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 24 juli 1996 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 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 19 september 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 novembre 1963 portant exécution de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 19 septembre 1996 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit streeft een tweevoudig oogmerk na.

In de eerste plaats beoogt het ontwerp een aantal wijzigingen aan te brengen in de regeling betreffende de schorsing en de intrekking van de erkenning van de beoefenaars van de paramedische beroepen die bevoegd worden geacht om bepaalde verstrekkingen te verlenen aan rechthebbenden van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

Die wijzigingen hebben vooral betrekking op de rol welke de voor het betrokken paramedisch beroep bevoegde erkenningsraad vervult op het vlak van de procedure van schorsing en intrekking van de erkenning, in de zin dat die raad bevoegd wordt gemaakt om een uitstel van de beoogde sanctie voor te stellen aan het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en om daarnaast, ingeval van uitstel, "proefmaatregelen" voor te stellen. Tevens wordt de erkenningsraad bevoegd gemaakt om de zorgverstrekkers die zich aan een tekortkoming in de uitoefening van hun beroep hebben schuldig gemaakt, te wijzen op die tekortkoming zonder dat evenwel wordt voorgesteld de erkenning te schorsen of in te trekken. Voorts wordt uitdrukkelijk bepaald dat de betrokken zorgverstrekker zich kan laten bijstaan door een of meer raadslieden en dat de zittingen van de erkenningsraden plaatsvinden achter gesloten deuren (artikel 1 van het ontwerp).

Het tweede oogmerk dat aan het ontwerp ten grondslag ligt heeft, meer algemeen, betrekking op de werking van de erkenningsraden, vermits deze ertoe worden verplicht een huishoudelijk reglement op te stellen dat moet worden goedgekeurd door het Verzekeringscomité (artikel 2 van het ontwerp).

De aldus ontworpen regeling put rechtsgrond in artikel 215 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. In die wetsbepaling wordt de Koning onder meer ermee belast de maatstaven te bepalen op het stuk van bekwaamheid en uitoefening van het beroep welke de erkenningsraden in acht moeten nemen bij het aanleggen van de lijst van personen die ze aan het Verzekeringscomité ter erkenning voorstellen en wordt Hem opgedragen de samenstelling en de werkingsregelen van de erkenningsraden te bepalen.

ALGEMENE OPMERKING.

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt, eensdeels, artikel 133 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, te wijzigen en, anderdeels, in dat besluit een nieuw artikel 133bis in te voegen.

Die wijzigingen houden er geen rekening mee dat het voornoemde koninklijk besluit van 4 november 1963 werd aangepast aan de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en dat derhalve niet het koninklijk besluit van 4 november 1963 moet worden gewijzigd of aangevuld, doch wel het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, welk besluit in de plaats is gekomen van het koninklijk besluit van 4 november 1963.

Uit het voorgaande volgt dat het ontwerp zal moeten worden geconcipieerd als een wijzigend besluit van het koninklijk besluit van 3 juli 1996. Dat houdt het volgende in :

- in het opschrift van het ontwerp zal de vermelding van het opschrift van het koninklijk besluit van 4 november 1963 moeten worden vervangen door de vermelding van het opschrift van het koninklijk besluit van 3 juli 1996;

- in het tweede lid van de aanhef zal moeten worden gerefereerd aan het koninklijk besluit van 3 juli 1996 in plaats van aan het koninklijk besluit van 4 november 1963. Het betrokken lid van de aanhef moet derhalve worden geredigeerd als volgt :

  "Gelet op het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen,

gecoördineerd op 14 juli 1994, inzonderheid op artikel 106;";

- artikel 1 van het ontwerp moet worden geredigeerd als een wijzigende bepaling van artikel 106 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, terwijl in artikel 2 moet worden bepaald dat in hetzelfde besluit een nieuw artikel 106bis wordt ingevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

1.1. In verband met de tweede volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat de duur van de door de erkenningsraad voor te stellen termijn van uitstel van de sanctionering voor elk geval afzonderlijk zal worden vastgesteld. Die bedoeling blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst van het ontwerp. Daarenboven lijkt het in dat geval aangewezen dat in het ontwerp minstens een minimum- en een maximumtermijn van het uitstel zouden worden ingeschreven.

1.2. Nog in de tweede volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, wordt bepaald dat het uitstel zal kunnen worden voorgesteld "... als de gestrafte verstrekker voordien geen andere tuchtstraf heeft opgelopen". Uit de ontworpen bepaling blijkt niet dat het verleende uitstel van sanctionering in voorkomend geval zal kunnen worden herroepen en dat de erkenningsraad met dat doel een voorstel zal

kunnen formuleren. De regering zal er over oordelen of het ontwerp op dat punt niet moet worden aangevuld.

