

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.773/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 12 juli 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 uitvoering van artikel 168, derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 2 augustus 2005 en 9 augustus 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 168, eerste tot vierde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, luidt als volgt:

"Op voorstel of na advies van de Dienst voor administratieve controle stelt de Koning de administratieve sancties vast die toepasselijk zijn in geval van overtreding van de bepalingen van deze gecoördineerde wet of van haar uitvoeringsbesluiten en -verordeningen.

De Koning bepaalt tevens de nadere regelen tot toepassing van die sancties.

Onverminderd de bepalingen van artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, worden administratieve geldboetes opgelegd aan de geneesheren en tandheekkundigen die de honoraria en de andere bedragen niet naleven die voortvloeien uit de bepalingen van artikel 50, § 11, en aan de vroedvrouwen, kinesitherapeuten, verpleegkundigen, paramedische medewerkers en de beheerders van verzorgingsinstellingen die de honoraria en prijzen niet naleven die voortvloeien uit de bepalingen van artikel 49, § 5.

Dezelfde administratieve geldboete wordt opgelegd aan de zorgverlener die is toegetreden tot het akkoord of de overeenkomst en die de daarin bepaalde honoraria en prijzen niet naleeft."

Zoals blijkt uit het opschrift, uit de in het eerste lid van de aanhef vermelde rechtsgrond en uit artikel 1, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe uitvoering te geven aan het derde lid van het aangehaalde artikel 168. Op grond van die bepaling worden administratieve geldboetes opgelegd aan onder meer de geneesheren die de honoraria en de andere bedragen niet naleven die voortvloeien uit de bepalingen van artikel 50, § 11, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994. De

.../...

laatstgenoemde wetsbepaling gaat uit van de hypothese dat geen akkoord tussen de geneesheren en de verzekeringsinstellingen voorhanden is.

In het derde lid van de aanhef van het ontwerp is evenwel een considerans opgenomen luidens welke "in het belang van de patiënten de tariefzekerheid voorzien in de akkoorden afgesloten tussen verzekeringsinstellingen en geneesheren, dient te worden gerespecteerd" en zich "dwingende maatregelen op(dringen) gelet op de oproep van sommige representatieve beroepsorganisaties om de tarieven niet meer te respecteren".

Doordat in die considerans sprake is van het niet-naleven van tarieven die zijn overeengekomen in "akkoorden afgesloten tussen verzekeringsinstellingen en geneesheren", wekt ze de indruk dat het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan het vierde lid van het hiervóór geciteerde artikel 168, en niet - of niet alleen - aan het derde lid van die wetsbepaling. Het is immers dat vierde lid dat voorziet in de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen "aan de zorgverlener die is toegetreden tot het akkoord of de overeenkomst en die de daarin bepaalde honoraria en prijzen niet naleeft".

Hieromtrent om verduidelijking gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het ontworpen besluit, naar de bedoeling van de stellers ervan, uitvoering beoogt te geven aan zowel het derde, als het vierde lid van het voornoemde artikel 168.

De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt dan geboden door die twee bepalingen gecombineerd met het tweede lid van artikel 168, op grond waarvan de Koning de nadere regelen tot toepassing van die sancties bepaalt.

3. Het ontwerp bepaalt welke ambtenaren bevoegd zijn om de bedoelde overtredingen vast te stellen (artikel 1), welke hun bevoegdheden zijn (artikel 2), welke procedure wordt gevolgd (artikel 3), wie de administratieve geldboete oplegt en hoe de beslissing wordt meegedeeld (artikel 4). In geval van recidive binnen drie jaar, kan het bedrag van de administratieve geldboete verdubbeld worden (artikel 5).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Rekening houdend met de toelichting van de gemachtigde van de regering over de draagwijdte van het ontwerp (zie hiervóór, sub 2), dient in het opschrift te worden verwezen naar "artikel 168, derde en vierde lid" in plaats van naar "artikel 168, derde lid".

Aanhef

5. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt met betrekking tot de strekking en de rechtsgrond van de ontworpen regeling moet in het eerste lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 168 in zijn geheel.

6. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg. Luidens die bepaling dienen ontwerpen van besluit zoals het voorliggende ontwerp, voor advies te worden voorgelegd aan hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de betrokken openbare instelling, "behoudens in spoedeisende gevallen".

Aangezien *in casu* het spoedeisend karakter van het ontworpen besluit wordt ingeroepen, dient in de aanhef, na dat tweede lid, een nieuw lid te worden ingevoegd dat luidt als volgt: "Gelet op de dringende noodzakelijkheid;".

Artikel 1

7. Rekening houdend met de toelichting van de gemachtigde over de draagwijdte van het ontwerp (zie hiervóór, sub 2), moeten de woorden "bedoeld in artikel 168, derde lid" worden vervangen door "bedoeld in artikel 168, derde en vierde lid".

Artikel 5

8. Luidens dit artikel kan het bedrag van de administratieve geldboete worden verdubbeld wanneer de overtreder, binnen een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop de administratieve geldboete is opgelegd, een nieuwe overtreding begaat.

De wetgever heeft in het vijfde lid van artikel 168, bij wijze van uitzondering op de algemene machtiging welke in het eerste lid van dat artikel aan de Koning wordt verleend, zelf het bedrag van de administratieve geldboete vastgesteld voor de overtredingen bedoeld in het derde en het vierde lid en heeft daarbij niet voorzien in een verdubbeling van het bedrag in het geval van recidive. De bepaling luidens welke de geldboete wordt verdubbeld in het geval van recidive, kan niet worden beschouwd als een regel "tot toepassing van die sancties" in de zin van het tweede lid van artikel 168. Voor het ontworpen artikel 5 is er derhalve geen rechtsgrond voorhanden. Dat artikel dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	R. STEVENS,	
	J. BOVIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.773/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 12 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 168, alinéa 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 2 août 2005 et 9 août 2005, à donné à cette dernière date, l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* * *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 168, alinéas 1^{er} à 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, s'énonce comme suit:

"Le Roi détermine, sur proposition ou après avis du Service du contrôle administratif, les sanctions administratives applicables en cas d'infraction aux dispositions de la présente loi coordonnée ou de ses arrêtés et règlements d'exécution.

Le Roi fixe également les modalités d'application de ces sanctions.

Sans préjudice des dispositions de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, des amendes administratives sont infligées aux médecins et aux praticiens de l'art dentaire qui ne respectent pas les honoraires et les autres montants résultant des dispositions de l'article 50, § 11, ainsi qu'aux accoucheuses, kinésithérapeutes, praticiens de l'art infirmier, auxiliaires paramédicaux et gestionnaires des établissements de soins qui ne respectent pas les honoraires et les prix résultant des dispositions de l'article 49, § 5.

La même amende administrative est infligée au dispensateur de soins qui a adhéré à l'accord ou à la convention et qui ne respecte pas les honoraires et prix qui y sont fixés."

Comme l'indiquent l'intitulé, le fondement juridique mentionné au premier alinéa du préambule et l'article 1^{er}, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend mettre en oeuvre l'alinéa 3 de l'article 168 précité. En vertu de cette disposition, des amendes administratives sont infligées notamment à des médecins qui ne respectent pas les honoraires et les autres montants résultant des dispositions de l'article 50, § 11, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Cette dernière disposition légale se fonde sur l'hypothèse qu'il n'existe pas d'accord entre les médecins et les organismes assureurs.

.../...

Le troisième alinéa du préambule du projet comprend toutefois un considérant aux termes duquel "dans l'intérêt des patients, la sécurité tarifaire prévue dans les accords conclus entre les organismes assureurs et les médecins, doit être respectée" et "des mesures contraignantes doivent être prises de manière urgente vu l'appel de certaines organisations professionnelles représentatives de ne plus respecter les tarifs".

Dès lors que ce considérant fait état du non-respect de tarifs prévus dans des "accords conclus entre les organismes assureurs et les médecins", il donne à penser que le projet entend mettre en oeuvre l'alinéa 4 de l'article 168 précité et pas - ou pas uniquement - l'alinéa 3 de cette disposition de loi. En effet, c'est cet alinéa 4 qui prévoit la possibilité d'infliger une amende administrative "au dispensateur de soins qui a adhéré à l'accord ou à la convention et qui ne respecte pas les honoraires et prix qui y sont fixés".

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué du gouvernement a déclaré que l'arrêté en projet entend, selon l'intention de ses auteurs, mettre en oeuvre tant l'alinéa 3 que l'alinéa 4 de l'article 168 susvisé.

Les dispositions en projet trouvent alors leur fondement juridique dans ces deux dispositions en combinaison avec l'alinéa 2 de l'article 168, en vertu duquel le Roi fixe les modalités d'application de ces sanctions.

3. Le projet détermine les fonctionnaires compétents pour constater les infractions visées (article 1^{er}), leurs compétences (article 2), la procédure suivie (article 3), qui inflige l'amende administrative et comment la décision est communiquée (article 4). En cas de récidive dans les trois ans, le montant de l'amende administrative peut être doublé (article 5).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Compte tenu des explications du délégué du gouvernement sur la portée du projet (voir ci-dessus, au 2), il convient de faire référence dans l'intitulé à "l'article 168, alinéas 3 et 4" et non à "l'article 168, alinéa 3".

.../...

Préambule

5. Compte tenu de ce qui a été relevé ci-dessus à propos de la portée et du fondement juridique des dispositions en projet, le premier alinéa du préambule doit faire référence à l'article 168 dans sa totalité.

6. Le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 relative à la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale. Aux termes de cette disposition, les projets d'arrêtés comme le présent projet, doivent être soumis pour avis soit au Conseil national du Travail, soit au comité de gestion de l'organisme public concerné "sauf en cas d'urgence".

Dès lors qu'en l'espèce, le caractère urgent de l'arrêté en projet a été invoqué, il convient d'insérer dans le préambule, après ce deuxième alinéa, un alinéa nouveau rédigé comme suit: "Vu l'urgence;".

Article 1^{er}

7. Compte tenu des explications du délégué sur la portée du projet (voir ci-dessus, au 2), il faut remplacer les mots "visées à l'article 168, alinéa 3" par "visées à l'article 168, alinéas 3 et 4,".

Article 5

8. Selon cet article, le montant de l'amende administrative peut être doublé si, dans un délai de trois ans à partir de la date à laquelle l'amende administrative a été infligée, le contrevenant commet une nouvelle infraction.

À titre d'exception à l'habilitation générale donnée au Roi à l'alinéa 1^{er} de l'article 168, le législateur a fixé lui-même à l'alinéa 5 de cet article le montant de l'amende administrative prévue pour les infractions visées aux alinéas 3 et 4 et n'a pas prévu en outre un redoublement du montant en cas de récidive. La disposition selon laquelle l'amende est doublée en cas de récidive ne peut être considérée comme une modalité "d'application de ces sanctions" au sens de l'alinéa 2 de l'article 168. L'article 5 en projet est dès lors dépourvu de fondement juridique. Cet article doit par conséquent être omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	R. STEVENS, J. BOVIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER