

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 6 februari 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 1993 houdende regeling van de wijze waarop de forfaitaire honoraria voor klinische biologie per verpleegdag worden vastgesteld voor de verstrekkingen inzake klinische biologie verleend aan in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden", heeft op 7 maart 1996 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 6 février 1994 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1993 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 7 mars 1996 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 19 april 1993 houdende regeling van de wijze waarop de forfaitaire honoraria voor klinische biologie per verpleegdag worden vastgesteld voor de verstrekkingen inzake klinische biologie verleend aan in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden.

2. Uit artikel 57 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, valt af te leiden dat de regels voor het berekenen van de forfaitaire honoraria welke worden toegepast met het oog op de vergoeding van de verstrekkingen van klinische biologie aan de in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, kunnen worden vastgesteld op grond van twee, duidelijk van elkaar te onderscheiden procedures.

2.1. De eerste procedure is die welke wordt beschreven in artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, welke bepaling recent werd gewijzigd bij de wet van 20 december 1995, en welke erop neerkomt dat de regelen voor het berekenen van de forfaitaire honoraria waarvan sprake, worden vastgesteld in een akkoord dat is gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen en dat moet worden bekrachtigd bij koninklijk besluit "... na goedkeuring door de Algemene Raad in het kader van zijn bevoegdheid inzake begroting en oriënteringen van het algemeen beleid en door de minister". Ingeval het akkoord niet wordt goedgekeurd door zowel de Algemene Raad als de minister, wordt de

.../...

procedure van artikel 57, § 3, van de gecoördineerde wet toegepast.

2.2. De tweede procedure welke kan worden gevolgd is die welke wordt beschreven in artikel 57, § 3, van de gecoördineerde wet. Die procedure komt erop neer dat de regeling inzake de berekening van de forfaitaire honoraria wordt vastgesteld door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit. Die procedure kan enkel worden doorlopen in geval de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen voor een jaarlijks door de minister te bepalen datum geen akkoord heeft kunnen sluiten of indien het gesloten akkoord het niet toelaat binnen de perken te blijven van het budget van financiële middelen voor het ganse Rijk voor verstrekkingen van klinische biologie voor in een ziekenhuis opgenomen patiënten. Alsdan kan de minister zelf een voorstel formuleren dat hij voor advies toestuurt aan de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren en aan de verzekeringsinstellingen, welke adviezen bij de minister moeten toekomen binnen een termijn van vijftien vrije dagen. Het is pas na afloop van deze termijn dat de Koning de regeling kan vaststellen, "... nadat de Ministerraad van de (...) bedoelde adviezen kennis heeft genomen".

3. De regeling welke is vervat in het met het voorliggend ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 19 april 1993, werd vastgesteld overeenkomstig de procedure beschreven in artikel 34octies, § 3, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en

.../...

uitkeringen, zijnde het sub 2.2 vermelde artikel 57, § 3, van de gecoördineerde wet. In casu diende die procedure te worden doorlopen vermits toentertijd geen akkoord was gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen.

De wijzigingen welke het voorliggend ontwerp in het koninklijk besluit van 19 april 1993 beoogt aan te brengen, vloeien evenwel voort uit het akkoord dat op 31 oktober 1995 in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen is gesloten met toepassing van artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, en hebben betrekking op de voor het jaar 1996 toe te passen forfaitaire honoraria (1).

Vermits er voor 1996 een akkoord als bedoeld in artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, is tot stand gekomen, en zulks vóór de daartoe door de minister krachtens de wet vastgestelde datum van 1 november 1995, dient met betrekking tot de ontworpen regeling de procedure van artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet te worden gevolgd, welke procedure - het zij benadrukt - de naleving van andere vormvereisten impliceert dan die welke zijn vermeld in artikel 57, § 3, van de gecoördineerde wet.

(1) Voor de jaren 1994 en 1995 werd er geen akkoord gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen en werd het koninklijk besluit van 19 april 1993 toegepast.

In overeenstemming met het bepaalde in artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, werd het akkoord dan ook goedgekeurd door de Algemene Raad en door de minister en dient het nog uitsluitend bij koninklijk besluit te worden bekrachtigd.

4. Vastgesteld moet worden dat het ontwerp niet beperkt blijft tot een "bekrachtiging" in de technische, administratiefrechtelijke zin van het woord, waarbij een overheid een rechtshandeling bevestigt welke normaal tot haar eigen bevoegdheid behoort, doch welke een ander orgaan in haar plaats heeft verricht (1). Integendeel wordt in het ontwerp zelf een regeling uitgewerkt, welke weliswaar is gesteund op het akkoord dat op 31 oktober 1995 in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen werd gesloten, doch welke niettemin door de Koning wordt vastgesteld en niet door de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen, zoals wordt voorgeschreven door artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 december 1995 houdende sociale bepalingen, welke artikel 57 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, heeft gewijzigd, valt geenszins af te leiden dat de wetgever aan de in artikel 57, § 2, van de laatstgenoemde wet, vermelde

(1) A. MAST en J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Brussel, E. Story-Scientia, 1994, blz. 105, nr. 93, met verwijzing naar A. KOHL, La ratification en droit administratif, Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique, 1966, blz. 269-273.

bekrachtiging een andere betekenis heeft willen geven dan die welke daaraan gebruikelijk wordt gehecht en welke zoëven werd aangehaald. Dat houdt in dat de bevoegdheid welke de Koning uit artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet put, uitsluitend valt te begrijpen als een formele toezichtsbevoegdheid, en niet als een volwaardige normerende bevoegdheid. De Koning beschikt immers uitsluitend over deze laatste bevoegdheid wanneer Hij optreedt ter uitvoering van artikel 57, § 3, van de gecoördineerde wet, welke bepaling echter niet het voorliggend ontwerp tot rechtsgrond kan strekken, vermits er een akkoord is gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen en dat akkoord blijkbaar aan de in artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, vermelde voorwaarden voldoet.

5. Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat, eensdeels, de Koning uit artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, niet de bevoegdheid put om een regeling uit te werken welke - zoals in het ontwerp - verder strekt dan de in de betrokken wetsbepaling beoogde bekrachtiging en, anderdeels, de Koning niet vermag het rigide en door de wetgever gewilde onderscheid tussen de procedures van artikel 57 van de paragrafen 2 en 3 van de gecoördineerde wet, te negeren. Wel kan de regering overwegen om, zo zij dit aangewezen acht, door middel van een wetgevend initiatief het procédé van de bekrachtiging bij koninklijk besluit, zoals dat wordt voorgeschreven in artikel 57, § 2, van de gecoördineerde wet, te vervangen door een meer soepel procédé.

.../...

6. De Raad van State, afdeling wetgeving, zal zich in het licht van de sub 5 geformuleerde conclusie met betrekking tot het ontbreken van een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling, van een nader onderzoek van de zaak onthouden.

Toch mag subsidiair erop worden gewezen dat het vanuit logistiek oogpunt geenszins aanbeveling verdient om - zoals in het ontwerp gebeurt - in één tekst bepalingen te groeperen welke zijn vastgesteld op grond van essentieel verschillende procedures, welke de naleving impliceren van andere vormvereisten. Onverminderd de vaststelling dat terzake een voldoende rechtsgrond ontbreekt, zouden de onderscheiden regelingen welke zijn tot stand gekomen met toepassing van respectievelijk de paragrafen 2 en 3 van artikel 57 van de gecoördineerde wet, op een autonome wijze moeten worden geconcipieerd, wat in het voorliggend geval dan zou inhouden dat het koninklijk besluit van 19 april 1993 zou moeten worden opgeheven ingeval de tekst van het te bekrachtigen akkoord van 31 oktober 1995 een volledig uitgewerkte en op zichzelf staande regeling bevat. Is dat laatste niet het geval, dan lijkt de tekst van het betrokken akkoord te zullen moeten worden gelezen in samenhang met het koninklijk besluit van 19 april 1993, wat uiteraard niet bevorderlijk is voor de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van de regelgeving.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à modifier l'arrêté royal du 19 avril 1993 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.

2. Il peut être inféré de l'article 57 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, que les règles pour le calcul des honoraires forfaitaires appliqués en vue de l'indemnisation des prestations de biologie clinique à des bénéficiaires hospitalisés peuvent être fixés sur la base de deux procédures nettement distinctes.

2.1. La première procédure est celle décrite à l'article 57, § 2, de la loi coordonnée, disposition qui a été modifiée récemment par la loi du 20 décembre 1995 et qui revient à ce que les règles pour le calcul des honoraires forfaitaires visés soient fixées dans un accord conclu au sein de la Commission nationale médico-mutualiste et qui doit être confirmé par arrêté royal "... après approbation par le Conseil général, dans le cadre de ses compétences en matière budgétaire et d'orientation de politique générale, et par le ministre". Dans le cas où l'accord n'est pas approuvé tant par le Conseil général que par le ministre, la procédure prévue à l'article 57, § 3, de la loi coordonnée s'applique.

.../...

2.2. La seconde procédure qui peut être suivie est celle qui est décrite à l'article 57, § 3, de la loi coordonnée. Cette procédure implique que la réglementation en matière de calcul des honoraires forfaitaires est fixée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Cette procédure ne peut être engagée que lorsque la Commission nationale médico-mutualiste n'a pas pu conclure d'accord avant une date fixée annuellement par le ministre, ou si l'accord conclu ne permet pas de rester dans les limites du budget des moyens financiers prévus pour les prestations de biologie clinique aux patients hospitalisés pour l'ensemble du Royaume. Dans ce cas, le ministre peut formuler lui-même une proposition qu'il soumet pour avis aux organisations professionnelles représentatives des médecins et aux organismes assureurs, avis qui doivent parvenir au ministre dans un délai de quinze jours francs. Ce n'est que passé ce délai que le Roi peut édicter des règles "... après que (le Conseil des Ministres) ait pris connaissance des avis susmentionnés".

3. Les règles prévues à l'arrêté royal du 19 avril 1993, que le présent projet entend modifier, ont été fixées selon la procédure décrite à l'article 34octies, § 3, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, c'est-à-dire l'article 57, § 3, de la loi coordonnée, mentionné sous le point 2.2. En l'occurrence, cette procédure a dû être suivie, dès lors qu'à l'époque aucun accord n'avait été conclu au sein de la Commission nationale médico-mutualiste.

.../...

Toutefois, les modifications que le présent projet tend à apporter à l'arrêté royal du 19 avril 1993 résultent de l'accord conclu le 31 octobre 1995 au sein de la Commission nationale médico-mutualiste, en application de l'article 57, § 2, de la loi coordonnée, et elles portent sur les honoraires forfaitaires à appliquer pour l'année 1996 (1).

Dès lors qu'un accord au sens de l'article 57, § 2, de la loi coordonnée est intervenu pour 1996, et ce avant la date du 1er novembre 1995, fixée à cet effet par le ministre en vertu de la loi, il y a lieu, pour ce qui concerne les règles en projet, de suivre la procédure de l'article 57, § 2, de la loi coordonnée, procédure - il faut le souligner - qui implique le respect d'autres formalités que celles qui sont mentionnées à l'article 57, § 3, de la loi coordonnée.

Conformément à l'article 57, § 2, de la loi coordonnée, l'accord a donc été approuvé par le Conseil général et par le ministre, et il ne doit plus qu'être confirmé par arrêté royal.

4. Il faut bien constater que le projet ne se limite pas à une "confirmation" au sens technique de ce terme selon le droit administratif, qui implique qu'une autorité

(1) Aucun accord n'a été conclu au sein de la Commission nationale médico-mutualiste pour les années 1994 et 1995 et il a été fait application de l'arrêté royal du 19 avril 1993.

confirme un acte juridique qui relève normalement de sa propre compétence, mais qu'un autre organe a accompli à sa place (1). Bien au contraire, le projet lui-même prévoit des règles qui, si elles sont fondées sur l'accord conclu le 31 octobre 1995 au sein de la Commission nationale médico-mutualiste, n'en sont pas moins fixées par le Roi et non par la Commission nationale médico-mutualiste, comme le prescrit l'article 57, § 2, de la loi coordonnée.

Il ne peut aucunement être inféré des travaux préparatoires de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales, loi qui a modifié l'article 57 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, que le législateur ait entendu donner à la confirmation visée à l'article 57, § 2, de cette dernière loi une signification autre que celle qui y est habituellement attachée et qui vient d'être citée. Il en résulte que la compétence que le Roi tient de l'article 57, § 2, de la loi coordonnée, peut être qualifiée exclusivement de compétence de tutelle formelle et non de compétence normative à part entière. En effet, le Roi dispose exclusivement de cette dernière compétence lorsqu'il agit en exécution de l'article 57, § 3, de la loi coordonnée, disposition qui ne peut toutefois procurer de fondement légal au projet soumis, dès lors qu'un accord a été conclu au sein de la Commission nationale médico-mutualiste et que

(1) A. MAST et J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1994, p. 105, n° 93, qui se réfère à A. KOHL, La ratification en droit administratif, Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique, 1966, p. 269-273.

cet accord répondait manifestement aux conditions mentionnées à l'article 57, § 2, de la loi coordonnée.

5. Il peut être inféré de ce qui précède que, d'une part, le Roi ne tient pas de l'article 57, § 2, le pouvoir d'établir des règles qui - comme c'est le cas dans le projet - vont au-delà de la confirmation visée dans la disposition législative concernée et que, d'autre part, le Roi ne peut pas passer outre à la distinction stricte, voulue par le législateur, entre les procédures respectives du paragraphe 2 et du paragraphe 3 de l'article 57 de la loi coordonnée. Il est vrai que, si le gouvernement le jugeait indiqué, il pourrait envisager, par la voie d'une initiative législative, de remplacer par un procédé plus souple, le procédé de confirmation par arrêté royal, tel qu'il est prescrit par l'article 57, § 2, de la loi coordonnée.

6. A la lumière de la conclusion formulée sous le point 5 quant à l'absence d'un fondement légal suffisant pour les règles en projet, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstiendra d'examiner le texte plus avant.

Il peut néanmoins être signalé, subsidiairement, que du point de vue de la technique législative, il n'est pas du tout recommandé de grouper dans un seul texte - comme c'est le cas dans le projet - des dispositions prises sur la base de procédures essentiellement différentes qui impliquent le respect de formalités distinctes. Sans préjudice de la constatation qu'en l'espèce un fondement légal suffisant fait défaut, il conviendrait de concevoir de

.../...

manière autonome les différentes règles édictées respectivement en application du paragraphe 2 et du paragraphe 3 de l'article 57 de la loi coordonnée. Dans le cas présent, il en résulterait que l'arrêté royal du 19 avril 1993 devrait être abrogé si le texte de l'accord à confirmer, du 31 octobre 1995, contient des règles parfaitement élaborées et entièrement autonomes. Si tel n'est pas le cas, il y aura sans doute lieu de conjuguer le texte de l'accord concerné et l'arrêté royal du 19 avril 1993, ce qui ne contribuerait pas, de toute évidence, à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la réglementation.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
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.

J. DE BRABANDERE.