

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 maart 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de wijziging van artikel 140 van de wet op de ziekenhuizen, met toepassing van artikel 13 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 19 maart 1997 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 17 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue de modifier l'article 140 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, en application de l'article 13 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 19 mars 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"(De) hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat het noodzakelijk is dat de juridische en financiële verhoudingen tussen de ziekenhuisbeheerders en de geneesheren zo snel mogelijk nader worden bepaald en dat het noodzakelijk is dat zij zo snel mogelijk op de hoogte worden gebracht van de beslissingen terzake".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

1. De wijziging welke het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt aan te brengen in artikel 140, § 1, 3°, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, strekt ertoe te verduidelijken welke kosten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met een medische handeling, ten laste zijn van de medische honoraria en derhalve niet door de verpleegdagprijs worden gedekt.

Zoals wordt uiteengezet in het verslag aan de Koning is "(die) explicitering ... noodzakelijk gelet op de vernietiging, bij arrest van 15 maart 1996, van het koninklijk besluit van 29 september 1992 tot uitvoering van artikel 94, derde lid, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987".

In het bedoelde arrest (1) heeft de afdeling administratie van de Raad van State zich moeten uitspreken over de precieze draagwijdte van de door artikel 94, derde lid, van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen geboden mogelijkheid om kosten die verband houden met de in artikel 95, 2°, bedoelde verstrekkingen en die normalerwijze op de honoraria worden aangerekend, ten laste te leggen van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen - m.a.w. ten laste van de verpleegdagprijs (2). De Raad van State

(1) R.v.St., 15 maart 1996, a.s.b.l. Chambre syndicale belge des institutions de soins, nr. 58.641.

(2) Zie artikel 87 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen.

kwam daarbij tot de conclusie dat het bepaalde in artikel 94, derde lid, alleen geldt voor kosten van verpleegkundig en verzorgend personeel wier activiteiten rechtstreeks verband houden met de in artikel 95, 2°, bedoelde verstrekkingen van geneesheren en paramedische pratici. Die uitspraak komt erop neer dat - in tegenstelling tot wat voorheen steeds werd aangenomen - geen onrechtstreekse kosten op de honoraria kunnen worden aangerekend, zoals bijvoorbeeld de kosten verbonden aan onderhouds-, administratief en technisch personeel, kosten verbonden aan het onderhoud van de gemeenschappelijke diensten van het ziekenhuis, enz.

2. Zoals wordt aangegeven in de aanhef van het ontwerp, kan de rechtsgrond voor de ontworpen bepaling worden gevonden in artikel 13 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Luidens die bepaling kan de Koning immers, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, wijzigen teneinde o.m. "3° de inhoud van de ziekenhuisbudgetten en van de medische honoraria beter te definiëren". Blijkens de memorie van toelichting wordt die bevoegdheid aan de Koning verleend "wegens de grote onduidelijkheid en rechtsonzekerheid inzake de ziekenhuiskosten die hetzij ten laste zijn van het ziekenhuisbudget, hetzij ten laste van de medische honoraria" (1).

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 13.

3.1. Artikel 140 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen - in welk artikel de ontworpen bepaling wordt opgenomen - heeft, zoals blijkt uit de inleidende zin van paragraaf 1 ervan, uitsluitend betrekking op de centraal geïnde honoraria. Uit artikel 133 van dezelfde wet volgt dat de verplichte centrale inning van de honoraria enkel geldt voor gehospitaliseerde patiënten. De ontworpen precisering in verband met de kosten welke ten laste van de honoraria vallen, zal derhalve niet gelden voor honoraria die niet centraal worden geïnd, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn met de honoraria voor poliklinische verstrekkingen. De vraag rijst of zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

3.2. Er moet worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling niet alle interpretatieproblemen oplost in verband met de precieze aard van de kosten die op de honoraria kunnen worden aangerekend.

Zo doet de toevoeging, in fine van het ontworpen artikel 140, § 1, 3°, van de woorden "die niet door de verpleegdagprijs worden vergoed" een analoog interpretatieprobleem rijzen als dat waartoe de huidige tekst van die bepaling aanleiding geeft.

Ook de bepaling luidens welke ten laste van de honoraria vallen, "de kosten van medisch, verpleegkundig, paramedisch, verzorgend, technisch, administratief, onderhouds- en ander hulppersoneel dat voor de uitvoering van de

.../...

prestaties «noodzakelijk» is", kan aanleiding geven tot betwisting.

