het oogpunt van hun toepassingsgebied *ratione temporis*, aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Beide ontwerpbesluiten houden nauw verband met elkaar.

Er dient dan ook op te worden gelet dat hun bepalingen betreffende het toepassingsgebied *ratione temporis* onderling samenhangend zijn.

b) Bij de huidige stand lijkt het de bedoeling te zijn dat elk van beide ontwerpbesluiten met terugwerkende kracht uitwerking heeft.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel evenwel geen terugwerkende kracht. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, kan terugwerkende kracht alleen worden aanvaard bij wijze van uitzondering, wanneer ze onontbeerlijk is ter verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, bijvoorbeeld omdat ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of een rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten worden geëerbiedigd.

De vraag rijst of de voorwaarden voor de terugwerkende kracht van een bestuurshandeling hier zijn vervuld, aangezien de afdeling Wetgeving niet over alle feitelijke gegevens beschikt om die beoordeling te maken.

Het staat aan de steller van de ontwerpbesluiten na te gaan of dat het geval is.

Als dat niet het geval is, moeten de ontwerpbesluiten worden herzien zodat ze geen uitwerking met terugwerkende kracht kunnen hebben.¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Aangezien de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van 22 juli 2022 is vervangen door een akkoordbevinding van 31 augustus 2022, is het die laatste datum die in het zevende lid dient te worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Artikel 2 bepaalt:

“Overgangsbepaling: de in de artikelen 5, § 2, 3°, a) en 6, § 2, bedoelde termijnen van betaling van de verhoogde honoraria bedoeld in art. 2, 9°, die afliepen in het eerste semester van 2022 worden verlengd tot 30 juni 2022, indien het een rechthebbende betreft die, tussen het jaar van zijn 30ste verjaardag tot het jaar van zijn 45ste verjaardag en tussen het jaar van zijn 75ste verjaardag tot het jaar van zijn 85ste verjaardag, het statuut chronische aandoening had in het jaar voorafgaand aan de opening of de verlenging van het globaal medisch dossier.”

Het heeft echter in principe geen zin de adressaat van een regel te verplichten materiële handelingen te stellen uiterlijk op een datum die reeds verstreken is. Terugwerkende kracht verlenen voor verplichtingen van die aard is enkel mogelijk indien het de bedoeling is om een feitelijke toestand die zich voorgedaan heeft met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en van de rechten van de betrokkenen, in rechte te regulariseren.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Je vous confirme que les paiements des honoraires majorés visés à l’article 2 ont bien été effectués en date du 30 juin 2022.”

¹ Zie in dezelfde zin advies 69.218/2 van 4 mei 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘tot wijziging van artikel 2, B, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, met betrekking tot (het) globaal medisch dossier’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69218>) en advies 69.219/2 van 4 mei 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69219>).

Gelet op die uitleg is de vermelding van de woorden “tot 30 juni 2022” in artikel 2 *in casu* toelaatbaar.²

2. Er dient telkens gepreciseerd te worden dat de beoogde bepalingen die zijn van het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

² Zie in dezelfde zin het voornoemd advies 69.219/2.