

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 5 oktober 1998 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 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 12 november 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 5 octobre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 12 novembre 1998 l'avis suivant :

1. Artikel 159bis, eerste lid, van 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, bepaalt dat, wanneer sommige zorgverleners het elektronische bewijs leveren van het reglementaire gebruik van de sociale identiteitskaart en van de toepassing van de derdebetalersregeling overeenkomstig de verzekerbareheidsgegevens die op de sociale identiteitskaart voorkomen, dat bewijs geldt als verplichting tot betaling door de verzekeringsinstelling van het gedeelte dat niet ten laste valt van de sociaal verzekerde, voor wat de geneeskundige verstrekking betreft die werd betaald volgens de derdebetalersregeling.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het vervangen van artikel 159bis van het voornoemde koninklijk besluit van 3 juli 1996.

Die vervanging komt er in essentie op neer dat het toepassingsgebied van de in artikel 159bis bedoelde betalingsverplichting wordt uitgebreid tot andere zorgverleners dan die waarop het bestaande artikel 159bis van toepassing is.

2. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 53, 121 en 164 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

.../...

2.1. Door zich op de artikelen 121 en 164 van de gecoördineerde wet te beroepen gaan de stellers van het ontwerp blijkbaar uit van het standpunt dat is uiteengezet in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 22 februari 1998 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de sociale identiteitskaart (B.S., 13 augustus 1998, 7240).

Blijkens dat standpunt is de in artikel 159bis van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 bedoelde betalingsverplichting "... zowel een uitdrukking van de principes van ... artikel 164 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 (waarbij de correct handelende apothekerzorgverlener niet tot terugbetaling van ten onrechte verleende tegemoetkomingen gehouden kan worden), als - uiteraard - een toepassing van het verzekerbareheidsmechanisme in de verzekering voor geneeskundige verzorging, waarbij de reglementaire lezing van de verzekerbareheidsgegevens in de sociale identiteitskaart door de apotheker, de factoren verenigt die in dit verzekerbareheidsmechanisme een rol spelen" (Ibidem).

In overeenstemming met het aangehaalde citaat uit het betrokken verslag aan de Koning, wordt in het eerste lid van de aanhef verwezen naar de artikelen 121 en 164 van de gecoördineerde wet, doch geen van die bepalingen houdt voor de Koning een machtiging in om de betalingsverplichting in te voeren of de toepassing ervan uit te breiden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, vraagt zich trouwens af waarom de stellers van het ontwerp, die de

.../...

betalingsverplichting onder meer beschouwen als de neerslag van het in artikel 164 van de gecoördineerde wet vervatte principe, niettemin het voordeel waartoe die verplichting leidt beperken tot slechts welbepaalde categorieën van prestaties waarvoor de derdebetalersregeling geldt, te weten de verstrekkingen van farmaceutische specialiteiten en de daghospitalisatie, en zulks ondanks het feit dat het gebruik van de sociale identiteitskaart toch een ruimer toepassingsgebied heeft.

2.2. In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 53 van de gecoördineerde wet.

Die verwijzing lijkt enkel zinvol te kunnen worden betrokken op het achtste lid van dat artikel dat de Koning opdraagt, bij een in de Ministerraad overlegd besluit en na advies van het Verzekeringscomité, de voorwaarden en regelen vast te stellen overeenkomstig welke de derdebetalersregeling voor de door Hem bepaalde geneeskundige verstrekkingen is toegestaan, verboden of verplicht.

In dat verband moet de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel opmerken dat de in artikel 159bis van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 bedoelde betalingsverplichting niet te beschouwen valt als een "voorwaarde" waaronder de derdebetalersregeling toegestaan is, maar wel als een gegeven dat voortvloeit uit het gebruik van de sociale identiteitskaart.

.../...

Artikel 53 van de gecoördineerde wet biedt derhalve evenmin een deugdelijke rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

2.3. Tot slot meent de Raad van State, afdeling wetgeving, de opmerking te moeten herhalen die hij reeds heeft geformuleerd in zijn advies over het ontwerp dat het voornoemde koninklijk besluit van 22 februari 1998 is geworden, en waarin hij er heeft op gewezen dat in het koninklijk besluit van 18 december 1996, dat de sociale identiteitskaart heeft ingevoerd, geen melding wordt gemaakt van een betalingsverplichting als bedoeld in het voorliggende ontwerp, en dat het opleggen van dergelijke verplichting evenmin kan worden ingepast in de bevoegdheid die de Koning in artikel 108 van de Grondwet vindt (B.S., 13 augustus 1998, 7245).

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet zich om die reden genoopt zich van een verder onderzoek van het ontwerp te onthouden.

1. L'article 159bis, alinéa 1er, de 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, dispose que, lorsque certains dispensateurs de soins apportent la preuve électronique de l'utilisation réglementaire de la carte d'identité sociale et de l'application du régime du tiers payant selon les données d'assurabilité figurant dans la carte d'identité sociale, cette preuve vaut obligation de paiement par l'organisme assureur de la partie non à charge de l'assuré social, pour la prestation de santé payée selon le régime du tiers payant.

Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à remplacer l'article 159bis de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 précité.

Ce remplacement implique essentiellement l'extension du champ d'application de l'obligation de paiement visée à l'article 159bis à des dispensateurs de soins autres que ceux auxquels s'applique l'actuel article 159bis.

2. Le premier alinéa du préambule indique que les dispositions en projet tirent leur fondement légal des articles 53, 121 et 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

2.1. En invoquant les articles 121 et 164 de la loi coordonnée, les auteurs du projet se fondent manifestement sur le point de vue exposé dans le rapport au Roi précédant

.../...

l'arrêté royal du 22 février 1998 portant des mesures d'exécution de la carte d'identité sociale (M.B., 13 août 1998, 7240).

Selon ce point de vue, l'obligation de paiement visée à l'article 159bis de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 "... est tant une expression des principes de l'article 164 de (la) loi coordonnée le 14 juillet 1994 (par lequel le pharmacien-dispensateur de soins qui agit correctement n'est pas tenu au remboursement des interventions indûment dispensées), qu'une application du mécanisme d'assurabilité de l'assurance soins de santé, où la lecture réglementaire des données d'assurabilité de la carte d'identité sociale effectuée par le pharmacien réunit les facteurs qui jouent un rôle dans le mécanisme de l'assurabilité" (Ibidem).

Conformément à cette citation du rapport au Roi en question, le premier alinéa du préambule fait référence aux articles 121 et 164 de la loi coordonnée, mais aucune de ces dispositions n'habilite le Roi à instaurer l'obligation de paiement ou à en étendre l'application.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs du projet, qui considèrent l'obligation de paiement notamment comme un effet du principe consacré à l'article 164 de la loi coordonnée, limitent néanmoins l'avantage de cette obligation, à quelques catégories déterminées de prestations auxquelles s'applique le régime du tiers payant, à savoir les prestations de spécialisations pharmaceutiques et l'hospitalisation de jour, et ce bien que l'usage de la

.../...

carte d'identité sociale ait toutefois un champ d'application plus étendu.

2.2. Le premier alinéa du préambule fait également référence à l'article 53 de la loi coordonnée.

Cette référence ne semble pouvoir se rapporter d'une manière pertinente qu'à l'alinéa 8 de cet article qui charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de l'assurance, les conditions et règles conformément auxquelles, pour les prestations de santé qu'Il détermine, le régime du tiers payant est interdit, autorisé ou obligatoire.

A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation doit toutefois faire observer que l'obligation de paiement, visée à l'article 159bis de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, n'est pas à considérer comme une "condition" pour l'autorisation du régime du tiers payant, mais bien comme une donnée résultant de l'utilisation de la carte d'identité sociale.

L'article 53 de la loi coordonnée ne procure dès lors pas davantage de fondement légal adéquat aux dispositions en projet.

2.3. Enfin, le Conseil d'Etat, section de législation, croit devoir réitérer l'observation qu'il a déjà formulée dans son avis relatif au projet devenu l'arrêté royal du 22 février 1998 précité et dans laquelle il a signalé que l'arrêté royal du 18 décembre 1996, qui a introduit la carte d'identité sociale, ne fait pas état d'une obligation de

.../...

paiement au sens du présent projet et que l'instauration de pareille obligation n'entre pas non plus dans la compétence que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution (M.B., 13 août 1998, 7245).

3. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en projet sont dépourvues du fondement légal nécessaire. Le Conseil d'Etat, section de législation, se voit dès lors contraint, pour ces motifs, de s'abstenir de poursuivre l'examen du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST