KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.145/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 februari 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 24 februari 2005 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.145/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 février 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 24 février 2005 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de nomenclatuur inzake stoma- en incontinentiemateriaal te wijzigen. Meer bepaald worden twee non-cumulregels geschrapt en wordt één non-cumulregel geherformuleerd en verduidelijkt met een terugwerkende kracht van vierentwintig maanden vanaf de datum waarop de ontworpen regeling in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 35, §§ 1 en 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet ook nog melding worden gemaakt van de wet van 9 juli 2004, die artikel 35, § 1, van de gecoördineerde wet heeft gewijzigd.

2. In het tweede lid van de aanhef dienen alle nog van kracht zijnde koninklijke besluiten te worden vermeld die artikel 27 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, hebben gewijzigd. Men vulle derhalve de opsomming van wijzigende besluiten in het tweede lid van de aanhef aan met de vermelding van de koninklijke besluiten van 17 juli 1986, 9 september 1993, 18 januari 1999, 7 juni 2004 en 20 juli 2004.

3. Op het einde van het vierde lid van de aanhef vervange men het woord "geformuleerd" door het woord "gegeven".

4. Rekening houdende met de data waarop het advies en de beslissing, bedoeld in respectievelijk het vijfde en het zesde lid van de aanhef tot stand zijn gekomen, moeten die leden van plaats worden gewisseld.

5. In het achtste lid van de aanhef schrijve men "Onze Minister van Begroting" in plaats van "de Minister van Begroting".

Artikel 1

1. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet de opsomming van wijzigende koninklijke besluiten worden aangevuld zoals aangegeven onder 2 van de bespreking van de aanhef.

2. Elk onderdeel van artikel 1 van het ontwerp dient met een kleine letter en niet met een hoofdletter aan te vangen [1]. Bovendien dient na elk onderdeel een correcte interpunctie te worden gebruikt [2].

3. De indeling in "1)", "2)" en "3)" moet om legistieke redenen worden vervangen door een indeling in "a)", "b)" en "c)".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp luidt:

"Dit besluit treedt in werking met een terugwerkende kracht van 24 maanden vanaf de datum waarop het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

---

[1]Zo moet bijvoorbeeld worden geschreven "1° in § 1, ..." in plaats van "1° In § 1, ...".

[2]Zo dient bijvoorbeeld op het einde van artikel 1, 1°, 1) (lees: a)), een puntkomma te worden geplaatst en geen punt, zoals in de Franse tekst het geval is.

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zijn de bestaande cumulregels, die verbieden om bepaalde stomaverstrekkingen en incontinentieverstrekkingen te cumuleren, niet toegepast geworden. Dat houdt in dat in de praktijk gecumuleerde dotaties zijn verleend in afwijking van het in de nomenclatuur omschreven cumulatieverbod en dat derhalve die dotaties kunnen worden teruggevorderd met toepassing van artikel 174, eerste lid, 6°, van de gecoördineerde wet [3].

De retroactiviteit van vierentwintig maanden, waarin artikel 2 van het ontwerp voorziet, moet volgens de gemachtigde van de regering worden begrepen in het licht van de verjaringstermijn, vermeld in artikel 174, eerste lid, 6°, van de gecoördineerde wet. Door de ontworpen regeling aldus te laten terugwerken wordt, volgens de gemachtigde van de regering, voorkomen dat de - in afwijking van de nomenclatuur - gecumuleerde verstrekkingen zouden worden teruggevorderd. De verstrekkingen, verricht vóór de periode van vierentwintig maanden, zouden volgens de gemachtigde in ieder geval aan terugvordering ontsnappen.

Er kan aan worden getwijfeld of artikel 2 van het ontwerp een sluitende oplossing biedt voor de zo-even geschetste problematiek en volledig tegemoet komt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Zo rijst de vraag of er eventueel geen procedures van terugvordering werden opgestart vóór de termijn van vierentwintig maanden, bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, terwijl de verjaringstermijn daarvan zou zijn gestuit overeenkomstig het bepaalde in artikel 174, vierde lid, van de gecoördineerde wet, wat zou inhouden dat de betrokken verstrekkingen toch nog onder het cumulverbod zouden vallen [4]. Daarenboven kan men zich afvragen of voldoende rekening is gehouden met het gegeven dat, voor de feiten die aan het Comité van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle en de

---

[3]Die wetsbepaling luidt: "De vordering tot terugvordering van de waarde der ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging ten onrechte verleende prestaties, verjaart twee jaar na het einde van de maand waarin die prestaties zijn vergoed".

[4]Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zouden er geen lopende terugvorderingsprocedures zijn.

Kamer van Beroep zijn voorgelegd, de verjaringstermijn overeenkomstig artikel 174, derde lid, van de gecoördineerde wet, slechts ingaat op de datum waarop een definitieve beslissing van het Comité of de Kamer van Beroep is genomen. Tot slot ontsnappen terugvorderingen van verstrekkingen die het gevolg zijn van bedrieglijke handelingen aan de beoogde opheffing van het cumulverbod aangezien artikel 174, derde lid, van de gecoördineerde wet, daarvoor in een verjaringstermijn van vijf jaar voorziet.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat het door de stellers van het ontwerp ontworpen systeem van retroactiviteit meer sluitend zou zijn en beter zou beantwoorden aan de ermee nagestreefde doeleinden, indien de drie in het ontwerp beoogde cumulverboden werden ingetrokken, waardoor deze moeten worden geacht nooit in de rechtsorde te hebben bestaan [5]. De nieuwe non-cumulregel en de bepaling die artikel 1, 2°, van het ontwerp beoogt in te voegen in artikel 27, § 9, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984, kunnen dan met terugwerkende kracht in werking treden op de in artikel 2 van het ontwerp beoogde datum.

---

[5]De Raad van State, afdeling wetgeving, gaat ervan uit dat - zoals door de gemachtigde van de regering werd bevestigd - de bestaande cumulverboden in de praktijk geen rechtsgevolgen hebben gehad.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier la nomenclature en ce qui concerne le matériel de stomie et d'incontinence. Plus précisément, il supprime deux règles de non-cumul et reformule et précise une règle de non-cumul, en conférant à la réglementation en projet un effet rétroactif de vingt-quatre mois à dater de sa publication au Moniteur belge.

La réglementation en projet trouve un fondement juridique dans l'article 35, §§ 1er et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule doit également mentionner la loi du 9 juillet 2004, qui a modifié l'article 35, § 1er, de la loi coordonnée.

2. Au deuxième alinéa du préambule, on mentionnera tous les arrêtés royaux, encore en vigueur, qui ont modifié l'article 27 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Dans ce deuxième alinéa du préambule, on complétera donc l'énumération des arrêtés modificatifs par la mention des arrêtés royaux des 17 juillet 1986, 9 septembre 1993, 18 janvier 1999, 7 juin 2004 et 20 juillet 2004.

3. À la fin du quatrième alinéa du préambule, on remplacera le mot "formulé" par le mot "donné".

4. Compte tenu des dates auxquelles sont intervenus l'avis et la décision, visés respectivement au cinquième et au sixième alinéa, il y aurait lieu de permuter ces alinéas.

5. Au huitième alinéa du préambule, on écrira "de Notre Ministre du Budget" au lieu de "du Ministre du Budget".

Article 1er

1. Dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet, on complétera l'énumération des arrêtés royaux modificatifs ainsi qu'il est indiqué au point 2 de l'examen du préambule.

2. Chaque élément de l'article 1er du projet devra commencer par une minuscule et non par une majuscule [1]. En outre, il y aura lieu de terminer chaque élément par une ponctuation correcte [2].

3. Pour des motifs de légistique, on remplacera la division en "1)", "2)" et "3)" par une division en "a)", "b)" et "c)".

