

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 101.035 van 22 november 2001
in de zaak A. 44.035/VII-24.094.**

In zake : 1. de v.z.w. Nationale Federatie van Doctors en Licentiaten in de Kinesitherapie,
 2. Paul TEULINGKX,
 3. Jeanne WOUTERS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat David D'HOOGHE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51, bus 1

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken,
die woonplaats kiest bij
Advocaat bij het Hof van Cassatie Ph. GÉRARD,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 523/28.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. Nationale Federatie van Doctors en Licentiaten in de Kinesitherapie, Paul TEULINGKX en Jeanne WOUTERS op 22 maart 1991 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het koninklijk besluit van 11 januari 1991 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 1991;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de beschikking van 15 maart 1996 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 16 juli 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 september 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. D'HOOGHE, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat D. de JONGHE d'ARDOYE die, loco advocaat bij het Hof van Cassatie Ph. GÉRARD verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat het bestreden besluit er toe strekt artikel 7 van de bijlage van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, dat betrekking heeft op de prestaties van de kinesitherapeuten, te vervangen; dat de eerste verzoekende partij onder meer tot doel heeft de verdediging te verzekeren van de beroepsbelangen van de

kinesitherapeuten; dat de tweede verzoeker een kinesitherapeut is, en de derde verzoekster -hierin niet tegengesproken door de verwerende partij- stelt te lijden aan een door haar vermelde ziekte waardoor zij “zeer regelmatig een beroep (moet) doen op de verstrekkingen van een kinesitherapeut”;

2.1. Overwegende dat de verzoekende partijen als eerste middel de schending aanvoeren van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

“DOORDAT het bestreden besluit niet werd onderworpen aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State; de daartoe vereiste hoogdringendheid met volgende redenen werd omkleed :
(...)

TERWIJL artikel 3, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, de tekst van de ontwerpen van reglementaire besluiten aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt onderworpen;

EN TERWIJL de loutere verwijzing naar de datum van inwerkingtreding van de nationale overeenkomst tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen niet volstaat om te voldoen aan het voorschrift van artikel 3, §1 van de wetten op de Raad van State, vermits die motivering niet doet blijken waarom de inwerkingtreding van de overeenkomst de gelijktijdige inwerkingtreding van de gewijzigde nomenclatuur zou vereisen.

EN TERWIJL de inwerkingtreding van de overeenkomst ‘op zijn vroegst’ op 1 januari 1991 geenszins vereist dat de gewijzigde nomenclatuur op dezelfde datum in werking treedt; de overeenkomst en de nomenclatuur immers verschillende doelstellingen hebben en op autonome wijze tot stand komen; (...)

EN TERWIJL uit de voortgang van de procedure niet blijkt dat de wijziging van de nomenclatuur dermate dringend was dat het advies van de Raad van State niet kon worden afgewacht; de conventie door de Minister van Sociale Zaken op 21 december 1990 werd goedgekeurd; het bestreden koninklijk besluit tot wijziging van de nomenclatuur niettemin slechts op 11 januari 1991 ondertekend en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 1991;

(...)”;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert :

“Deze motivatie is zeker voldoende en pertinent.

Inderdaad, de bepalingen van het bestreden K.B. en deze van vermelde nationale overeenkomst gaan zeer nauw samen.

De nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1984 in uitvoering van artikel 24 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, stelt geen honorariumtarieven vast. De nomenclatuur houdt, naast de lijst van de geneeskundige verstrekkingen die geleverd kunnen worden en naast de voorwaarden waaronder deze verstrekkingen kunnen geleverd worden, slechts abstracte berekeningsregels voor de honoraria in.

De honorariumtarieven worden vastgesteld door de in artikel 26 van de voornoemde wet van 9 augustus 1963 bedoelde overeenkomsten tussen de verzekeringsinstellingen en de verstrekkers van gezondheidszorgen.

In de wijze waarop in deze overeenkomsten de honoraria vastgesteld worden, wordt beroep gedaan op de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen meer bepaald op de ‘betrekkelijke waarde’ van de geneeskundige verstrekkingen die mede in de nomenclatuur is opgenomen.

Artikel 29, § 1 van de voornoemde wet van 9 augustus 1963 stelt in verband hiermee duidelijk : ‘De overeenkomsten met betrekking tot ... de kinesitherapeuten ... bepalen in het bijzonder het bedrag der voor de verstrekkingen aan te rekenen honoraria en prijzen’.

Die honoraria en prijzen worden vastgesteld door factoren te bepalen waarmee de in artikel 24 bedoelde betrekkelijke waarden dienen vermenigvuldigd.

De honorariumtarieven worden derhalve vastgesteld in de overeenkomsten die zich voor het vaststellen van de honoraria steunen op de nomenclatuur.

De in de nomenclatuur gehanteerde abstracte berekeningsregels voor de honoraria blijven dus betekenisloos en resulteren niet in een bepaald honorariumtarief zonder de in het nationaal akkoord overeen te komen concrete waarde die aan de berekeningsregels gehecht kan worden.

Het was in casu dus noodzakelijk dat het bestreden K.B., dat de nomenclatuur voor kinesitherapeuten wijzigt, zo snel mogelijk werd gepubliceerd teneinde uitwerking te krijgen op dezelfde datum als de inwerkingtreding van de (nieuwe) overeenkomst tussen de verzekeringsinstelling en de kinesitherapeuten.

Deze overeenkomst diende op zijn beurt zo spoedig mogelijk uitwerking te hebben, gezien deze samen met het bestreden K.B. tot uiterst dringend doel had de begrotingsdoelstelling voor de kinesitherapeutische verzorging voor 1991 te respecteren (zie in dit verband punt 1 van het antwoord op het tweede middel).

Gezien het voorafgaande is het vanwege verzoekers onjuist te stellen dat de hoogdringendheid niet kan voortvloeien uit vermelde overeenkomst.

(...)

Tenslotte merkt de verwerende partij op dat het feit dat het bestreden K.B. op 11 januari 1991 werd ondertekend en op 22 januari 1991 gepubliceerd, terwijl de conventie door de Minister reeds op 21 december 1990 werd goedgekeurd, zeker niet de afwezigheid van hoogdringendheid aantoont”;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord doen gelden :

“De preambule van het bestreden besluit bevat drie proposities ter rechtvaardiging van de ingeroepen hoogdringendheid : ten eerste, dat de bepalingen van het bestreden besluit ‘gebonden’ zijn aan de nationale overeenkomst die is gesloten tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen, ten tweede dat die overeenkomst in werking treedt op 1 januari 1991 en ten derde dat de bepalingen van het bestreden besluit op dezelfde datum uitwerking moeten hebben.

De eerste propositie, nl. dat de bepalingen van het bestreden besluit gebonden zijn aan die van de overeenkomst is de belangrijkste.

De verwerende partij meent die stelling te kunnen staven op grond dat de honorariumtarieven die in de overeenkomst worden vastgesteld een beroep doen op de in de nomenclatuur opgenomen relatieve waarden derwijze dat de in de nomenclatuur gehanteerde abstracte berekeningsregels betekenisloos blijven zolang daaraan in de overeenkomst geen concrete waarde is gegeven.

Het is juist dat een nomenclatuur, wat de honoraria betreft, slechts een concrete betekenis en draagwijdte krijgt indien aan de abstracte parameters in de overeenkomst een concrete waarde is toegekend. Voor het overige echter staan overeenkomst en nomenclatuur los van elkaar. De nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen heeft betrekking op de terugbetaling van de geneeskundige verstrekkingen in het kader van de verplichte ziekteverzekering (art. 23 en 24 wet 9 augustus 1963). De overeenkomsten regelen de financiële en administratieve betrekkingen tussen de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen enerzijds en de kinesitherapeuten anderzijds (art. 26 wet 9 augustus 1963).

De overeenkomst en de nomenclatuur bestaan en werken dus los van elkaar, behalve wat betreft de waarde van de parameter ter bepaling van de honoraria.

Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de overeenkomst en de nomenclatuur aan elkaar gebonden zijn derwijze dat de wijziging van het ene ook de wijziging van het andere met zich moet meebrengen. Het is derhalve niet omdat in de overeenkomst de regeling van de derdebetalersregeling, de opmaak van het getuigschrift, de erkenning of de waarde van de parameter ter bepaling van de grootte van de honoraria wordt gewijzigd dat ook de nomenclatuur moet worden gewijzigd.

Waar in abstracto geen enkel onlosmakelijk verband bestaat tussen nomenclatuur en overeenkomst in die zin dat de wijziging van de overeenkomst de gelijktijdige wijziging van de nomenclatuur impliceert, is die gebondenheid ook niet in concreto aan te tonen. Meer bepaald blijkt geenszins dat de nieuwe overeenkomst met de oude nomenclatuur niet zou kunnen worden toegepast. Dit wordt door de verwerende partij overigens zelfs niet voorgehouden.

Het enige concreet gegeven dat de memorie van antwoord ter zake bevat is de verwijzing naar de begrotingsdoelstelling voor wat betreft de kinesitherapeutische verzorging. In dat verband moet echter worden opgemerkt dat de

hoogdringendheid in de preambule van het bestreden besluit niet door een verwijzing naar begrotingsdoelstellingen wordt gemotiveerd. Er kan dan ook a posteriori geen argument uit worden geput. Bovendien staan de maatregelen die in de overeenkomst tot beperking van de uitgaven zijn opgenomen los van de in de nomenclatuur met het oog op de begrotingsdoelstellingen aangenomen wijzigingen.

Uit het voorgaande blijkt dat verwerende partij geen enkel concreet element verschaft waaruit blijkt dat de wijzigingen in de overeenkomst een wijziging van de nomenclatuur noodzakelijk maken. Het besluit is dan ook onvermijdelijk dat de eerste propositie van de motivering van de hoogdringendheid -nl. dat de bepalingen van het besluit zijn gebonden aan die van de nationale overeenkomst- zowel in feite als in recht(e) onjuist is derwijze dat de ingeroepen hoogdringendheid niet op die grond kan worden verantwoord.

De tweede propositie is evenmin juist. Artikel 16 van de nationale overeenkomst bepaalt immers dat de overeenkomst 'op zijn vroegst uitwerking (heeft) op 1 januari 1991'. De datum van inwerkingtreding stond volgens de overeenkomst derhalve nog niet vast zodat er geen enkel probleem was om de overeenkomst desgewenst op een latere datum in werking te doen treden. Er bestond overigens de mogelijkheid om de gelding van de lopende overeenkomst voor een beperkte termijn te handhaven (zoals ook bij de overeenkomst met de verplegers is geschied).

Uit de onjuistheid van de twee eerste proposities volgt dat ook de derde daaruit volgende propositie volgens welk de bepalingen van de nomenclatuur enerzijds en van de overeenkomst anderzijds op dezelfde datum uitwerking moeten hebben onjuist is.

De hoogdringendheid is bijgevolg op in rechte en in feite onjuiste motieven gesteund. Minstens is de hoogdringendheid niet 'met bijzondere redenen omkleed' in de zin van art. 3, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermits uit de redengeving in elk geval niet blijkt om welke redenen de bepalingen van overeenkomst en de nomenclatuur onlosmakelijk met elkaar zouden zijn verbonden derwijze dat de wijzigingen van de overeenkomst in casu noodzakelijk ook de wijziging van de nomenclatuur met zich moet meebrengen (Zie R.v.St., 5 juli 1990, DE JONGE, nr. 35.402).

Zelfs indien de tot staving van hoogdringendheid aangevoerde redenen juist zouden zijn -quod non- staat vast dat zij niet relevant zijn, nl. dat zij de ingeroepen hoogdringendheid niet kunnen rechtvaardigen. Om op wettige wijze te kunnen worden ingeroepen mag de ingeroepen hoogdringendheid immers niet op kunstmatige wijze door de overheid tot stand zijn gebracht. In casu is, voor zover de in de preambule van het bestreden besluit opgenomen redengeving juist zou zijn -quod non-, de hoogdringendheid slechts tot stand gekomen op het ogenblik dat de Minister van Sociale Zaken de tussen de verzekeringsinstellingen en de kinesitherapeuten gesloten overeenkomst heeft goedgekeurd. Voor zover de bepalingen van de overeenkomst volgens de Minister een gelijktijdige wijziging van de nomenclatuur noodzakelijk maakte had de Minister zijn goedkeuring van de overeenkomst afhankelijk moeten stellen van de voorwaarde dat de overeenkomst slechts in werking zou treden op de datum van inwerkingtreding van de te wijzigen nomenclatuur. Hoe dan ook kan de

Minister die een overeenkomst die op 1 januari 1991 in werking treedt, zonder meer goedkeurt, zich niet op die datum van inwerkingtreding beroepen om een met die overeenkomst onlosmakelijk verbonden geacht besluit aan het voorafgaand toezicht van de Raad van State te onttrekken. Het tegendeel zou ertoe leiden dat de informele of impliciete toezegging van de Minister om binnen een korte tijdspanne een reglement in werking te laten treden, volstaat om zich op de hoogdringendheid te beroepen”;

3. Overwegende dat het middel gegrond is om de volgende redenen :

3.1. Artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit :

“§ 1. Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers, de leden van de Gemeenschaps- of Gewestexecutieven en de leden van het Verenigd College bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten”.

Dit betekent dat in casu alleen in geval van hoogdringendheid, en mits deze in het besluit met bijzondere redenen is omkleed, het advies van de afdeling wetgeving niet diende ingewonnen te worden.

3.2. Het advies van de afdeling wetgeving werd niet ingewonnen op grond van de volgende motivering :

“Overwegende dat de bepalingen van dit besluit gebonden zijn aan die van de nationale overeenkomst die is gesloten tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen, dat die overeenkomst in werking treedt op 1 januari 1991 en dat deze bepalingen uitwerking moeten hebben op dezelfde datum”.

3.3. Met de verzoekende partijen moet worden vastgesteld dat de in het bestreden koninklijk besluit opgenomen motivering geenszins vermeldt, laat staan aantoon, waarom de bepalingen ervan gebonden zijn aan die van de bedoelde

overeenkomst en derhalve waarvan het besluit uitwerking moet hebben op dezelfde datum als de nationale overeenkomst gesloten tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen.

De argumentatie dienaangaande in de memorie van antwoord toont wel aan dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de nomenclatuur en overeenkomsten tussen de verzekeringsinstellingen en de verstrekkers van gezondheidszorgen, doch niet dat de beide noodzakelijkerwijs op dezelfde datum moeten uitwerking hebben.

De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord -waarop de verwerende partij niet meer met een laatste memorie heeft gereageerd- op goede gronden dat niet is aangetoond dat de nieuwe overeenkomst met de oude nomenclatuur niet zou kunnen worden toegepast.

3.4. Vermits het bestreden besluit zelf de redenen diende te vermelden waarop de ingeroepen hoogdringendheid is gesteund, is de verwerende partij niet gerechtigd zich in haar memorie van antwoord op andere redenen dan die veruitwendigd in het besluit zelf, te beroepen.

Er kan dan ook in rechte geen rekening worden gehouden met de in de memorie van antwoord ingeroepen begrotingsdoelstellingen.

3.5. Ten slotte moet worden vastgesteld dat, zelfs indien de verwerende partij zich in rechte zou hebben kunnen beroepen op de noodzaak de nomenclatuur aan te passen op dezelfde datum als deze waarop de overeenkomst ziekenfondsen-kinesitherapeuten uitwerking had -quod non, zie hoger- niet is aangetoond dat het in casu ook niet mogelijk was een spoedeisend advies binnen drie dagen, overeenkomstig artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in te winnen.

De betrokken overeenkomst werd gesloten op 13 december 1990, en zou moeten hebben in werking treden op 1 januari 1991.

Vermits het bestreden besluit uiteindelijk toch pas genomen werd op 11 januari 1991, en gepubliceerd op 22 januari 1991, heeft het terugwerkende

kracht, en is niet aannemelijk dat een bijkomend “uitstel” van drie dagen om het besluit te nemen, onmogelijk was,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 11 januari 1991 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 1991.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op twaalfduizend frank, komen ten laste van de verwerende partijen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig november tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.