

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 20 september 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 24 september 1992 tot vaststelling van nadere regelen betreffende de forfaitaire honoraria voor sommige verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, alsmede de onderaanneming van deze verstrekkingen", heeft op 6 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 20 septembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 septembre 1992 fixant des modalités relatives aux honoraires forfaitaires pour certaines prestations de biologie clinique dispensées à des bénéficiaires non hospitalisés ainsi qu'à la soustraction de ces prestations", a donné le 6 mars 1997 l'avis suivant :

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 24 september 1992 tot vaststelling van nadere regelen betreffende de forfaitaire honoraria voor sommige verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, alsmede de onderaanneming van deze verstrekkingen, strekken ertoe de forfaitaire honoraria welke zijn voorbehouden voor geaccrediteerde geneesheren uit te breiden tot "de apothekers en licentiaten in de wetenschappen die door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft zijn erkend om verstrekkingen inzake klinische biologie of nucleaire geneeskunde in vitro te verrichten".

2. Het eerste lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp doet ervan blijken dat voor dit laatste een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 60, §§ 2 en 3, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

2.1. Luidens artikel 60, § 2, van de gecoördineerde wet wordt de tegemoetkoming in de verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, zoals die verstrekkingen door de Koning zijn omschreven, vastgesteld op grond van forfaitaire honoraria, doch kan de Koning evenwel bepalen dat de verstrekkingen waarvoor het forfait van toepassing is slechts voor een door Hem vast te stellen gedeelte met het forfait worden gehonoreerd.

.../...

De in het ontwerp beoogde uitbreiding van de forfaitaire honoraria van de geaccrediteerde geneesheren valt, eensdeels, niet te beschouwen als een "omschrijving" van verstrekkingen, en komt, anderdeels, niet neer op een inkrimping van de forfaitaire vergoeding voor bepaalde verstrekkingen. Er valt derhalve niet goed in te zien hoe artikel 60, § 2, van de gecoördineerde wet enige rechtsgrond vermag te geven aan de ontworpen regeling.

2.2. Artikel 60, § 3, van de gecoördineerde wet bepaalt dat de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen in een akkoord als vermeld in artikel 50 van de wet, de wijze vaststelt waarop het forfait bedoeld in artikel 60, § 2, van de wet wordt vastgesteld, alsmede de regels voor de berekening en de modaliteiten inzake de betaling ervan en voorts "alle andere bepalingen op grond waarvan het forfait kan worden toegepast".

Uit het aangehaalde artikel 60, § 3, volgt dat de in die bepaling beoogde regels moeten worden vastgesteld in een akkoord dat is gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen. In het voorliggende geval blijkt die commissie zich evenwel enkel door middel van een "consensus" te hebben uitgesproken over de betrokken regeling, welke derhalve niet - zoals artikel 60, § 3, van de gecoördineerde wet het voorschrijft - in een akkoord, gesloten in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen, is uitgewerkt, doch wel in het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit. Voor dit laatste kan dan ook bezwaarlijk een voldoende rechtsgrond worden geput uit artikel 60, § 3, van de gecoördineerde wet, vermits de in die bepaling vermelde procedurevoorschriften niet werden nagekomen.

.../...

2.3. Nu er in de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen geen akkoord blijkt te zijn gesloten waarin regelen zijn vervat als die van het voorliggende ontwerp-besluit, rijst de vraag of, bij gebreke van een dergelijk akkoord, geen toepassing kan worden gemaakt van het bepaalde in artikel 60, § 4, van de gecoördineerde wet.

Deze laatste wetsbepaling houdt voor de bevoegde minister immers de mogelijkheid in om zelf een voorstel te formuleren dat hij dan voor advies toestuurt aan de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren en aan de verzekeringsinstellingen wanneer, onder meer, "de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen, vóór een jaarlijks door de Minister te bepalen datum, geen akkoord heeft kunnen sluiten". De betrokken adviezen moeten dan bij de minister toekomen binnen een termijn van vijftien vrije dagen. Nadat de Ministerraad kennis heeft genomen van de voornoemde adviezen of wanneer deze niet binnen de voorgeschreven termijn zijn verstrekt, kan de Koning, na afloop van de voorgeschreven termijn, dan bij een in Ministerraad overlegd besluit een regeling vaststellen.

In het voorliggende geval moet worden vastgesteld dat geen toepassing is gemaakt van artikel 60, § 4, van de gecoördineerde wet, en dat dienvolgens evenmin in die wetsbepaling een rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan worden gevonden.

.../...

3. Uit wat voorafgaat volgt dat dat het voor advies voorgelegde ontwerp de nodige rechtsgrond ontbeert en dat met name geen van de - nochtans op strikte wijze beschreven - procedures van artikel 60, §§ 3 en 4, van de gecoördineerde wet naar behoren werd doorlopen. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet zich dan ook genoodzaakt om van een verdergaand onderzoek van het hem voor advies voorgelegde ontwerp-besluit af te zien.

1. Les modifications que le projet d'arrêté soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 24 septembre 1992 fixant des modalités relatives aux honoraires forfaitaires pour certaines prestations de biologie clinique, dispensées à des bénéficiaires non hospitalisés ainsi qu'à la sous-traitance de ces prestations, visent à étendre les honoraires forfaitaires réservés aux médecins accrédités aux "pharmaciens et licenciés en sciences agréés par le Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions pour effectuer des prestations de biologie clinique ou de médecine nucléaire in vitro".

2. Le premier alinéa du préambule du projet soumis pour avis indique que le fondement légal lui est procuré par l'article 60, §§ 2 et 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

2.1. Aux termes de l'article 60, § 2, de la loi coordonnée, l'intervention dans les prestations de biologie clinique dispensées à des bénéficiaires non hospitalisés, telles que ces prestations sont précisées par le Roi, est fixée sur la base d'honoraires forfaitaires, mais le Roi peut toutefois disposer que les prestations auxquelles le forfait est applicable ne seront honorées par le forfait que pour une partie qu'Il déterminera.

L'extension des honoraires forfaitaires des médecins accrédités, visée dans le projet, ne peut être considérée, d'une part, comme une "définition" de

.../...

prestations, et ne s'analyse pas, d'autre part, en une réduction de l'indemnité forfaitaire pour certaines prestations. L'on aperçoit dès lors mal comment l'article 60, § 2, de la loi coordonnée peut procurer un quelconque fondement légal à la réglementation en projet.

2.2. L'article 60, § 3, de la loi coordonnée dispose que la Commission nationale médico-mutualiste précise dans un accord, au sens de l'article 50 de la loi, le mode de fixation du forfait dont il est question à l'article 60, § 2, de la loi, ses règles de calcul, ses modalités de paiement ainsi que "toute autre disposition permettant la mise en oeuvre de ce forfait".

Il résulte de l'article 60, § 3, précité que les règles visées dans cette disposition doivent être fixées dans un accord conclu en Commission nationale médico-mutualiste. En l'espèce, cette commission s'avère toutefois s'être uniquement prononcée par la voie d'un "consensus" sur la réglementation concernée, qui dès lors n'a pas été élaborée - comme l'article 60, § 3, de la loi coordonnée le prescrit - dans un accord conclu en Commission nationale médico-mutualiste, mais bien dans le projet d'arrêté soumis pour avis. Ce dernier peut dès lors difficilement trouver un fondement légal suffisant à l'article 60, § 3, de la loi coordonnée, les prescriptions relatives à la procédure mentionnées dans cette disposition n'ayant pas été observées.

.../...

2.3. Dès lors que la Commission nationale médico-mutualiste n'a pas conclu d'accord renfermant des règles telles que celles du présent projet d'arrêté, la question se pose de savoir si, à défaut d'un tel accord, il ne pourrait être fait application des dispositions de l'article 60, § 4, de la loi coordonnée.

Cette dernière disposition légale prévoit en effet la possibilité, pour le ministre compétent, de formuler lui-même une proposition qu'il soumet alors pour avis aux organisations professionnelles représentatives des médecins et aux organismes assureurs lorsque, notamment, "la Commission nationale médico-mutualiste n'a pas pu conclure d'accord avant une date à déterminer annuellement par le Ministre". Les avis concernés doivent alors parvenir au ministre dans un délai de quinze jours francs. Après que le Conseil des ministres a pris connaissance des avis susmentionnés ou si ceux-ci n'ont pas été émis dans le délai prévu, le Roi peut, à l'issue du délai prescrit, arrêter une réglementation par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

En l'espèce, force est de constater qu'il n'a pas été fait application de l'article 60, § 4, de la loi coordonnée et que, par conséquent, cette disposition légale ne peut pas davantage procurer de fondement légal à la règle en projet.

3. Il résulte de ce qui précède que le fondement légal nécessaire fait défaut au projet soumis pour avis et que, notamment, aucune des procédures prévues par l'article 60,

.../...

§§ 3 et 4, de la loi coordonnée - pourtant prescrites de manière stricte - n'a été dûment suivie. Le Conseil d'Etat, section de législation, se voit dès lors contraint de renoncer à un examen plus approfondi du projet d'arrêté qui lui a été soumis pour avis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. SOURBRON, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. SOURBRON, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. DE BRABANDERE.