

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

4 JUILLET 1980

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 12, § 2,
de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA SANTE PUBLIQUE, DE LA FAMILLE
ET DE L'ENVIRONNEMENT ⁽¹⁾
PAR M. COENS

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la proposition de loi sus-mentionnée les 24 juin et 2 juillet.

Considérée comme urgente, la proposition a une portée limitée mais importante. Il s'agit d'aider les hôpitaux confrontés à des difficultés de trésorerie urgentes en leur permettant de faire valoir auprès des organismes de financement les créances qu'ils détiennent contre les organismes assureurs dans le but d'obtenir ainsi plus facilement des crédits de caisse. Cette possibilité n'apporte

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Kelchtermans :

A. — Membres : MM. Cauwenberghs, Diegenant, Mme Dielens, MM. Kelchtermans, Langendries, Lenssens, Liénard, M^{mes} Ryckmans-Corin, Tyberghien-Vandenbussche, M. Van den Brande. — M^{me} Adriaensens épouse Huybrechts, MM. Gondry, Hancké, Moock, Temmerman, Van Cauwenberghe, Van der Biest. — MM. Colla, De Grève, Pierard, Poma. — M. Moreau. — M. Anciaux.

B. — Suppléants : MM. Beerden, Coens, M^{me} Demeester-De Meyer, M. De Vlies, M^{lle} Devos, MM. Gheysen, Marc Olivier, Pierret, Schyns, Verroken, Wauthy. — MM. Biefnot, Busquin, Delhaye, M^{me} Detiège, MM. Onkelinx, Sleenckx, Vandenhove, Vanvelthoven. — MM. Bonnel, Cornet d'Elzius, Flamant, Tromont, Van Renterghem. — M. Nols, M^{me} Spaak épouse Danis. — MM. Caudron, Valkeniers.

Voir :

551 (1979-1980) :

- N° 1 : Proposition de loi.
- N° 2 : Amendements.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

4 JULI 1980

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 12, § 2, van de wet
van 23 december 1963 op de ziekenhuizen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE VOLKSGEZONDHEID, HET GEZIN
EN HET LEEFMILIEU ⁽¹⁾
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER COENS

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft op 24 juni en op 2 juli bovenvermeld wetsvoorstel besproken.

Het voorstel wordt beschouwd als dringend en van beperkte, maar toch belangrijke draagwijdte. Het gaat erom de ziekenhuizen die acute thesaurieproblemen kennen te helpen door het inbrengen van hun schuldvorderingen op de verzekeringsinstellingen bij de financieringsinstellingen om zodoende gemakkelijker kaskredieten te bekomen. Uiteraard lost deze mogelijkheid het structureel thesaurieprobleem van

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Kelchtermans.

A. — Leden : de heren Cauwenberghs, Diegenant, M^{re} Dielens, de heren Kelchtermans, Langendries, Lenssens, Liénard, M^{re} Ryckmans-Corin, Tyberghien-Vandenbussche, de heer Van den Brande. — M^{re} Adriaensens echtg. Huybrechts, de heren Gondry, Hancké, Moock, Temmerman, Van Cauwenberghe, Van der Biest. — de heren Colla, De Grève, Pierard, Poma. — de heer Moreau. — de heer Anciaux.

B. — Plaatsvervangers : de heren Beerden, Coens, M^{re} Demeester-De Meyer, de heer De Vlies, Me^{re} Devos, de heren Gheysen, Marc Olivier, Pierret, Schyns, Verroken, Wauthy. — de heren Biefnot, Busquin, Delhaye, M^{re} Detiège, de heren Onkelinx, Sleenckx, Vandenhove, Vanvelthoven. — de heren Bonnel, Cornet d'Elzius, Flamant, Tromont, Van Renterghem. — de heer Nols, M^{re} Spaak echtg. Danis. — de heren Caudron, Valkeniers.

Zie :

551 (1979-1980) :

- N° 1 : Wetsvoorstel.
- N° 2 : Amendementen.

évidemment pas de solution aux problèmes structurels des hôpitaux en matière de trésorerie, mais une action urgente s'impose.

Les auteurs et de nombreux membres soulignent l'insuffisance de cette mesure et indiquent des solutions plus structurelles. Le président, appuyé par un certain nombre de membres, entend circonscrire la discussion au projet spécifique de la proposition de loi.

Les questions suivantes ont été posées à ce propos :

— Le vote de la proposition de loi ne risque-t-il pas d'atténuer la pression exercée sur les pouvoirs publics en vue d'aboutir à une solution fondamentale ?

— N'existe-t-il pas d'autres possibilités de résoudre le problème posé ?

— Cette disposition n'est-elle pas contraire à la procédure normale d'intervention dans la relation créancier-débiteur ?

— Qu'implique le transfert des créances et quelles peuvent en être les répercussions sur le système du « tiers payant » ?

Le problème le plus important qui se pose est celui du risque de voir le transfert des créances mettre les mutuelles en difficulté; c'est pourquoi Mme Adriaenssens a présenté un amendement (n° 551/2) tendant à supprimer les mots « sont cessibles et ».

Le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement déclare que les caractéristiques essentielles tant du gage que de la cession de créance, sont identiques. Il s'agit dans les deux cas d'opérations triangulaires entre :

- d'une part un créancier (l'hôpital),
- d'autre part un débiteur (les mutuelles qui, dans le système du tiers payant, doivent rembourser les hôpitaux),
- un tiers — du moins au départ — auquel le créancier veut demander du crédit.

Dans l'une et l'autre opération, le créancier va devenir cédant de la créance qu'il a contre le débiteur cédé, au profit du tiers qui devient cessionnaire. Par le jeu de la subrogation, ce tiers cessionnaire devient, en quelque sorte, nouveau créancier vis-à-vis du débiteur cédé qui, lui, reste le même (en l'occurrence, les mutuelles).

La différence fondamentale entre la cession et le gage réside dans le fait qu'une fois opérée la cession, le cessionnaire est vraiment devenu le nouveau créancier du débiteur et qu'il peut exiger dès ce moment le paiement par le débiteur de la créance dont il est devenu titulaire, tandis que dans le système du gage, la cession de créance qui est sous-jacente au contrat de gage lui-même est conditionnelle, ce qui signifie que le créancier gagiste (en ce cas la banque, qui reçoit en gage les créances de l'hôpital contre la mutuelle pour garantir le crédit qu'elle ouvre à l'hôpital) ne pourra exiger la réalisation de la créance mise en gage que lorsqu'il y aura manquement de la part de l'hôpital dans le remboursement du crédit qui lui a été consenti.

En effet, la cession de créance est une opération « sui generis » opérant immédiatement transfert intégral de la créance au bénéfice du cessionnaire, tandis que la mise en gage n'est qu'un mécanisme contractuel qui fait de la créance un moyen de garantie accessoire d'une dette principale : le contrat de prêt ou de financement entre la banque et l'hôpital; ce n'est qu'en cas de manquement par l'hôpital dans l'exécution de ce contrat principal, que le contrat accessoire — le gage — pourra opérer pleinement, c'est-à-dire déboucher sur

de ziekenhuizen niet op, maar het is dringend nodig iets te ondernemen.

De indieners en tal van leden wijzen op de ontoereikendheid van deze oplossing en duiden meer structurele oplossingen aan. De voorzitter, hierbij gesteund door een aantal leden, wil de bespreking bij het specifiek voorwerp van het wetsvoorstel houden.

Daaromtrent werden volgende vragen gesteld :

— Wordt door het aannemen van het wetsvoorstel de druk op de overheid niet verminderd naar een fundamentele oplossing ?

— Zijn er geen andere mogelijkheden om aan gesteld probleem tegemoet te komen ?

— Is zulks niet strijdig met het normaal optreden in de verhouding schuldeiser-schuldenaar ?

— Wat houdt overdracht van schuldvorderingen in en welke mogelijke repercussies heeft zulks voor het systeem van de « derdebetalersregeling » ?

Het belangrijkste probleem dat zich stelt is het gevaar dat de ziekenfondsen door de overdracht van schuldvorderingen in moeilijkheden zouden geraken en dienvolgens wordt door Mevr. Adriaenssens een amendement ingediend (*Stuk* n° 551/2) dat ertoe strekt de woorden « en overdracht » weg te laten.

De Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verklaart dat de essentiële kenmerken van zowel het in pand geven als de overdracht van de schuldvorderingen dezelfde zijn. In de twee gevallen gaat het om operaties in driehoeksvorm tussen :

- enerzijds een schuldeiser (het ziekenhuis);
- anderzijds een schuldenaar (de ziekenfondsen die, in de derdebetalersregeling, de ziekenhuizen dienen terug te betalen);
- een derde — althans in het begin — aan wie de schuldeiser krediet wil vragen.

In de ene zowel als in de andere operatie wordt de schuldeiser overdrager van de schuldvordering die hij bezit op de schuldenaar ten aanzien van wie de overdracht geschiedt en wel ten gunste van de derde die overnemer wordt. Door de indeplaatsstelling wordt de overnemende derde in zekere zin de nieuwe schuldeiser van de schuldenaar ten aanzien van wie de overdracht is geschied en die dezelfde is gebleven (in casu de ziekenfondsen).

Het essentiële verschil tussen de overdracht en de inpandgeving bestaat hierin dat, wanneer de overdracht eenmaal heeft plaatsgehad, de overnemer werkelijk de nieuwe schuldeiser van de schuldenaar is geworden en dat hij, vanaf dat ogenblik, van de schuldenaar betaling kan eisen van de schuldvordering die hij heeft overgenomen. Bij de inpandgeving echter is de overdracht van de schuldvordering, die ten grondslag ligt aan de pandovereenkomst zelf, voorwaardelijk. Dit betekent dat de pandhoudende schuldeiser (in dit geval de bank die de schuldvorderingen van het ziekenhuis op de ziekenfondsen in pand krijgt om het krediet dat zij aan het ziekenhuis opent, te waarborgen) de betaling van de in pand gegeven schuldvordering slechts kan eisen wanneer het ziekenhuis in gebreke blijft het hem toegestane krediet terug te betalen.

De overdracht van schuldvordering is immers een operatie « sui generis » waardoor de schuldvordering onmiddellijk en geheel overgaat op de overnemer. Inpandgeving echter is slechts een overeengekomen middel om van de schuldvordering een bijkomende waarborg van de hoofdschuld te maken, die door de leen- of financieringsovereenkomst tussen de bank en het ziekenhuis is ontstaan; slechts wanneer het ziekenhuis in gebreke blijft om die hoofdovereenkomst uit te voeren, kan de bijkomstige overeenkomst, d.i. het pand, ten

une réalisation par la banque de la créance qu'elle ne détenait jusque là qu'à titre de garantie.

Dans le système de la mise en gage, l'hôpital conserve la maîtrise sur sa créance vis-à-vis de la mutuelle même si cette créance est entre les mains de la banque, qui ne pourrait se l'approprier qu'en cas de manquement de l'hôpital dans le remboursement du prêt qui lui a été consenti.

Le Ministre de la Santé publique, s'appuyant sur l'avis positif, marque son accord de principe sur la proposition de loi du Ministre de la Prévoyance sociale.

Un membre fait observer qu'une proposition de loi de MM. De Vlies et François (*Doc. n° 594/1*), non encore prise en considération, vise à modifier l'article 1410, § 2, 5° du Code judiciaire. Cette disposition prévoit que les sommes payées à titre de frais médicaux et à charge de l'assurance maladie-invalidité ne peuvent être cédées ni saisies.

L'auteur de la proposition de loi en cours d'examen répond qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une dérogation limitée aux hôpitaux.

Le rapporteur, suivi en cela par le Ministre et tous les membres de la Commission, relève que le texte français du deuxième alinéa de l'article unique doit être rédigé comme suit en vue de le conformer au texte néerlandais : « Nonobstant d'autres dispositions » au lieu de « Sans préjudice d'autres dispositions ».

Certains membres s'inquiètent de la possibilité de voir les banques et établissements de crédit auxquels les créances des hôpitaux seraient cédées poursuivre les mutualités en remboursement.

Un membre fait remarquer qu'actuellement, certains hôpitaux ont déjà introduit une action contre les mutualités.

Le Ministre précise que la déclaration gouvernementale prévoit d'apporter une solution au déficit de l'assurance maladie-invalidité dans son ensemble.

Personnellement, il estime inéquitable que le secteur social doive supporter les charges d'amortissement et d'intérêts des emprunts contractés, alors que, dans les autres secteurs, les charges d'intérêt sont supportées par l'Etat.

Il signale que le Gouvernement a décidé de mettre incessamment à la disposition de l'I.N.A.M.I. les 3 ou 4 milliards qui lui sont dus par l'Etat du fait de la taxe sur les cigarettes.

Le Ministre de la Prévoyance sociale a confirmé son accord sur la proposition de loi et les deux possibilités qu'elle prévoit.

Une longue discussion s'engage au sujet de la nécessité de maintenir les deux possibilités, à savoir la cession et la dation en gage.

L'auteur estime que, vu la lourdeur de la procédure de la donation en gage telle qu'elle est prévue par l'article 2078 du Code civil, le fait de prévoir cette seule possibilité est insuffisant pour résoudre les difficultés.

Un membre estime que l'amendement de Mme Adriaenssens, qui supprime la possibilité de la cession de créance, viderait la proposition de loi de sa substance.

Un autre membre objecte que telle n'est pas son opinion. En fait, les deux opérations entraînent un risque pour les mutualités d'être poursuivies sur leurs biens, mais en cas de dation en gage, la procédure à engager est plus lourde qu'en cas de cession de créance.

volle uitwerking hebben. Dit betekent dat de bank op dat ogenblik betaling van de schuldvordering zal kunnen eisen, die zij tot dan toe alleen als waarborg bezat.

In het systeem van de inpandgeving blijft het ziekenhuis meester van zijn schuldvordering op het ziekenfonds, zelfs wanneer die schuldvordering in handen van de bank is. Deze laatste kan er slechts ten volle over beschikken wanneer het ziekenhuis in gebreke blijft de hem toegestane lening terug te betalen.

De Minister van Volksgezondheid verklaart zich bijgevolg in principe akkoord met het wetsvoorstel, hierbij gesteund door het positief advies van de Minister van Sociale Voorzorg.

Een lid merkt op dat een ander nog niet in overweging genomen wetsvoorstel van de heren De Vlies en François (*Stuk n° 594/1*) de wijziging beoogt van artikel 1410, § 2, 5° van het Gerechtelijk Wetboek. Die beschikking voorziet immers dat de bedragen uitgekeerd als geneeskundige verstrekkingen ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor overdracht of beslag niet vatbaar zijn.

De indiener van het hier besproken wetsvoorstel antwoordt dat het hier enkel gaat om een afwijking die tot de ziekenhuizen beperkt is.

De verslaggever, hierbij gesteund door de Minister en de voltallige Commissie, merkt op dat de Franse tekst van het tweede lid van het enig artikel als volgt moet luiden : « Nonobstant d'autres dispositions » in plaats van « Sans préjudice d'autres dispositions » om conform te zijn aan de Nederlandse tekst.

Sommige leden maken zich bezorgd over de mogelijkheid dat de banken en kredietinstellingen waaraan de schuldvorderingen van de ziekenhuizen zouden worden overgedragen, de ziekenfondsen eventueel zouden vervolgen om terugbetaling te verkrijgen.

Een lid merkt op dat sommige ziekenhuizen thans reeds een vordering tegen de ziekenfondsen hebben ingesteld.

De Minister wijst erop dat de regeringsverklaring een oplossing in uitzicht stelt voor het globale tekort van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Persoonlijk vindt hij het onbillijk dat de sociale sector de aflossings- en rentelasten van de aangegane leningen dient te dragen, terwijl de rentelasten van de overige sectoren door het Rijk worden gedragen.

Voorts deelt hij mede dat de Regering beslist heeft om binnen afzienbare tijd drie of vier miljard ter beschikking te stellen van het RIZIV, welke som het Rijk aan het Instituut verschuldigd is vanwege de belasting op de sigaretten.

De Minister van Sociale Voorzorg bevestigt zijn instemming betuigd met het wetsvoorstel en met de twee mogelijkheden waarin het voorziet.

Er ontspringt zich een lange discussie omtrent de noodzakelijkheid tot handhaving van de twee mogelijkheden, met name de overdracht en de inpandgeving.

De indiener is de mening toegedaan dat, gelet op de logge procedure van de inpandgeving zoals daarin wordt voorzien bij artikel 2078 van het Burgerlijk Wetboek, deze ontoereikend is om de moeilijkheden op te lossen.

Een lid meent dat het amendement van Mevr. Adriaenssens, dat de mogelijkheid tot overdracht van schuldvorderingen opheft, het wetsvoorstel zou uithollen.

Een ander lid is het daar niet mee eens. In feite lopen de ziekenfondsen door beide bewerkingen het gevaar van vervolging op hun bezittingen, doch in geval van inpandgeving is de rechtspleging logger dan bij overdracht van schuldvordering.

Au nom de son groupe, un membre estime devoir maintenir l'amendement de Mme Adriaenssens par mesure de prudence envers les mutuelles, qui ne sont aucunement responsables de la situation financière des hôpitaux.

Mis au voix, l'amendement de Mme Adriaenssens (*Doc.* n° 551/2) est rejeté par 10 voix contre 5.