3.3. Zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, geldt, voor de toepassing van artikel 140, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, dezelfde definitie van het begrip "kosten ... die niet door de verpleegdagprijs worden vergoed" als voor paragraaf 1, 3°, van dat artikel. De bepaling van de bedoelde paragraaf 3 dient derhalve in die zin te worden aangepast.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2º, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"(De) hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat het noodzakelijk is dat de juridische en financiële verhoudingen tussen de ziekenhuisbeheerders en de geneesheren zo snel mogelijk nader worden bepaald en dat het noodzakelijk is dat zij zo snel mogelijk op de hoogte worden gebracht van de beslissingen terzake".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations qui suivent.

*

* *

1. La modification que le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à apporter à l'article 140, § 1er, 3º, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, tend à préciser quels frais se rapportant directement ou indirectement à un acte médical sont à charge des honoraires médicaux

.../...

et ne sont donc pas couverts par le prix de la journée d'hospitalisation.

Ainsi qu'il est exposé dans le rapport au Roi "(cette) spécification ... est nécessaire compte tenu de l'annulation, par l'arrêt du 15 mars 1996, de l'arrêté royal du 29 septembre 1992 portant exécution de l'article 94, alinéa trois, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987".

Dans l'arrêt susvisé (1), la section d'administration du Conseil d'Etat a eu à statuer sur la portée précise de la possibilité, offerte par l'article 94, alinéa 3, de la loi coordonnée sur les hôpitaux, de mettre les prestations visées à l'article 95, 2°, qui sont normalement imputées à charge des honoraires, à charge du budget des moyens financiers des hôpitaux - en d'autres termes, à charge du prix de la journée d'hospitalisation (2). A cet égard, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que l'article 94, alinéa 3, s'applique uniquement aux frais du personnel infirmier et soignant, dont les activités se rapportent directement aux prestations des médecins et praticiens paramédicaux, visées à l'article 95, 2°. Ce jugement implique que - contrairement à ce qui avait toujours été admis par le passé - il ne peut pas être imputé de frais

(1) C.E., 15 mars 1996, a.s.b.l. Chambre syndicale belge des institutions de soins, n° 58.641.

(2) Voir l'article 87 de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

indirects sur les honoraires, tels que, par exemple, les frais afférents au personnel d'entretien, au personnel administratif et technique, les frais liés à l'entretien des services collectifs de l'hôpital, etc.

2. Ainsi qu'il est indiqué dans le préambule du projet, le fondement légal de la disposition en projet peut être trouvé à l'article 15 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. En effet, selon cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, modifier la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment afin "3° de préciser le contenu du budget des hôpitaux et des honoraires médicaux". Selon l'exposé des motifs, ce pouvoir est accordé au Roi "vu la grande imprécision et insécurité juridique en ce qui concerne les frais d'hôpitaux qui sont soit à la charge du budget des hôpitaux, soit à la charge des honoraires (médicaux)" (1).

3.1. Ainsi qu'il appert de la phrase introductive de son paragraphe 1er, l'article 140 de la loi coordonnée sur les hôpitaux - article dans lequel s'intègre la disposition en projet - porte exclusivement sur les honoraires perçus de façon centrale. Il résulte de l'article 133 de la même loi que la perception centrale obligatoire des honoraires ne vaut que pour les patients hospitalisés. La précision en projet, relative aux frais tombant à charge des honoraires, ne vaudra donc pas pour les honoraires non perçus de façon

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 13.

centrale, ce qui peut, par exemple, être le cas des honoraires relatifs à des prestations de polyclinique. La question se pose de savoir si cela est conforme à l'intention des auteurs du projet.

3.2. Il faut constater que la disposition en projet ne résout pas tous les problèmes d'interprétation concernant la nature précise des frais pouvant être imputés à charge des honoraires.

C'est ainsi que l'ajout, à la fin de l'article 140, § 1er, 3°, des mots "qui ne sont pas financés par le prix de la journée d'hospitalisation" soulève un problème d'interprétation similaire à celui auquel donne lieu le texte actuel de cette disposition.

De même la disposition selon laquelle tombent à charge des honoraires "les frais afférents aux personnels médical, infirmier, paramédical, soignant, technique, administratif, d'entretien ainsi qu'à un autre personnel auxiliaire, «nécessaires» à l'exécution des prestations", peut donner lieu à contestation.

3.3. Ainsi qu'il a été confirmé par le fonctionnaire délégué, pour l'application de l'article 140, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée sur les hôpitaux, vaut la même définition de la notion de "frais qui ne sont pas financés par le prix de la journée d'hospitalisation" que pour le paragraphe 1er, 3°, de cet article. Il conviendrait, dès lors, d'adapter en ce sens le paragraphe 3 visé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

M. VAN DAMME,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
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 de H. W. DEROOVER.

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. W. DEROOVER.

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,

F. LIEVENS

W. DEROOVER