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 4 oktober 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en van de bijzondere modaliteiten volgens welke de verzekeringsinstellingen de bedragen van de tegemoetkomingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging, verschuldigd voor de verstrekkingen die zijn verleend in de laboratoria voor klinische biologie die aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bedragen verschuldigd zijn bij toepassing van artikel 61 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, als waarborg inhouden, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 8 december 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 4 octobre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions et les modalités particulières selon lesquelles les organismes assureurs retiennent en garantie les montants des interventions de l'assurance soins de santé dus pour les prestations dispensées dans les laboratoires de biologie clinique redevables à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité des sommes dues en application de l'article 61 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 8 décembre 1994 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit bepaalt onder welke voorwaarden en volgens welke regelen de laboratoria voor klinische biologie de waarborg moeten vestigen, bedoeld in de paragrafen 6, 7, 15 en 16 van artikel 61 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Een dergelijke waarborg moet worden gevestigd door de laboratoria voor klinische biologie die niet tijdig de aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering verschuldigde trimestriële voorschotten en jaarlijkse ristorno's hebben betaald.

De betrokken waarborg dient, blijkens de zoëven vermelde wetsbepalingen, op vraag van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het R.I.Z.I.V., te worden gevestigd door middel van een door de verzekeringsinstellingen te verrichten inhouding op de bedragen welke in het kader van de tegemoetkomingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging verschuldigd zijn voor de verstrekkingen verleend in de schuldplichtige laboratoria.

1.2. Het ontwerp regelt de berekeningswijze en de procedure van de door de verzekeringsinstellingen te verrichten inhouding van de tot vestiging van de waarborg vereiste bedragen (artikelen 2 en 3), bepaalt onder welke voorwaarden door de voornoemde Dienst kan worden beslist tot een vermindering (artikel 4) of een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de vereiste waarborg (artikel 5) en regelt het geval waarin de ontworpen procedure niet wordt ingezet of een einde neemt (artikel 6).

2. In de paragrafen 6, 7, 15 en 16 van artikel 61 van de gecoördineerde wet, welke paragrafen het voorliggend ontwerp tot rechtsgrond strekken, wordt de Koning, benevens met het bepalen van de voorwaarden en de nadere regelen voor de uitvoering van die bepalingen, tevens belast met het vaststellen van de regelen "volgens welke de rechthebbenden van de verzekering voor geneeskundige verzorging in kennis worden gesteld van de hiervoor vermelde maatregel", in casu van de inhouding van de bedragen tot vestiging van de waarborg.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het ontwerp niet in regels betreffende de kennisgeving van de beoogde maatregel aan de rechthebbenden van de verzekering voor geneeskundige verzorging voorziet, vermits dergelijke regels niet nodig zijn, rekening houdend met de in het ontwerp L. 23.751/1 beoogde koppeling van de waarborgregeling aan de derdebetalersregeling.

3. Met artikel 2 van het ontwerp wordt een dubbel automatisme ingesteld. Uit die bepaling valt immers af te leiden eensdeels dat, eenmaal de betrokken laboratoria niet de verschuldigde bedragen binnen de wettelijk voorgeschreven termijn hebben betaald, de verzekeringsinstellingen verplicht zijn een waarborg te vestigen, anderdeels, dat die waarborg moet betrekking hebben op het geheel van de door het laboratorium aan het R.I.Z.I.V. verschuldigde sommen.

3.1. Wat de verplichting tot het vestigen van de waarborg betreft, is door de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat voor een dergelijk systeem is geopteerd, teneinde een ongeoorloofde discriminatie tussen de laboratoria voor klinische biologie te voorkomen. In dat verband kan worden vastgesteld dat het invoeren van een dergelijke verplichting niet onmogelijk wordt gemaakt door artikel 61 van de gecoördineerde wet (1).

3.2. Er mag worden opgemerkt dat het in het ontwerp vervatte beginsel van de verplichte vestiging van de waarborg op het geheel van de door het laboratorium verschuldigde sommen (artikel 2 van het ontwerp) zal kunnen worden getemperd in de gevallen bedoeld in de artikelen 4 en volgende van het ontwerp. Een dergelijke regeling is, onverminderd de bijzondere opmerkingen welke verder in dit advies bij de betrokken artikelen zullen worden gemaakt, in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever om zowel een inhouding op het geheel, dan wel op een gedeelte van de

---

(1) De parlementaire voorbereiding van het betrokken wetsartikel laat niet toe met zekerheid uit te maken of de in de paragrafen 6, 7, 15 en 16, voorkomende woorden "... houden de verzekeringsinstellingen, op vraag van de Dienst, ... (de waarborg in)", refereren aan een al dan niet discretionaire bevoegdheid van die instellingen om tot de inhouding over te gaan (zie ook het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 27 en 28 januari 1994 over een voorontwerp van wet "houdende sociale bepalingen", Gedr. St., Senaat, 1993-94, nr. 980/1, blz. 216).

door het laboratorium verschuldigde sommen mogelijk te maken (1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Mede rekening houdend met de in artikel 61 van de gecoördineerde wet gehanteerde terminologie, redigere men het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden en de nadere regelen overeenkomstig welke de verzekeringsinstellingen met toepassing van artikel 61 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bedragen van verzekeringstegemoetkomingen voor verstrekkingen verleend in de laboratoria voor klinische biologie die aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bedragen verschuldigd zijn, als waarborg kunnen inhouden".

---

(1) "De inhouding slaat op de gehele of gedeeltelijke bedragen die de laboratoria verschuldigd zijn; het R.I.Z.I.V. kan op die manier rekening houden met bijzondere omstandigheden die zich kunnen voordoen of met het algemeen belang" (Gedr. St., Senaat, 1993-94, nr. 980/1, blz. 28).

Artikel 3.

In artikel 3, § 1, leze men : "... vermeld in de statistische tabellen, bedoeld in hoofdstuk XIV, afdeling 4, van ...".

Voor alle duidelijkheid lijkt in paragraaf 2 beter te worden geschreven :

"... het niet mogelijk maakt, binnen een maand na de ontvangst van het in artikel 2, § 1, bedoelde verzoek, het bedrag van de waarborg ...".

Artikel 4.

Uit artikel 4 volgt dat enkel laboratoria van een zekere omvang in aanmerking komen voor een vermindering van het bedrag van de waarborg. De verklaring hiervoor houdt naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar verband met het voor het R.I.Z.I.V. afnemende risico van niet-betaling door meer omvangrijke laboratoria. De Regering zal er niettemin voldoende oog moeten voor hebben dat, wat de minder omvangrijke laboratoria betreft, op die wijze geen inbreuk wordt gepleegd op de grondwettelijke regels inzake gelijkheid en niet-discriminatie.

Voorts zal de Regering erover moeten oordelen of het niet aangewezen is te voorzien in een plafond ten belope waarvan de Dienst voor geneeskundige verzorging van het R.I.Z.I.V. de vereiste waarborg zal kunnen verminderen.

Artikel 5.

Luidens artikel 5, § 1, tweede streepje, b), ziet de Dienst af van de totaliteit van de gevraagde waarborg zodra "een in kracht van gewijsde getreden definitieve gerechtelijke beslissing ten gronde bepaalt (niet : "bepaald") dat ... de totaliteit van de gevraagde waarborg niet kan worden gehandhaafd".

Zoals zij is geredigeerd lijkt deze bepaling rechterlijke beslissingen in kort geding uit te sluiten, hetgeen de bevoegdheid van de Koning te buiten gaat. Indien het de bedoeling zou zijn met deze bepaling aan te geven dat de laboratoria zich ook met betrekking tot de inhouding van de waarborg tot de rechter kunnen wenden, is zulks een overbodige verduidelijking, aangezien laboratoria ook zonder een dergelijke bepaling reeds over die mogelijkheid van rechtstoegang beschikken. Tot slot moet worden vastgesteld dat in de diverse paragrafen van artikel 61 van de gecoördineerde wet, waaraan het voorliggend ontwerp uitvoering beoogt te geven, telkens sprake is van een door de verzekeringsinstellingen in te houden waarborg "..., tot een beloop van de verschuldigde sommen, ... en zulks tot op de dag van de kennisgeving aan het Instituut van een voor het Instituut ongunstige definitieve in kracht van gewijsde getreden gerechtelijke beslissing over de zaak zelf betreffende die bedragen". Kennelijk heeft de wetgever daarbij enkel rechterlijke beslissingen betreffende de verschuldigde bedragen, en niet betreffende de waarborg als zodanig beoogd. Het bepaalde in het ontworpen artikel 5, § 1, tweede streepje, b), is hiermee niet in overeenstemming.

Uit wat voorafgaat volgt dat het bepaalde in artikel 5, § 1, tweede streepje, b), uit het ontwerp dient te worden weggelaten. Om dezelfde redenen zal ook het overeenkomstige artikel 5, § 2, tweede streepje, b), dat op een gedeeltelijke vrijstelling van de gevraagde waarborg betrekking heeft, moeten worden geschrapt.

Artikel 6.

De in dit artikel vervatte regeling van voorkoming of beëindiging van de procedure van vestiging van de waarborg, is, blijkens de redactie van de paragrafen 6, 7, 15 en 16, van artikel 61 van de gecoördineerde wet, niet door de wetgever beoogd geworden (1). Artikel 6 van het ontwerp houdt derhalve een toevoeging aan de wet in welke de bevoegdheid van de Koning overstijgt en moet om die reden worden weggelaten.

---

(1) Zoals ook bij artikel 5 van het ontwerp is opgemerkt, is in de betrokken paragrafen van artikel 61 van de gecoördineerde wet, enkel sprake van "... een voor het Instituut ongunstige definitieve in kracht van gewijsde getreden gerechtelijke beslissing over de zaak zelf betreffende die bedragen".

Artikel 7.

Een bepaling van inwerkingtreding, als bedoeld in artikel 7 van het ontwerp, wordt gebruikelijk als volgt geredigeerd :

"Art. (7). Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de eerste maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

OBSERVATIONS GENERALES.

1.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis détermine les conditions et les règles selon lesquelles les laboratoires de biologie clinique doivent constituer la garantie, visée aux paragraphes 6, 7, 15 et 16 de l'article 61 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Une telle garantie doit être constituée par les laboratoires de biologie clinique qui n'ont pas payé dans les délais requis les avances trimestrielles et les ristournes annuelles dues à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Selon les dispositions légales susmentionnées, la garantie concernée doit, à la demande du Service des soins de santé de l'I.N.A.M.I., être constituée sous la forme d'une retenue effectuée par les organismes assureurs sur les montants dus dans le cadre des interventions de l'assurance soins de santé pour les prestations dispensées dans les laboratoires débiteurs.

1.2. Le projet règle le mode de calcul et la procédure selon lesquels la retenue sera opérée par les organismes assureurs en vue de constituer la garantie (articles 2 et 3), détermine les conditions auxquelles le Service précité peut accorder une réduction (article 4) ou une exemption totale ou partielle de la garantie exigée (article 5) et règle le cas où la procédure en projet n'est pas entamée ou prend fin (article 6).

2. Les paragraphes 6, 7, 15 et 16 de l'article 61 de la loi coordonnée, qui procurent un fondement légal au projet présentement examiné, chargent le Roi, outre de fixer les conditions et les modalités particulières d'exécution de ces dispositions, de déterminer les règles "selon lesquelles les bénéficiaires de l'assurance soins de santé sont informés de la mesure susvisée", en l'espèce, de la retenue des montants en vue de la constitution de garantie.

Le Conseil d'Etat a été informé que le projet ne prévoit pas de règles relatives à la notification de la mesure visée aux bénéficiaires de l'assurance soins de santé, celles-ci étant inutiles, puisque le projet L. 23.751/1 prévoit de lier le système de garantie au régime du tiers payant.

3. L'article 2 du projet instaure un double automatisme. En effet, il appert de cette disposition d'une part, que dès que les laboratoires concernés n'ont pas payé les montants dus dans le délai légal, les organismes assureurs sont obligés de constituer une garantie, d'autre part, que cette garantie doit concerner la totalité des sommes dues par le laboratoire à l'I.N.A.M.I.

3.1. En ce qui concerne l'obligation de constituer une garantie, le fonctionnaire délégué a précisé que ce système a été choisi afin d'éviter une discrimination illicite entre les laboratoires de biologie clinique. A cet égard, on peut

constater que l'article 61 de la loi coordonnée permet l'introduction d'une telle obligation (1).

3.2. Il convient d'observer que le principe, inscrit au projet, de la constitution obligatoire de la garantie sur la totalité des sommes dues par le laboratoire, pourra être assoupli dans les cas visés aux articles 4 et suivants du projet. Sous réserve des observations particulières qui seront formulées ci-après dans le présent avis concernant les articles concernés, pareil système se concilie avec l'intention du législateur de rendre possible une retenue tant sur la totalité que sur une partie des sommes dues par le laboratoire (2).

---

(1) Les travaux préparatoires de l'article de loi concerné ne permettent pas d'établir avec certitude si les mots "... les organismes assureurs, à la demande du Service, retiennent, en garantie, ..." figurant aux paragraphes 6, 7, 15 et 16, font référence à une compétence discrétionnaire qui autoriserait ces organismes à effectuer cette retenue (voir également l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, des 27 et 28 janvier 1994 sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales", Doc., parl., Sénat, 1993-94, n○ 980/1, p. 216).

(2) "La retenue portera sur les montants totaux ou partiels des sommes dues par les laboratoires; l'I.N.A.M.I. pourra ainsi tenir compte des situations particulières qui peuvent se présenter ou de l'intérêt général" (Doc. parl., Sénat, 1993-94, n○ 980/1, p. 28).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Compte tenu de la terminologie utilisée à l'article 61 de la loi coordonnée, il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal déterminant les conditions et les modalités particulières conformément auxquelles les organismes assureurs sont autorisés, en application de l'article 61 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, à retenir en garantie des montants des interventions de l'assurance soins de santé dus pour des prestations dispensées dans les laboratoires de biologie clinique débiteurs auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité".

Article 3.

A l'article 3, § 1er, il conviendrait d'écrire : "... figurant aux cadres statistiques prévus au chapitre XIV, section 4, de ...".

Par souci de clarté, mieux vaudrait rédiger le paragraphe 2 ainsi qu'il suit :

"Si la procédure prévue à l'article 2, § 3, alinéa 2 ne permet pas, dans le mois suivant la réception de la demande visée à l'article 2, § 1er, d'atteindre le montant de la garantie ...".

Article 4.

Il découle de l'article 4 que seuls les laboratoires d'une certaine dimension entrent en ligne de compte pour une réduction du montant de la garantie. Selon la déclaration du fonctionnaire délégué, la justification tiendrait dans le fait que l'I.N.A.M.I. court moins de risque de ne pas être payé par des laboratoires de plus grandes dimensions. Le gouvernement devra néanmoins veiller, en ce qui concerne les laboratoires moins importants, à ce que cette disposition ne porte pas atteinte aux règles constitutionnelles en matière d'égalité et de non-discrimination.

En outre, il incombera au gouvernement de juger s'il n'y a pas lieu de prévoir un plafond à concurrence duquel le Service de soins de santé de l'I.N.A.M.I. pourra réduire la garantie exigée.

Article 5.

Aux termes de l'article 5, § 1er, second tiret, b), le Service renonce à la totalité de la garantie demandée dès qu'"une décision judiciaire définitive au fond, passée en force de chose jugée, porte que ... la totalité de la garantie demandée ne peut être maintenue".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition semble exclure les décisions judiciaires en référé et excède de la sorte la compétence du Roi. Si cette disposition a pour objet d'indiquer que les laboratoires peuvent également en référer au juge pour ce qui concerne la retenue de la garantie, il s'agit dans ce cas d'une précision superflue,

puisque les laboratoires disposent déjà de cette voie de droit. Il convient enfin de constater qu'aux divers paragraphes de l'article 61 de la loi coordonnée, que le projet présentement examiné vise à mettre en oeuvre, il est chaque fois question d'une garantie à retenir par les organismes assureurs "..., jusqu'à concurrence des sommes dues, ... et ce, jusqu'au jour de la notifiation à l'Institut d'une décision judiciaire définitive au fond passée en force de chose jugée, défavorable à l'Institut, concernant lesdits montants". Le législateur ainsi, n'a manifestement visé que les décisions judiciaires concernant les montants dus et non celles concernant la garantie en tant que telle. La disposition figurant sous le second tiret, b), de l'article 5, § 1er en projet ne correspond pas à cette distinction.

Il résulte de ce qui précède que la disposition figurant au second tiret, b), de l'article 5, § 1er, doit être omise du projet. Pour les mêmes raisons, la disposition correspondante figurant au second tiret, b), de l'article 5, § 2, relative à une exemption partielle de la garantie demandée, devra également être supprimée.

Article 6.

Selon la rédaction des paragraphes 6, 7, 15 et 16 de l'article 61 de la loi coordonnée, le législateur n'a pas envisagé le mécanisme prévu par cet article pour éviter que la procédure de constitution de garantie soit entamée ou

pour y mettre fin (1). L'article 6 du projet contient dès lors un ajout à la loi qui excède la compétence du Roi et doit donc être omis.

Article 7.

Il est d'usage de rédiger une disposition d'entrée en vigueur, comme celle figurant à l'article 7 du projet, comme suit :

"Art. (7). Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

---

(1) Ainsi qu'il a également été relevé sous l'article 5 du projet, il est uniquement question, dans les paragraphes concernés de l'article 61 de la loi coordonnée d'"... une décision judiciaire définitive au fond, passée en force de chose jugée, défavorable à l'Institut, concernant lesdits montants".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,
Madame : président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
Messieurs : D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
E. WYMEERSCH, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. S. VANDERHAEGEN.