COORDINATION

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e december 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft de 15e december 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité", a donné le 15 décembre 1982 l'avis suivant :

21 DÉC 1982

Ingevolge de opgelegde korte termijn, moet het advies zich beperken tot de opmerkingen die hierna volgen :

1. De koninklijke besluiten nrs. 58 en 59 van 22 juli 1982 hebben een globale verzekeringstegemoetkoming mogelijk gemaakt voor de zorgen die worden verleend in erkende rust-oorden voor bejaarden en in erkende rust- en verzorgings-tehuizen. Deze globale tegemoetkoming verhinderde voortaan elke afzonderlijke vergoeding voor de verschillende zorgen die in die instellingen werden verstrekt. (De adviezen van de Raad van State dienomtrent zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 juli 1982, blz. 8562 en blz. 8566).

De regering stelt nu vast dat binnen die instellingen voor een aantal bedden geen erkenning is verkregen, zodat er twee uitkeringstelsels naast elkaar bestaan : een globale -d.w.z. dagelijkse forfaitaire- tegemoetkoming voor de erkende bedden, en een afzonderlijke tegemoetkoming voor iedere soort van verstrekking, voor de niet-erkende bedden (Verslag aan de Koning, blz. 1, laatste lid).

In het Verslag aan de Koning wordt zonder nadere toelichting verklaard dat deze twee betalingswijzen "aan de basis kunnen liggen van een verkeerdelijk gebruik van het verzorgend personeel wat aanleiding geeft tot bijkomende kosten voor de ziekteverzekering" (Verslag aan de Koning, blz. 2. eerste lid).

Om dit misbruik te voorkomen stelt de Regering voor aan de "niet-erkende bedden" een uitkeringstelsel van gelijke aard -d.w.z. eveneens een dagelijkse forfaitaire vergoeding- te verbinden.

.../..

2. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in artikel 1, 9°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, naar luid waarvan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen kan treffen ten einde het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid te verzekeren.

Voor de beoordeling van de wettigheid van de nieuwe maatregelen ten aanzien van voornoemd artikel 1, 9°, moet het bespa rend effect ervan in het Verslag aan de Koning met meer duidelijkheid worden toegelicht.

Onder die voorwaarde is er geen probleem van rechtsgrond. Wel dient de verwijzing te worden uitgebreid tot het bepaalde in artikel 1, 5°, van meergenoemde wet omdat bij het ontwerp maatregelen betrokken zijn welke uitgaven betreffen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste zijn van de Staat.

3. Artikel 23 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, geeft een opsomming van de verschillende geneeskundige verstrekkingen waarvoor in de volgende artikelen van die wet, een verzekeringstegemoetkoming is vastgesteld.

Het koninklijk besluit nr. 58 heeft die lijst uitgebreid met een 12° luidend als volgt :

> "12° de verstrekkingen die verleend worden door diensten of inrichtingen die erkend zijn met toepassing van artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging".

Voornoemd artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 werd door het koninklijk besluit nr. 59 gewijzigd, en bepaalt nu

dat in het raam van een planning die is vastgesteld door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, en volgens normen die bij koninklijk besluit zijn geregeld, aan geïntegreerde diensten voor thuisverzorging en aan erkende rustoorden voor bejaarden een bijzondere erkenning wordt toegekend voor het verlenen van een geheel van zorgen dat toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen.

Luidens artikel 1 van het ontwerp zal een onderscheid worden gemaakt tussen de verstrekkingen die "rechtstreeks in verband staan met de vorenbedoelde erkenning" (art. 1, A) en de verstrekkingen "die niet rechtstreeks in verband staan met de erkenning in het kader van artikel 5 van vorenbedoelde wet van 27 juni 1978" (art. 1, B, laatste zinsnede).

In dit verband moet worden opgemerkt dat in artikel 5 sprake is van twee erkenningen, de erkenning als rustoord, en de bijzondere erkenning voor het verlenen van sommige zorgen. Om elke betwisting te voorkomen moet derhalve zowel in A als in B duidelijk tot uiting komen dat bedoeld wordt de "bijzondere erkenning", bedoeld in artikel 5 van de wet van 27 juni 1978.

4. Vergeleken met artikel 23, 12° van de wet van 9 augustus 1963, ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 58 van 22 juli 1982, is het toepassingsgebied van het ontworpen 13° ruimer, in zoverre hier tevens de rustoorden voor bejaarden erkend met toepassing van artikel 2 van de wet van 12 juli 1966 op de rustoorden voor bejaarden worden geviseerd.

In dit verband verklaart de gemachtigde ambtenaar dat het de "politieke wil" is van de Regering om de verzekeringstegemoetkoming inzake verstrekkingen eveneens toepasselijk te maken op de rustoorden voor bejaarden, erkend met toepassing van de wet van 12 juli 1966.

.../...

De rustoorden voor bejaarden zijn geen verzorgingsinstellingen in de betekenis welke daaraan voor de toepassing van de wet van 9 augustus 1963 wordt gegeven; de rangschikking van de zorgen verstrekt door die rustoorden bij de geneeskundige verstrekkingen bedoeld in artikel 23 van voornoemde wet, komt neer op een impliciete erkenning van die rustoorden als verzorgingsinstellingen. Aldus wordt het toepassingsgebied van de wet van 9 augustus 1963 uitgebreid; deze uitbreiding die op zichzelf voor de ziekteverzekering een meeruitgave betekent, kan geen rechtsgrond vinden in artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982, tenzij het effect van die uitbreiding elders door een vermindering van ziekteverzekeringsuitgaven zou worden opgevangen.

5. In artikel 23, 12°, van de wet van 9 augustus 1963 is er sprake van de verstrekkingen die verleend worden door "diensten of in inrichtingen" (services ou institutions) erkend met toepassing van artikel 5 van de wet van 27 juni 1978, terwijl het ontworpen 13° gewaagt van "rust- en verzorgingstehuizen" (maisons de repos et de soins) die erkend worden met toepassing van voornoemd artikel 5.

Indien dezelfde instellingen worden bedoeld in 12° en 13°, zouden zij door dezelfde begrippen dienen te worden aangewezen.

6. Het onderscheid tussen de verstrekkingen bedoeld in artikel 23, 12°, van de wet van 9 augustus 1963 en deze bedoeld in artikel 23, 13°, van die wet is niet duidelijk.

In het Verslag aan de Koning wordt gesteld dat in 12° bedoeld worden : patiënten wier gezondheidstoestand geen eigenlijke ziekenhuisverzorging kan verantwoorden, maar die in sterke mate aangewezen zijn op verzorging en bijstand in de handelingen van het dagelijks leven; in 13° zouden bedoeld

worden : de patiënten die zich niet in die gezondheidstoestand bevinden (Verslag aan de Koning, blz. 2, onderaan).

In het bepalend gedeelte van het ontwerp wordt dit vertaald door verstrekkingen die rechtstreeks in verband staan met de bijzondere erkenning en verstrekkingen die niet rechtstreeks daarmede in verband staan. Dienomtrent verklaarde de gemachtigde dat dit verband kan worden nagegaan aan de hand van het bepaalde in het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen.

7. Met de artikelen 2 en 3 van het ontwerp worden respectievelijk de artikelen 24, vierde lid, en 25, § 9, van de wet van 9 augustus 1963, beide ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 58, aangepast.

Hetzelfde lijkt te moeten geschieden met de artikelen 26 en 31bis van dezelfde wet, die door de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit nr. 58, respectievelijk werden vervangen en ingevoegd. Zonodig zal ook het opschrift van Titel III, Hoofdstuk 4, Afdeling 1, litt. Cbis moeten worden aangepast.

8. Met betrekking tot de inwerkingtreding van het ontwerp is het aangewezen de datum van 31 december 1982 te vervangen door die van 1 januari 1983.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent :

1. Les arrêtés royaux n° 58 et 59 du 22 juillet 1982 ont permis une intervention globale d'assurance pour les soins dispensés dans des maisons de repos agréées pour personnes âgées ainsi que dans des maisons de repos et de soins agréées. Cette intervention globale évitait dorénavant tout remboursement séparé pour les différents soins dispensés dans ces institutions (Les avis du Conseil d'Etat y relatif ont été publiés au Moniteur belge du 27 juillet 1982 p. 8562 et p. 8566).

Le Gouvernement constate à présent qu'à l'intérieur de ces institutions, un certain nombre de lits n'ont pas obtenu l'agréation, de sorte que deux régimes de remboursement coexistent : l'intervention globale - c'est-à-dire une intervention journalière forfaitaire - pour les lits agréés et une intervention séparée pour chaque type de prestation pour les lits non agréés (Rapport au Roi, p. 1, dernier alinéa).

Le Rapport au Roi mentionne, sans autre commentaire, que ces deux modes de paiement "pourraient être à l'origine d'une utilisation abusive du personnel soignant entraînant des coûts supplémentaires pour l'assurance maladie" (Rapport au Roi, p. 2, alinéa premier).

Afin d'éviter ce genre d'abus, le Gouvernement propose de soumettre les "lits non agréés" à un régime de remboursement analogue, c'est-à-dire d'instituer également ici une intervention journalière forfaitaire.

./.

2. Le projet puise son fondement légal dans l'article ler, 9°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, aux termes duquel le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministre prendre toutes les mesures utiles en vue d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Afin de permettre le contrôle de légalité des nouvelles mesures au regard de l'article ler, 9°, il y aurait lieu de préciser plus amplement dans le Rapport au Roi leur effet d'économie.

A cette condition, il n'y a pas de problème de fondement légal. La référence devra toutefois être étendue à la disposition de l'article ler, 5°, de la loi précitée, le projet comportant des mesures qui entraînent des dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat.

3. L'article 23 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, énumère les différentes prestations de santé pour lesquelles les articles subséquents de la loi prévoient l'intervention de l'assurance.

L'arrêté royal n° 58 a ajouté à cette liste un 12° libellé comme suit :

> "12° les prestations qui sont fournies par des services ou dans des institutions qui sont agréés en application de l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins".

L'article 5 susvisé de la loi du 27 juin 1978 a été modifié par l'arrêté royal n° 59 et dispose à présent que dans le cadre d'une planification établie par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, et selon des normes déterminées par arrêté royal, une agréation spéciale est accordée aux services intégrés de soins à domicile et aux maisons de repos agréées, pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter.

./.

Aux termes de l'article ler du projet, une distinction sera faite entre les prestations qui "(sont) en rapport direct avec l'agrément (à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 il est question d'"agréation") susvisé (article ler, A) et celles "qui ne sont pas en rapport direct avec l'agrément dans le cadre de l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 susvisée " (article ler, B, dernier membre de phrase)

Il convient d'observer à cet égard que l'article 5 mentionne deux agréations, l'agréation en tant que maison de repos, et l'agréation spéciale pour la dispensation de certains soins. Afin d'éviter toute contestation, il y a lieu dès lors de faire apparaître clairement dans le point A comme dans le point B, qu'il s'agit de l'"agréation spéciale" visée à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978.

4. Par rapport à l'article 23, 12° de la loi du 9 août 1963, inséré par l'arrêté royal n° 58 du 22 juillet 1982, le 13° en projet a un champ d'application plus étendu en ce qu'il vise également les maisons de repos pour personnes âgées agréées en application de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées.

Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce sujet que c'est la "volonté politique" du Gouvernement de rendre l'intervention de l'assurance en matière de prestations également applicable aux maisons de repos pour personnes âgées agréées en application de la loi du 12 juillet 1966.

Les maisons de repos pour personnes âgées ne sont pas des institutions de soins au sens qui leur est donné pour l'application de la loi du 9 août 1963; la classification des soins dispensés par ces maisons de repos parmi les prestations de santé visées à l'article 23 de la loi précitée, s'analyse en une agréation de ces maisons de repos au titre d'institutions de soins. Le champ d'application de la loi du 9 août 1963 est ainsi élargi; or, cette extension qui, par-elle même entraîne une dépense supplémentaire pour l'assurance maladie, ne peut trouver son fondement légal dans l'article ler, 9°, de la loi du 2 février 1982, à moins que l'effet de cette

extension ne soit contrebalancé par une réduction des dépenses en matière d'assurance maladie réalisée ailleurs.

5. A l'article 23, 12°, de la loi du 9 août 1963, il est question des prestations fournies par "des services ou dans des institutions" agréés en application de l'article 5 de la loi du 27 juin 1978, alors que le 13° en projet fait état des "maisons de repos et de soins" agréées en application de l'article 5 susvisé.

Si ce sont les mêmes institutions qui sont visées au 12° et au 13°, elles devraient être désignées par les mêmes dénominations.

6. La distinction entre les prestations visées à l'article 23,12°, de la loi du 9 août 1963 et celles visées à l'article 23, 13°, de cette loi, n'est pas claire.

Aux termes du Rapport au Roi, le 12° vise des patients dont l'état de santé ne justifie pas vraiment des soins en milieu hospitalier mais qui sont fortement tributaires de soins et d'assistance dans les actes courants de la vie journalière; dans le 13°, il s'agirait de patients qui ne se trouvent pas dans un tel état de santé (Rapport au Roi, au bas de la page 2).

Dans le dispositif du projet, cette distinction se traduit par des prestations qui sont en rapport direct avec l'agréation spéciale et par des prestations qui ne sont pas en rapport direct avec celle-ci. Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce sujet que l'existence ou l'absence d'un tel rapport peut être vérifiée à l'aide des dispositions de l'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agréation spéciale de maisons de repos et de soins.

./.

7. Les articles 2 et 3 du projet adaptent respectivement l'article 24, alinéa 4, et l'article 25, § 9, de la loi du 9 août 1963, qui ont été insérés dans la loi par l'arrêté royal n° 58.

Une même adaptation semble devoir être opérée pour les articles 26 et 31bis de la même loi que les articles 4 et 5 de l'arrêté royal n° 58 ont respectivement remplacé et inséré. Au besoin, il conviendra d'adapter également l'intitulé du Titre III, Chapitre 4 Section 1, littéra Cbis.

8. En ce qui concerne l'entrée en vigueur du projet, il est indiqué de remplacer la date du 31 décembre 1982 par celle du 1er janvier 1983.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

L. VAN DEN ABEELE, toegevoegd griffier.
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. ROELANDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.
Le rapport a été présenté par M. M. ROELANDT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

L. VAN DEN ABEELE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.