M. Colla introduit en séance l'amendement suivant :

« Au deuxième alinéa de l'article unique, après les mots « nonobstant d'autres dispositions légales », insérer les mots « et jusqu'au 31 décembre 1981. »

Le membre justifie comme suit son amendement : comme il s'agit ici de montants importants, le vote de cette proposition de loi pourrait être interprété comme un prêt déguisé que l'Etat accorderait en permanence à l'INAMI. Nul n'ignore que nous nous trouvons dans une situation financière malsaine à laquelle il y a lieu de mettre un terme aussi rapidement que possible. Un assainissement de la Sécurité sociale continue de s'imposer.

A la demande d'un membre, il est précisé que les opérations conclues avant la date prévue continueront à avoir leurs effets après cette date mais qu'aucune nouvelle opération de cession de créance ou de dation en gage ne pourrait plus avoir lieu après le 31 décembre 1981.

Le Ministre et la Commission unanime marquent leur accord à ce sujet.

La Commission se déclare d'accord pour que le Ministre recueille l'avis précité et admet dans l'ensemble que si la proposition de loi n'offre pas de réponse satisfaisante aux questions posées ci-dessus, elle offre néanmoins une solution nécessaire, d'autant plus qu'il n'y a pas, pour l'instant, de meilleures solutions de rechange.

En outre, la Commission confirme le caractère temporaire des solutions possibles pour les problèmes aigus de trésorerie des hôpitaux.

L'amendement de M. Colla et l'article unique ainsi amendé sont adoptés par 16 voix et 1 abstention.

Le Rapporteur,
D. COENS.

Le Président,
L. KELCHTERMANS.

Namens zijn fractie spreekt een lid de mening uit dat het amendement van Mevr. Adriaenssens dient te worden gehandhaafd uit voorzichtigheid t.a.v. de ziekenfondsen die helemaal niet aansprakelijk zijn voor de financiële toestand van de ziekenhuizen.

Het amendement van Mevr. Adriaenssens (*Stuk* n° 551/2) met 10 tegen 5 stemmen verworpen.

Ter zitting dient de heer Colla het volgende amendement in :

« In het tweede lid van het enig artikel, na de woorden « Ongeacht andere wettelijke bepalingen », de woorden toevoegen « en tot 31 december 1981 ».

Het lid verantwoordt zijn amendement als volgt : aangezien het hier gaat over bedragen zou de goedkeuring van dit wetsvoorstel als een blijvende verkapte Staatslening aan het R.I.Z.I.V. kunnen geïnterpreteerd worden. Iedereen weet, dat het land in een ongezonde financiële toestand leeft, toestand waaraan zo spoedig mogelijk een einde zou moeten worden gesteld. Een gezondmaking van de sociale zekerheid blijft zich opdringen.

Op verzoek van een lid wordt gepreciseerd dat de vóór de vastgestelde datum afgesloten verrichtingen na die datum hun uitwerking zullen behouden, maar dat na 31 december 1981 geen enkele schuldoverdracht of in pandgeving meer zal mogen gebeuren.

Met deze uitleg gaan de Minister en de voltallige commissie akkoord.

Tot besluit neemt de Commissie algemeen aan dat het wetsvoorstel weliswaar geen bevredigende maar een noodzakelijke oplossing biedt voor bovenvermelde vragen, ook bij ontstentenis van andere en betere oplossingen voor het ogenblik.

Daarenboven bevestigt de Commissie het tijdelijk karakter van de mogelijke oplossingen t.a.v. de acute thesaurieproblemen van de ziekenhuizen.

Het amendement van de heer Colla en het aldus geamendeerde enig artikel worden met 16 stemmen aangenomen op 1 onthouding na.

De Rapporteur,
D. COENS.

De Voorzitter,
L. KELCHTERMANS.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI modifiant l'article 12, § 1, de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux

Article unique.

L'article 12, § 1, de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux est complété par un troisième alinéa, libellé comme suit :

« Nonobstant d'autres dispositions légales et jusqu'au 31 décembre 1981, les créances que les hôpitaux détiennent, dans le système du tiers payant, contre les organismes assureurs visés dans la présente loi sont cessibles et peuvent faire l'objet d'une dation en gage. »

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

WETSVOORSTEL tot wijziging van artikel 12, § 1, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen

Enig artikel.

Artikel 12, § 1, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Ongeacht andere wettelijke bepalingen en tot 31 december 1981 zijn de schuldvorderingen, die de ziekenhuizen in de derdebetalersregeling hebben op de verzekeringsinstellingen, bedoeld in deze wet, voor overdracht en verpanding vatbaar. »