

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.810/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 18 juli 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging, met betrekking tot de bepalingen van het artikel 8, 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", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 25 juli 2005 en 26 juli 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"qu'il est absolument nécessaire que des mesures soient prises au plus vite pour assurer la maîtrise de l'objectif budgétaire 2005 de l'assurance soins de santé afin d'éviter que les dépassements constatés en 2004 ne se reproduisent à nouveau et ne compromettent la viabilité de notre système de sécurité sociale, qu'il est donc absolument indispensable que ces mesures soient publiées rapidement pour pouvoir produire encore leurs effets en 2005".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de waarde van de sleutelletter van bepaalde verstrekkingen verleend door verpleegkundigen, opgenomen in artikel 8 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen ⁽¹⁾, te verminderen

⁽¹⁾ 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.

met respectievelijk 10 % en 1,4 % (artikel 1 van het ontwerp) ⁽²⁾. De waarde van de sleutelletter is één van de elementen die worden gebruikt voor de berekening van de honoraria en van de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. De maatregel zou ingaan op 1 augustus 2005 (artikel 3 van het ontwerp), en er kan door de Koning een einde aan worden gesteld "zodra structurele maatregelen met een vergelijkbare weerslag op de begroting in werking treden" (artikel 2 van het ontwerp).

RECHTSGROND

Niettegenstaande de ontworpen maatregel betrekking heeft op de nomenclatuur, kan eraan worden getwijfeld of de Koning bevoegd is om de ontworpen maatregel te nemen, binnen het huidige wettelijke kader mede gevormd door de wet van 27 april 2005 betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid.

De als een wijziging van de nomenclatuur voorgestelde maatregel komt er eigenlijk op neer dat de waarde van de sleutelletter W, van toepassing op de verstrekkingen verleend door verpleegkundigen, met een bepaald percentage wordt verminderd voor bepaalde verstrekkingen. Formeel wordt de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen niet gewijzigd. De waarde van de sleutelletter W wordt immers niet bepaald in de nomenclatuur zelf, doch in de overeenkomsten gesloten tussen de verzekeringsinstellingen enerzijds en de verpleegkundigen anderzijds in de schoot van de betrokken overeenkomstencommissie. Het is nuttig de desbetreffende wettelijke bepalingen in herinnering te brengen:

- artikel 42, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet):

⁽²⁾ De gemachtigde ambtenaar heeft laten weten dat door een materiële vergissing in de inleidende zin van artikel 1 wordt verwezen naar "artikel 8, § 1, 3°" terwijl dat "artikel 8, § 1" moet zijn.

"Normaal worden de financiële en administratieve betrekkingen tussen de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen eensdeels, en (...) de verpleegkundigen en de diensten thuisverpleging, (...) anderdeels, bij overeenkomsten geregeld";

- artikel 44, § 1, ZIV-wet:

"De overeenkomsten met betrekking tot de vroedvrouwen, de verpleegkundigen en de diensten thuisverpleging (...) bepalen in het bijzonder het bedrag der voor de verstrekkingen aan te rekenen honoraria en prijzen.

Die honoraria en prijzen worden vastgesteld door factoren ⁽³⁾ te bepalen waarmee de in artikel 35, § 1, bedoelde betrekkelijke waarden ⁽⁴⁾ dienen vermenigvuldigd" ⁽⁵⁾.

Uit de hiervoor geciteerde wettelijke bepalingen volgt dat het bepalen van de waarde van de sleutelletter te beschouwen is als een element van de financiële betrekkingen tussen de verzekeringsinstellingen en de zorgverstrekkers, die bij overeenkomst worden geregeld. Het bepalen van de betrekkelijke waarde daarentegen, wordt wel beschouwd als een element van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen. Artikel 35, § 1, van de ZIV-wet draagt overigens aan de Koning uitdrukkelijk op om de betrekkelijke waarde van de verschillende verstrekkingen vast te stellen.

Indien het bepalen van de waarde van de sleutelletter niet kan worden beschouwd als een element van het vaststellen van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, kan een maatregel die ertoe strekt die waarde met een bepaald percentage voor sommige verstrekkingen te verminderen, evenmin als zodanig worden beschouwd en moet bijgevolg worden besloten dat de in de aanhef vermelde bepalingen zowel van de ZIV-wet als van de wet van 27 april 2005 het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond kunnen strekken.

⁽³⁾ Bedoeld wordt de sleutelletters.

⁽⁴⁾ Het getal dat op de sleutelletter volgt.

⁽⁵⁾ De hiervoor geschetste wettelijke regeling wordt bevestigd in het koninklijk besluit van 14 september 1984. Artikel 1, § 3, van de bijlage bij dat koninklijk besluit bepaalt: "De sleutelletter is een teken waarvan de waarde in franken bij overeenkomst wordt bepaald: deze waarde kan voor elke sleutelletter verschillen".

Daarover ondervraagd door het bevoegde lid van het auditoraat, heeft de gemachtigde ambtenaar beaamd dat aan artikel 58, § 2, tweede lid, 3°, van de wet van 27 april 2005 geen rechtsgrond kan worden ontleend voor het ontworpen besluit. Als alternatief heeft de gemachtigde artikel 58, § 2, eerste lid, 2°, van dezelfde wet naar voor geschoven.

Aan die laatste bepaling zou voor de ontworpen regeling echter alleen rechtsgrond kunnen worden ontleend indien die bepaling te beschouwen zou zijn als een autonome machtiging aan de Koning, en niet als het formuleren van een doelstelling waarin de in het tweede lid van artikel 58, § 2, bedoelde maatregelen ingepast moeten kunnen worden. Dat is echter niet het geval.

Er moet bovendien worden vastgesteld dat artikel 58, § 5, de Koning wel toestaat om de overeenkomsten bedoeld in artikel 23, § 3, van de ZIV-wet aan te vullen, te wijzigen of te vervangen, maar dat een dergelijke bepaling niet voorhanden is voor onder meer de overeenkomsten of akkoorden gesloten in de akkoorden- en overeenkomstencommissies. Het verminderen van de waarde van de sleutelletter komt echter impliciet neer op het wijzigen van de overeenkomst waarin die waarde is bepaald.

Uit al hetgeen voorafgaat blijkt dat er geen rechtsgrond voorhanden is voor de ontworpen maatregel.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.810/1/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 18 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant en ce qui concerne les dispositions de l'article 8, 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", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 25 juillet 2005 et 26 juillet 2005, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

"qu'il est absolument nécessaire que des mesures soient prises au plus vite pour assurer la maîtrise de l'objectif budgétaire 2005 de l'assurance soins de santé afin d'éviter que les dépassements constatés en 2004 ne se reproduisent à nouveau et ne compromettent la viabilité de notre système de sécurité sociale, qu'il est donc absolument indispensable que ces mesures soient publiées rapidement pour pouvoir produire encore leurs effets en 2005".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

Le projet soumis pour avis tend à réduire respectivement de 10 % et 1,4 % la valeur de la lettre-clé de certaines prestations dispensées par les praticiens de l'art infirmier et prévues à l'article 8 de la nomenclature des prestations médicales ⁽¹⁾ (article

⁽¹⁾ 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.

1^{er} du projet) ⁽²⁾. La valeur de la lettre-clé est un des éléments utilisés dans le calcul des honoraires et dans l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. La mesure entrerait en vigueur le 1^{er} août 2005 (article 3 du projet) et le Roi peut y mettre fin "dès l'entrée en vigueur de mesures structurelles ayant des effets budgétaires équivalents" (article 2 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

Même si la mesure en projet est relative à la nomenclature, on peut se demander si, dans le cadre légal actuel constitué notamment par la loi du 27 avril 2005 relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé, le Roi est compétent pour prendre la mesure en projet.

En fait, la mesure, présentée comme une modification de la nomenclature, implique que pour certaines prestations la valeur de la lettre-clé W, applicable aux prestations effectuées par les praticiens de l'art infirmier, est réduite d'un certain pourcentage. D'un point de vue formel, la nomenclature des prestations médicales n'est pas modifiée. En effet, la valeur de la lettre-clé W n'est pas fixée dans la nomenclature même mais dans le cadre de conventions conclues entre, d'une part, les organismes assureurs et, d'autre part, les praticiens de l'art infirmier, au sein de la commission de conventions concernée. Il est utile de rappeler les dispositions législatives en la matière:

- article 42, alinéa 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après: loi AMI):

"Les rapports financiers et administratifs entre les bénéficiaires et les organismes assureurs d'une part, et d'autre part, (...) les praticiens de l'art infirmier et les services de soins infirmiers à domicile, (...) sont normalement régis par des conventions";

⁽²⁾ Le fonctionnaire délégué a précisé que par suite d'une erreur matérielle qui s'est glissée dans la phrase introductive de l'article 1^{er}, il est fait référence à "l'article 8, § 1^{er}, 3^o", alors qu'il devrait s'agir de "l'article 8, § 1^{er}".

- article 44, § 1^{er}, de la loi AMI:

"Les conventions concernant les accoucheuses, les praticiens de l'art infirmier et les services de soins infirmiers à domicile (...) fixent notamment le montant des honoraires et des prix réclamés pour les prestations.

Ces honoraires et prix sont déterminés par la fixation de facteurs ⁽³⁾ de multiplication à appliquer aux valeurs relatives ⁽⁴⁾ visées à l'article 35, § 1^{er} ⁽⁵⁾.

Il résulte des dispositions législatives précitées que la fixation de la valeur de la lettre-clé doit être considérée comme un élément, réglé conventionnellement, des rapports financiers entre les organismes assureurs et les prestataires de soins. En revanche, la fixation de la valeur relative est considérée quant à elle comme un élément de la nomenclature des prestations médicales. L'article 35, § 1^{er}, de la loi AMI charge d'ailleurs le Roi expressément de fixer la valeur relative des différentes prestations.

Si la fixation de la valeur de la lettre-clé ne peut être considérée comme un élément de l'établissement de la nomenclature des prestations médicales, une mesure visant pour certaines prestations à réduire cette valeur en lui appliquant un pourcentage déterminé ne peut pas non plus être regardée comme telle et force est de conclure, dès lors, que les dispositions de la loi AMI et de la loi du 27 avril 2005, mentionnées au préambule, ne peuvent procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué interrogé à ce sujet par le membre compétent de l'auditorat, l'arrêté en projet ne peut pas tirer de fondement juridique de l'article 58, § 2, alinéa 2, 3°, de la loi du 27 avril 2005. À titre de solution de rechange, le fonctionnaire délégué a proposé l'article 58, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, de la même loi.

⁽³⁾ Sont visées les lettres-clés.

⁽⁴⁾ Le nombre figurant après la lettre-clé.

⁽⁵⁾ Le régime légal rappelé ci-dessus est confirmé par l'arrêté royal du 14 septembre 1984. L'article 1^{er}, § 3, de l'annexe de cet arrêté royal prévoit: "La lettre-clé est un signe dont la valeur en francs est fixée conventionnellement: cette valeur peut varier pour chacune des lettres-clés".

Toutefois, le texte en projet ne pourrait trouver de fondement juridique dans cette dernière disposition que si celle-ci pouvait être considérée comme une délégation autonome faite au Roi et pas comme la formulation d'un objectif dans lequel doivent pouvoir s'inscrire les mesures visées à l'alinéa 2 de l'article 58, § 2. Tel n'est cependant pas le cas.

Par ailleurs, force est de constater que si l'article 58, § 5, autorise le Roi à compléter, modifier ou remplacer les conventions visées à l'article 23, § 3, de la loi AMI, que pareille disposition fait défaut, notamment, pour les conventions ou accords conclus au sein des commissions de conventions et d'accords. Or, réduire la valeur de la lettre-clé revient à modifier implicitement la convention qui fixe cette valeur.

Il résulte de ce qui précède que la mesure en projet est dénuée de fondement juridique.

La chambre était composée de

Messieurs W. DEROOVER, premier président,

J. BAERT,
B. SEUTIN, conseillers d'État,

Madame A.-M. GOOSSENS, 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. J. BAERT.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER