CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
1
- 6 -02- 1989
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

YC.

L. 18.873/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 januari 1989 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van de wijze waarop de forfaitaire honoraria voor klinische biologie per verpleegdag worden vastgesteld voor de verstrekkingen van klinische biologie verleend aan gehospitaliseerde rechthebbenden", heeft op 24 januari 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 janvier 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation de la manière dont sont fixés les honoraires forfaitaires en matière de biologie clinique par journée d'hospitalisation pour les prestations de biologie clinique dispensées à des bénéficiaires hospitalisés", a donné le 24 janvier 1989 l'avis suivant :

I. INHOUD EN DOEL VAN HET ONTWERP.

Overeenkomstig artikel 34octies, § 1, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, worden de verstrekkingen van klinische biologie, zoals die door de Koning nader worden omschreven, voor de gehospitaliseerde rechthebbenden per ziekenhuis vergoed op basis van een forfaitair honorarium dat per verpleegdag wordt betaald.

Artikel 34octies, § 2, van dezelfde wet belast de Nationale Commissie geneesheren-ziekenfondsen ermee in een akkoord, zoals bedoeld in artikel 34 van de wet, de nadere regelen vast te stellen die gelden voor het berekenen van voormeld forfaitair honorarium.

Artikel 34octies, § 3, van dezelfde wet bepaalt evenwel dat, wanneer de Nationale Commissie geneesheren-ziekenfondsen vóór een jaarlijks door de Minister te bepalen datum geen akkoord heeft kunnen sluiten of indien het afgesloten akkoord het niet mogelijk maakt binnen de perken van het voorziene budget te blijven, de Koning zelf een regeling kan vaststellen. Daartoe dient de Minister van Sociale Zaken een voorstel te formuleren dat hij voor advies toestuurt aan de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren en aan de verzekeringsinstellingen. Deze adviezen moeten bij de Minister toekomen binnen een termijn

.../...

van vijftien vrije dagen. Na afloop van de termijn stelt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, een regeling vast, nadat de Ministerraad van de voornoemde adviezen kennis heeft genomen.

Voor het jaar 1989 machtigt artikel 34duodecies, § 2, van meermaals genoemde wet van 9 augustus 1963, ingevoegd bij artikel 51 van de programmawet van 30 december 1988, de Minister - in afwijking van het bepaalde in artikel 34octies, § 1, eerste lid, van de wet van 9 augustus 1963 doch onverminderd de naleving van het bepaalde in het tweede en het derde lid van die paragraaf (1) - reeds vanaf de datum van de bekendmaking van die programmawet in het Belgisch Staatsblad, zijnde 5 januari 1989, een voorstel inzake het forfaitair honorarium voor verstrekkingen van klinische biologie aan gehospitaliseerde patiënten aan de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren en verzekeringsinstellingen toe te sturen.

+

.../...

---

(1) In de loop van de parlementaire voorbereiding is wel verklaard dat de procedure bepaald in genoemd artikel 34duodecies, § 2, alle andere procedures als bepaald in de artikelen 34 en 34octies, §§ 2 en 3, vervangt (Gedr. St. Senaat, nr. 527-6 (1988-1989), blz. 16). Dat blijkt evenwel geenszins uit de tekst van de wet zelf. Het is een vaste rechtspraak dat wanneer een tekst zoals in dit geval ondubbelzinnig is, de tijdens de parlementaire voorbereiding vertolkte opvattingen niet kunnen opwegen tegen de betekenis welke uit de tekst van de wet naar voren treedt (Cass. 15.1.1963, Pas. 1963, I, 570; Raad van State, arrest nr. 12.339 van 21.4.1967).

Voor het thans voor advies aan de Raad van State overgelegde ontwerp werd de laatstgenoemde procedure toegepast alhoewel er, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, een akkoord was tot stand gekomen zoals bedoeld in artikel 34octies, § 2, van de wet van 9 augustus 1963.

Nog steeds volgens de gemachtigde ambtenaar moet de definitie van het begrip "verstrekkingen van klinische biologie" in artikel 1, § 1, van het ontwerp uitsluitend als referentiekader worden gezien en niet als de omschrijving ervan, bedoeld in artikel 34octies, § 1, van de wet van 9 augustus 1963.

Het spreekt vanzelf dat de formulering van dit referentiekader hoe dan ook in overeenstemming moet zijn met de in een ander besluit nog te geven omschrijving.

II. VOORBARIG KARAKTER VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Hierboven is reeds aangestipt dat voor dit ontwerp een beroep wordt gedaan op de bijzondere procedure bepaald in artikel 34duodecies, § 2, van de wet van 9 augustus 1963, van welke procedure enkel voor het jaar 1989 toepassing kan worden gemaakt.

Gelet op het uitzonderlijk karakter van deze procedure, waarbij de Minister gemachtigd is de fase van het akkoord geneesheren-ziekenfondsen over te slaan of, zoals in dit geval, op een akkoord niet in te gaan, en onmiddellijk zelf een voorstel van honorariumregeling te formule-

ren, moet aan de bij artikelen 34duodecies, § 2, en 34octies, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 9 augustus 1963 voorgeschreven raadpleging een reële inhoud worden gegeven. Een bevestiging van het belang welke aan die adviezen moet worden gehecht, vindt men terug in de ook bij de toepassing van de procedure bepaald in artikel 34duodecies, § 2, gelding hebbende regel dat de Ministerraad van die adviezen kennis moet nemen.

Aan het zoëven omschreven substantieel vereiste van raadpleging is uiteraard slechts voldaan indien de definitieve tekst van het ontwerp maar wordt opgesteld na ontvangst en onderzoek van de gevraagde adviezen of na verloop van de termijn van vijftien vrije dagen binnen welke, krachtens artikel 34octies, § 3, deze adviezen bij de Minister hadden moeten toekomen.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de adviezen werden gevraagd bij brief van 9 januari 1989; de termijn van vijftien vrije dagen loopt dus tot en met 25 januari d.a.v. Het eerste advies bereikte de Minister op vrijdag 20 januari.

De adviesaanvraag van 18 januari aan de Raad van State betreft derhalve een tekst die niet als definitief kan worden aangezien en de aanvraag is dus voorbarig.

I. CONTENU ET OBJET DU PROJET.

Conformément à l'article 34octies, § 1er, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, l'intervention dans les prestations de biologie clinique, telles qu'elles sont précisées par le Roi, est fixée par hôpital pour les bénéficiaires hospitalisés, sur la base d'un honoraire forfaitaire payé par journée d'hospitalisation.

L'article 34octies, § 2, de la même loi charge la Commission nationale médico-mutualiste de préciser dans un accord, tel que prévu à l'article 34 de la loi, les règles de calcul de l'honoraire forfaitaire précité.

L'article 34 octies, § 3, de la même loi dispose toutefois que si la Commission nationale médico-mutualiste n'a pas pu conclure d'accord avant une date à fixer annuellement par le Ministre ou si l'accord conclu ne permet pas de rester dans les limites du budget prévu, le Roi peut fixer lui-même une réglementation. A cet effet, le Ministre des Affaires sociales doit formuler une proposition qu'il envoie pour avis aux organisations professionnelles représentatives des médecins et aux organismes assureurs. Ces avis doivent parvenir au Ministre dans un délai de quinze jours francs. Passé ce délai, le Roi fixe une réglementation par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après que celui-ci a pris connaissance des avis susmentionnés.

.../...

Pour l'année 1989, l'article 34duodecies, § 2, de la loi précitée du 9 août 1963, inséré par l'article 51 de la loi-programme du 30 décembre 1988, autorise le Ministre - par dérogation à l'article 34octies, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963 mais sans préjudice du respect des dispositions de l'alinéa 2 et de l'alinéa 3 dudit paragraphe (1) - à envoyer aux organisations représentatives des médecins et aux organismes assureurs dès la date de la publication de cette loi-programme au Moniteur belge, soit le 5 janvier 1989, une proposition relative à l'honoraire forfaitaire pour les prestations de biologie clinique fournies aux patients hospitalisés.

Pour le projet présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, c'est la dernière procédure qui a été appliquée, bien que, selon le fonctionnaire délégué, un accord au sens de l'article 34octies, § 2, de la loi du 9 août 1963 soit intervenu.

Toujours selon le fonctionnaire délégué, la définition de la notion de "prestations de biologie clinique" donnée à l'article 1er, § 1er, du projet doit être considérée exclusivement comme un cadre de référence et non comme une disposition précisant cette notion, ainsi qu'il est prévu à l'article 34octies, § 1er, de la loi du 9 août 1963.

---------- .../...

(1) Au cours des travaux préparatoires il a été déclaré, il est vrai, que la procédure définie dans ledit article 34duodecies, § 2, remplaçait toutes autres procédures telles que déterminées dans les articles 34 et 34octies, §§ 2 et 3 (doc. parl. Sénat, n° 527-6 (1988-1989), p. 16). Mais cela ne ressort nullement du texte de la loi même. Il est de jurisprudence constante que lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, le texte est dépourvu d'ambiguïté, les opinions exprimées au cours des travaux préparatoires ne peuvent prévaloir sur le sens qui se dégage du texte de la loi (Cass. 15.1.1968, Pas. 1968, I, 570; Conseil d'Etat, arrêt n° 12.339 du 21.4.1967).

Il va sans dire que la formulation de ce cadre de référence doit, en tout état de cause, concorder avec la définition qu'un autre arrêté doit encore donner de cette notion.

II. CARACTERE PREMATURE DE LA DEMANDE D'AVIS.

Ainsi qu'il a déjà été relevé, il est recouru, pour prendre l'arrêté en projet, à la procédure spéciale prévue par l'article 34duodecies, § 2, de la loi du 9 août 1963, procédure dont il ne peut être fait application que pour l'année 1989.

En raison du caractère exceptionnel de cette procédure, qui permet au Ministre de sauter la phase de l'accord médico-mutualiste ou, comme en l'occurrence, de ne pas se rallier à un accord intervenu et de formuler alors lui-même directement une proposition de régime d'honoraires, il importe de donner un contenu réel à la consultation prescrite par les articles 34duodecies, § 2, et 34octies, § 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 9 août 1963. Une confirmation de l'importance qu'il convient d'attacher à ces avis peut être trouvée dans la règle - également applicable en cas de mise en oeuvre de la procédure définie à l'article 34duodecies, § 2 - selon laquelle le Conseil des Ministres doit prendre connaissance desdits avis.

Il n'est évidemment satisfait à la formalité substantielle de consultation définie ci-dessus que si le texte définitif du projet est seulement établi après réception et examen des avis recueillis ou après l'expiration du délai de quinze jours francs dans lequel lesdits avis doivent parvenir au Ministre en vertu de l'article 34octies, § 3.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que les avis ont été demandés par lettre du 9 janvier 1989; le délai de quinze jours court donc jusqu'au 25 janvier inclusivement. Le premier avis est parvenu au Ministre le vendredi 20 janvier.

Cela étant, la demande d'avis du 18 janvier adressée au Conseil d'Etat concerne un texte qui ne peut être considéré comme définitif; elle est dès lors prématurée.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.