1.3. Onverminderd de onder 1.1 en 1.2 gemaakte opmerkingen, wordt de redactie van de tweede volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, beter aangepast als volgt :

"De Raad kan het Verzekeringscomité voorstellen de tenuitvoerlegging van de schorsing of de intrekking van de erkenning uit te stellen gedurende de door hem te bepalen termijn, op voorwaarde dat aan de verstrekker nog geen dergelijke maatregel opgelegd is geworden".

2.1. Uit de derde volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, valt af te leiden dat de erkenningsraad een verwittiging zal kunnen richten tot de verstrekker. Daar het echter niet de erkenningsraad is die de betrokkene een sanctie kan opleggen, maar wel het Verzekeringscomité, lijkt het meer in overeenstemming te zijn met de logica dat de bevoegdheid van de erkenningsraad zich ook op dat punt zou beperken tot het formuleren van een voorstel aan het Verzekeringscomité, waarna dit laatste een verwittiging zou kunnen geven aan de verstrekker.

2.2. Nog wat de derde volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar erop gewezen dat het in de bedoeling ligt om enkel tot een verwittiging van de betrokken zorgverstrekkers over te gaan voor zover deze zich slechts hebben schuldig gemaakt aan minieme overtredingen van de reglementering betreffende de

ziekte- en invaliditeitsverzekering. Die bedoeling moet duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in de tekst van het ontwerp.

2.3. In de derde volzin van het ontworpen artikel 133, § 1, dient niet te worden gerefereerd aan het civielrechtelijke begrip "fout", wel aan "feiten die als een tekortkoming in de uitoefening van het beroep worden beschouwd". Daarenboven dient er, onverminderd de sub 2.1 en 2.2 geformuleerde opmerkingen, bij de redactie van de betrokken volzin mee rekening te worden gehouden dat de erkenningsraad enkel bevoegd is om een sanctie voor te stellen aan het Verzekeringscomité en niet om zelf een sanctie op te leggen. Derhalve redigere men de betrokken volzin als volgt :

"De Raad kan de verstrekker er eveneens van verwittigen dat de door hem gepleegde feiten als een tekortkoming in de uitoefening van het beroep worden beschouwd, zonder vooralsnog aan het Verzekeringscomité voor te stellen de verstrekker voor die feiten te sanctioneren".

3.1. Het ontworpen artikel 133, § 2, voorziet voor de erkenningsraad in de mogelijkheid om, ingeval er een uitstel van sanctionering is verleend, "proefmaatregelen" (beter : "probatiemaatregelen") voor te stellen, zijnde onder meer het afleggen van een technisch bevoegdheidsexamen. In dat verband moet worden opgemerkt dat de beoogde "proefmaatregelen" in de praktijk zullen kunnen neerkomen op een verzwaring van de sanctieregeling en dat ze derhalve minder of niet het karakter van een eigenlijke probatiemaatregel

zullen hebben. Daarenboven lijkt het systeem van "proefmaatregelen" zoals het in het ontwerp is uitgewerkt, niet de coherentie van de sanctieregeling ten goede te komen, er rekening mee houdend dat bijvoorbeeld het technisch bevoegdheidsexamen zal moeten worden afgelegd door een verstrekker aan wie uitstel van schorsing is verleend en die dreigt de zwaardere sanctie van de intrekking van de erkenning op te lopen wanneer hij niet slaagt voor het betrokken examen. Het door de regering beoogde systeem van "proefmaatregelen" wordt om die redenen best herzien.

3.2. Door de gemachtigde ambtenaar werd verduidelijkt dat een technisch bevoegdheidsexamen als bedoeld in het ontworpen artikel 133, § 2, enkel zal moeten worden afgelegd indien het afleggen van een dergelijk examen is vereist voor het verkrijgen van de erkenning. Een dergelijk vereiste bestaat immers niet voor alle erkenningen. Teneinde die bedoeling duidelijker tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontworpen artikel 133, § 2, worden de woorden "in de gevallen waarin het een essentieel onderdeel van de erkenning is" dan ook beter vervangen door de woorden "in de gevallen waarin het afleggen van een dergelijk examen is vereist voor het verkrijgen van de erkenning".

Daar volgens de gemachtigde van de regering het afleggen van een technisch bevoegdheidsexamen slechts één van de mogelijke proefmaatregelen is, dienen in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 133, § 2, de woorden "met name" te worden vervangen door het woord "inzonderheid". Voorts late men, ter wille van de terminologische

eenvormigheid, dezelfde paragraaf beter aanvangen met de woorden "De Raad" in plaats van met de woorden "De Raden".

4. In het ontworpen artikel 133, § 3, schrijve men : "De in dit artikel bedoelde verstrekkers worden ...".

Gelet op de verduidelijkingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, schrijve men in fine van dezelfde paragraaf : "... mag zich door een advocaat of elke andere persoon van zijn keuze laten bijstaan" in plaats van "... mag zich door een of meer raadslieden laten bijstaan".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet d'arrêté soumis pour avis poursuit un objectif double.

Il vise tout d'abord à apporter quelques modifications à la réglementation relative à la suspension et au retrait de l'agrément des titulaires de professions paramédicales reconnus compétents pour dispenser certaines prestations à des bénéficiaires de l'assurance obligatoire soins de santé.

Ces modifications ont surtout trait au rôle que remplit le conseil d'agrément compétent pour la profession paramédicale concernée sur le plan de la procédure de suspension et de retrait de l'agrément, en ce sens que ce conseil devient compétent pour proposer au Comité de l'assurance de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité de surseoir à la sanction visée, et pour proposer en outre, en cas de sursis, des "mesures probatoires". Le conseil d'agrément devient également compétent pour avertir les dispensateurs de soins lorsqu'ils se rendent coupables d'un manquement dans l'exercice de leur profession, sans toutefois qu'il soit proposé de suspendre ou de retirer l'agrément. Le projet dispose ensuite explicitement que le dispensateur de soins concerné peut se faire assister par un ou plusieurs conseils et que les audiences des conseils d'agrément se tiennent à huis clos (article 1er du projet).

Le second objectif du projet concerne, plus généralement, le fonctionnement des conseils d'agrément, puisque ceux-ci sont tenus d'établir un règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du Comité de l'assurance (article 2 du projet).

Les règles ainsi projetées trouvent leur fondement légal à l'article 215 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette disposition législative charge le Roi, notamment, de fixer les critères en matière de compétence et d'exercice de la profession que les conseils d'agrément doivent prendre en considération lors de l'établissement de la liste des personnes qu'ils proposent à l'agrément par le Comité de l'assurance et de fixer la composition et les règles de fonctionnement des conseils d'agrément.

OBSERVATION GENERALE.

Le projet soumis pour avis vise, d'une part, à modifier l'article 133 de l'arrêté royal du 4 novembre 1963 portant exécution de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et, d'autre part, à insérer un article 133bis nouveau dans cet arrêté.

Ces modifications ne tiennent pas compte de ce que l'arrêté royal du 4 novembre 1963, précité, a été adapté à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et qu'il y a, dès lors, lieu de modifier ou de compléter, non pas l'arrêté royal du 4 novembre 1963, mais l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, arrêté qui s'est substitué à l'arrêté royal du 4 novembre 1963.

Il résulte de ce qui précède que le projet devra être conçu comme un arrêté modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996. Cela implique ce qui suit :

- dans l'intitulé du projet, la mention de l'intitulé de l'arrêté royal du 4 novembre 1963 devra être remplacée par la mention de l'intitulé de l'arrêté royal du 3 juillet 1996;

- au deuxième alinéa du préambule, il y aura lieu de viser l'arrêté royal du 3 juillet 1996 au lieu de l'arrêté royal du 4 novembre 1963. Il conviendrait donc de rédiger l'alinéa concerné du préambule comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 106;";

- l'article 1er du projet doit être rédigé comme une disposition modificative de l'article 106 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, tandis que l'article 2 doit disposer qu'un article 106bis nouveau est inséré dans le même arrêté.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

1.1. En ce qui concerne la deuxième phrase de l'article 133, § 1er, en projet, le fonctionnaire délégué a

précisé que la durée du délai à proposer par le conseil d'agrément pour le sursis de la sanction sera fixée séparément pour chaque cas. Cette intention ne ressort pas explicitement du texte du projet. En outre, il semble indiqué dans ce cas d'inscrire à tout le moins dans le projet la durée minimale et la durée maximale du sursis.

1.2. Toujours la deuxième phrase de l'article 133, § 1er, en projet, dispose que le sursis pourra être proposé "... lorsque le dispensateur sanctionné n'a pas encouru antérieurement d'autres sanctions disciplinaires". Il n'appert pas de la disposition en projet que le sursis accordé pour la sanction pourra le cas échéant être rapporté et que le conseil d'agrément pourra formuler une proposition à cette fin. Le gouvernement appréciera si le projet ne doit pas être complété sur ce point.

1.3. Sans préjudice des observations formulées aux points 1.1. et 1.2., il est préférable d'adapter la rédaction de la deuxième phrase de l'article 133, § 1er, en projet comme suit :

"Le Conseil peut proposer au Comité de l'assurance de surseoir à l'exécution de la suspension ou du retrait de l'agrément durant le délai qu'il détermine, à condition que pareille mesure n'ait pas encore été infligée au dispensateur".

2.1. Il y a lieu d'inférer de la troisième phrase de l'article 133, § 1er, en projet que le conseil d'agrément pourra adresser un avertissement au dispensateur. Etant donné qu'il n'appartient toutefois pas au conseil d'agré-

ment, mais au Comité de l’assurance, d’infliger une sanction à l’intéressé, il semble davantage logique que la compétence du conseil d’agrément se limite également sur ce point à formuler une proposition au Comité de l’assurance, après quoi ce dernier pourrait adresser un avertissement au dispensateur.

2.2. Toujours en ce qui concerne la troisième phrase de l’article 133, § 1er, en projet, le fonctionnaire délégué a signalé que l’intention est d’adresser uniquement un avertissement aux dispensateurs concernés, dans la mesure où ces derniers ne se sont rendus coupables que d’infractions minimes à la réglementation relative à l’assurance maladie-invalidité. Cette intention doit être exprimée plus clairement dans le texte du projet.

2.3. Dans la troisième phrase de l’article 133, § 1er, en projet, il n’y a pas lieu de faire référence à la notion de "faute" qui relève du droit civil, mais à des "faits considérés comme un manquement professionnel". En outre, sans préjudice des observations formulées aux points 2.1 et 2.2, il y a lieu, dans la rédaction de la phrase concernée, de tenir également compte de ce que le conseil d’agrément est uniquement compétent pour proposer une sanction au Comité de l’assurance et pas pour infliger lui-même une sanction. Il y aurait dès lors lieu de rédiger la phrase concernée comme suit :

"Le Conseil peut également avertir le dispensateur de ce que les faits qu’il a commis sont considérés comme un manquement professionnel, sans proposer pour l’heure au

Comité de l’assurance de sanctionner le dispensateur pour ces faits".

3.1. L’article 133, § 2, en projet, prévoit la possibilité pour le conseil d’agrément de proposer, en cas de sursis de la sanction, des "mesures probatoires", consistant entre autres à subir un examen de compétence technique. A cet égard, il convient de relever que les "mesures probatoires" visées pourront impliquer dans la pratique une aggravation des sanctions et qu’elles présenteront dès lors dans un moindre degré, sinon pas du tout, le caractère d’une mesure probatoire proprement dite. En outre, le système de "mesures probatoires", tel qu’il est conçu dans le projet, ne semble pas servir la cohérence du régime des sanctions, compte tenu notamment de ce que par exemple l’examen de compétence technique devra être subi par un dispensateur à qui le sursis de la suspension a été accordé et qui risque de se voir infliger la sanction plus lourde qu’est le retrait de l’agrément s’il ne réussit pas l’examen concerné. Il est dès lors préférable de revoir le système des "mesures probatoires" voulu par le gouvernement.

3.2. Le fonctionnaire délégué a précisé qu’un examen de compétence technique au sens de l’article 133, § 2, en projet ne devra être subi que s’il est requis pour l’obtention de l’agrément. Pareille exigence n’existe en effet pas pour tous les agréments. Afin d’exprimer plus clairement cette intention dans le texte de l’article 133, § 2, en projet, il est préférable de remplacer les mots "là où il est une formalité substantielle à l’agrément" par les mots "là où pareil examen est requis pour l’obtention de l’agrément".

Etant donné que, selon le délégué du gouvernement, l’examen de compétence technique ne constitue que l’une des mesures probatoires possibles, il y aurait lieu, dans le texte néerlandais de l’article 133, § 2, en projet, de remplacer les mots "met name" par le mot "inzonderheid". En outre, par souci de l’uniformité terminologique, il est préférable de commencer le même paragraphe par les mots "Le Conseil" au lieu de "Les Conseils".

4. A l’article 133, § 3, en projet, il conviendrait d’écrire : "Les dispensateurs visés dans cet article ...".

Compte tenu des précisions fournies par le fonctionnaire délégué, il y aurait lieu d’écrire à la fin du même paragraphe : "... peut se faire assister par un avocat ou toute autre personne de son choix" au lieu de "... peut se faire assister par un ou plusieurs conseils".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
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. J. DE BRABANDERE.