Article 2

L'article 2 du projet s'énonce comme suit:

---

[1] C'est ainsi, par exemple, qu'on écrira "1° au § 1er, ..." au lieu de "1° Au § 1er, ...".

[2] C'est ainsi, par exemple, qu'à la fin de l'article 1er, 1°, 1) (lire: a)), on mettra un point virgule au lieu d'un point.

"Le présent arrêté entre en vigueur avec un effet rétroactif de 24 mois à dater de sa publication au Moniteur belge".

Selon les déclarations du délégué du gouvernement, les règles actuelles qui interdisent le cumul de certaines prestations de stomie et d'incontinence n'ont pas été appliquées. Cela implique que, dans la pratique, des dotations cumulées ont été accordées en méconnaissance de l'interdiction de cumul visée dans la nomenclature et que celles-ci peuvent, dès lors, être récupérées en application de l'article 174, alinéa 1er, 6°, de la loi coordonnée [3].

Selon le délégué du gouvernement, la rétroactivité de vingt-quatre mois prévue par l'article 2 du projet, doit se comprendre à la lumière du délai de prescription visé à l'article 174, alinéa 1er, 6°, de la loi coordonnée. En faisant rétroagir de la sorte la réglementation en projet, on évite, selon le délégué du gouvernement, de procéder à la récupération des prestations cumulées en méconnaissance de la nomenclature. Toujours selon le délégué, les prestations effectuées antérieurement à la période de vingt-quatre mois échapperaient de toute façon à la récupération.

Il est permis de se demander si l'article 2 du projet offre une solution adéquate à la problématique décrite ci-dessus et rencontre en tous points l'intention des auteurs du projet.

Ainsi se pose la question de savoir si des procédures de récupération n'ont pas éventuellement été entamées avant le délai de vingt-quatre mois, visé à l'article 2 du projet, alors que le délai de prescription de l'action en récupération aurait été interrompu conformément à l'article 174, alinéa 4, de la loi coordonnée, ce qui impliquerait que les prestations concernées seraient quand même encore visées par l'interdiction de cumul [4].

---

3 Cette disposition législative est rédigée comme suit: "L'action en récupération de la valeur des prestations indûment octroyées à charge de l'assurance soins de santé se prescrit par deux ans, à compter de la fin du mois au cours duquel ces prestations ont été remboursées".

4 Le délégué du gouvernement a déclaré qu'il n'y avait pas de procédures de

En outre, on peut se demander s'il a été suffisamment tenu compte du fait que pour les faits soumis au Comité du Service d'évaluation et de contrôle médicaux et à la Chambre de recours, le délai de prescription ne commence à courir, conformément à l'article 174, alinéa 3, de la loi coordonnée, qu'à la date à laquelle intervient une décision définitive du Comité ou de la Chambre de recours. Enfin, les récupérations de prestations qui sont la conséquence de manoeuvres frauduleuses échappent à la suppression visée de l'interdiction de cumul, étant donné que dans ce cas l'article 174, alinéa 3, de la loi coordonnée prévoit un délai de prescription de cinq ans.

Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que le système de rétroactivité envisagé par les auteurs du projet serait plus cohérent et répondrait mieux aux objectifs poursuivis si les trois interdictions de cumul visées dans le projet étaient rapportées, étant de la sorte réputées n'avoir jamais existé dans l'ordre juridique [5]. La nouvelle règle de non-cumul et la disposition que l'article 1er, 2°, du projet entend insérer dans l'article 27, § 9, de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 peuvent alors entrer en vigueur avec effet rétroactif à la date visée à l'article 2 du projet.

---

récupération en cours.

5 Le Conseil d'État, section de législation, part de l'hypothèse que - ainsi qu'il a été confirmé par le délégué du gouvernement - les interdictions de cumul actuelles n'ont pas produit d'effets juridiques dans la pratique.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

La chambre était composée de

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. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

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. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

G. VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME