

N° 5130⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

modifiant le chapitre V „Relations avec les prestataires de soins“
du livre Ier du Code des assurances sociales

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du Conseil d'Etat (10.7.2003)	1
2) Avis séparé du Conseil d'Etat (10.7.2003)	3

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.7.2003)

Par dépêche du 7 mai 2003 le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Le texte du projet était accompagné de l'exposé des motifs ainsi que du commentaire des articles.

Le 25 juin 2003, le Conseil d'Etat se vit transmettre les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce. Les avis de la Chambre de travail et de la Chambre des métiers lui furent communiqués respectivement le 30 juin et le 3 juillet 2003, alors que les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des employés privés l'ont été respectivement par dépêches des 7 et 9 juillet 2003.

Le projet de loi sous examen reprend en substance les dispositions de l'Article 1er, points 4 à 8 du projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2001 et modifiant le Code des assurances sociales et la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension. Dans son avis du 10 décembre 2002 le Conseil d'Etat avait insisté „sous peine d'opposition formelle, d'éliminer les points 5 à 8 de l'article I (de ce dernier projet), afin de permettre une consultation aussi large que sereine des partenaires concernés par ce changement important. Le législateur ne devrait en effet pas intervenir de façon aussi abrupte – et par la tangente – dans l'environnement conventionnel de l'assurance maladie qui en constitue l'un des piliers mis sur pied il y a à peine dix ans“ (*Doc. parl. No 5052¹, sess. ord. 2002-2003, p. 2*). La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale de la Chambre des députés estimant qu'il y aurait lieu de rester „dans la tradition des ajustements légaux antérieurs des pensions et rentes accident en limitant l'intervention législative à cette seule et unique mesure“ avait, „en ce qui concerne la disposition prévoyant l'indexation de la valeur des lettres-clés des médecins et médecins-dentistes ainsi que d'autres prestataires de soins“ invité le Gouvernement „à inclure cette mesure ponctuelle dans un projet de loi global reprenant toutes les mesures législatives résultant des négociations avec l'organisation représentative des médecins et médecins-dentistes“ (*Doc. parl. No 5052³, sess. ord. 2002-2003, p. 5*). Tel est précisément l'objet du projet de loi sous avis.

Si les dispositions des **articles 1er, 3, 4 et 5** portant respectivement sur les articles 65 et 67, 69 et 70 du Code des assurances sociales n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, il en va autrement de ses articles **2 et 6**.

L'**article 2** modifie l'article 66 du Code des assurances sociales à l'effet de lier les valeurs des lettres-clés des nomenclatures des médecins, médecins-dentistes et des prestataires exerçant une profes-

sion de la santé, à l'évolution du nombre indice du coût de la vie et de la valeur du point indiciaire des fonctionnaires. En procédant de la sorte, les auteurs du projet de loi sous revue renouent avec une solution semble-t-il abandonnée au début des années 80 (cf. projet de loi portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé/ *Doc. parl. No 3513, sess. ord. 1990-1991, p. 10*). D'après l'exposé des motifs, „l'introduction de cette adaptation tient compte du fait que les prestataires de soins ont à supporter des coûts professionnels, adaptés au coût de la vie, alors que ce renchérissement n'est pris en compte qu'avec un retard sensible au moment des négociations tarifaires“ (*Doc. parl. No 5130, sess. ord. 2002-2003, p. 2*). Parmi les coûts professionnels visés devraient surtout compter les coûts salariaux directs ou indirects à supporter par les prestataires de soins en cause.

Cette extension du système d'indexation ne risque-t-elle pas d'être interprétée comme l'esquisse d'une politique tendant à la généralisation dudit procédé à l'ensemble des secteurs de l'économie? Ne serait-il pas préférable d'abandonner en l'occurrence aux partenaires concernés au premier chef la décision de franchir ou non le pas dans un domaine qui relève largement de leur autonomie?

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer à la mesure envisagée. Il s'interroge toutefois sur les raisons ayant pu justifier l'abandon de la phrase suivante du nouvel alinéa 2 de l'article 66 du Code des assurances sociales ayant encore figuré dans sa version du projet de la loi d'ajustement:

„L'adaptation des valeurs des lettres-clés s'applique avec effet au 1er jour du mois suivant la mise en vigueur de la cote d'application officielle.“

En renvoyant à l'alinéa 1 dudit article 66, il propose enfin d'écrire systématiquement „lettres-clés“ au lieu de „lettres-clé“ dans le contexte de l'alinéa 2 du même article.

L'article 6 constitue sans doute la disposition la plus discutable du projet en prévoyant que:

„Par dérogation à l'article 65, alinéas 6, 10 et 11, un règlement grand-ducal peut adapter avec effet au 1er janvier 2003 la nomenclature des actes et services des médecins et médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie, sans que cette adaptation puisse majorer la masse des coefficients de plus de 6,7 pour cent.“

Elle est critiquable à double titre. En dérogeant à l'alinéa 6 de l'article 65, elle court-circuite la commission de nomenclature composée, conformément à l'alinéa 7 de quatre fonctionnaires désignés par les ministres compétents, de deux membres désignés par le conseil d'administration de l'union des caisses de maladie et de deux membres désignés par le(s) groupement(s) signataire(s) de la convention et se passe en outre de l'avis du collège médical. Par dérogation à l'alinéa 11 l'adaptation de la nomenclature par règlement grand-ducal aura en outre un effet rétroactif.

L'article 6 se meut ainsi en dehors de la philosophie à la base de la loi de réforme du secteur de la santé du 27 juillet 1992, rappelée par le Conseil d'Etat dans son avis ci-avant mentionné du 10 décembre 2002. Rapprochée de l'article 61, paragraphe 3 du Code des assurances sociales, cette initiative réformatrice prend un relief particulier. En effet, au vœu de ladite disposition, „tout arrangement conclu par les parties à quelque titre que ce soit, qui ne suit pas les procédures ou ne revêt pas les formes prescrites, est nul et non avenu“!

La disposition critiquée ne manquera pas d'instiller un déséquilibre dans les rapports entre l'assurance maladie et les prestataires de soins appelés à régir par convention leurs relations, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi de 1992. Cette intervention par le fait du prince ne risquera-t-elle pas de compromettre durablement le climat de confiance et le respect mutuels devant prévaloir dans le cadre du système de gestion mis en place par le législateur de l'époque. Ne semble-t-elle pas, à la limite, „encourager“ une des parties à s'éloigner de son partenaire naturel pour se tourner en dernière instance vers „l'arbitrage“ bienvenu de l'Etat tout puissant au lieu de s'attacher à mettre en œuvre et à faire aboutir la procédure de médiation prévue par la loi? La tentation ne peut pour le moins totalement être exclue. Toujours est-il que le Conseil d'Etat ne saurait aucunement avaliser un début d'évolution en cette direction.

La rétroactivité que peut revêtir le règlement grand-ducal visé audit article 6 apporte une entorse tout aussi redoutable au mécanisme de négociation en vigueur. Le législateur de 1992 était en effet farouchement opposé à tout effet rétroactif des mesures conventionnelles (Voir *Doc. parl. No 3513, sess. ord. 1990-1991, notamment pages 5, 8 à 11*). L'article 65, alinéa 11 du Code des assurances sociales est formel sur ce point. Seule exception prévue par la loi: Aux termes de l'article 64, alinéa 1, dernier tiret du même code, „les conventions déterminent obligatoirement: ... les modalités de l'application rétroac-

tive des nouveaux tarifs à partir de la date d'échéance des anciens tarifs *pour le cas exceptionnel* où la valeur de la lettre-clé ou le tarif n'aurait pas pu être adapté avant cette échéance“.

Quant au fond, le Conseil d'Etat se doit de formuler également quelques réserves à l'endroit du texte proposé. Il se demande d'abord ce qu'il faut entendre par „la masse des coefficients“ alors que suivant l'article 65, alinéa 2 du Code des assurances sociales „le coefficient est un nombre exprimant *la valeur relative de chaque acte professionnel* inscrit dans chacune des nomenclatures ...“. Il y a lieu de faire remarquer en outre que d'après les dispositions légales en vigueur, normalement les effets d'une modification du coefficient d'un acte ou service figurant dans la nomenclature sont neutralisés par une adaptation correspondante de la lettre-clé, par application de l'article 65, alinéa 11 du même code. L'article 6 déroge encore à ce principe.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat ne peut aucunement cautionner l'article 6 du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

*

AVIS SEPARÉ DU CONSEIL D'ETAT

(10.7.2003)

Par dépêche du 7 mai 2003 le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Le texte du projet était accompagné de l'exposé des motifs ainsi que du commentaire des articles.

Le 25 juin 2003, le Conseil d'Etat se vit transmettre les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce. Les avis de la Chambre de travail et de la Chambre des métiers lui furent communiqués respectivement le 30 juin et le 3 juillet 2003, alors que les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des employés privés l'ont été respectivement par dépêches des 7 et 9 juillet 2003.

Le projet de loi sous examen reprend en substance les dispositions de l'Article 1er, points 4 à 8 du projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2001 et modifiant le Code des assurances sociales et la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension. Dans son avis du 10 décembre 2002 le Conseil d'Etat avait insisté „sous peine d'opposition formelle, d'éliminer les points 5 à 8 de l'article I (de ce dernier projet), afin de permettre une consultation aussi large que sereine des partenaires concernés par ce changement important. Le législateur ne devrait en effet pas intervenir de façon aussi abrupte – et par la tangente – dans l'environnement conventionnel de l'assurance maladie qui en constitue l'un des piliers mis sur pied il y a à peine dix ans“ (*Doc. parl. No 5052¹, sess. ord. 2002-2003, p. 2*). La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale de la Chambre des députés estimant qu'il y aurait lieu de rester „dans la tradition des ajustements légaux antérieurs des pensions et rentes accident en limitant l'intervention législative à cette seule et unique mesure“ avait, „en ce qui concerne la disposition prévoyant l'indexation de la valeur des lettres-clés des médecins et médecins-dentistes ainsi que d'autres prestataires de soins“ invité le Gouvernement „à inclure cette mesure ponctuelle dans un projet de loi global reprenant toutes les mesures législatives résultant des négociations avec l'organisation représentative des médecins et médecins-dentistes“ (*Doc. parl. No 5052³, sess. ord. 2002-2003, p. 5*). Tel est précisément l'objet du projet de loi sous avis.

Si les dispositions des **articles 1er, 3, 4 et 5** portant respectivement sur les articles 65 et 67, 69 et 70 du Code des assurances sociales n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, il en va autrement de ses articles **2 et 6**.

L'**article 2** modifie l'article 66 du Code des assurances sociales à l'effet de lier les valeurs des lettres-clés des nomenclatures des médecins, médecins-dentistes et des prestataires exerçant une profession de la santé, à l'évolution du nombre indice du coût de la vie et de la valeur du point indiciaire des fonctionnaires. En procédant de la sorte, les auteurs du projet de loi sous revue renouent avec une solu-

tion semble-t-il abandonnée au début des années 80 (cf. projet de loi portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé/*Doc. parl. No 3513, sess. ord. 1990-1991, p. 10*). D'après l'exposé des motifs, „l'introduction de cette adaptation tient compte du fait que les prestataires de soins ont à supporter des coûts professionnels, adaptés au coût de la vie, alors que ce renchérissement n'est pris en compte qu'avec un retard sensible au moment des négociations tarifaires“ (*Doc. parl. No 5130, sess. ord. 2002-2003, p. 2*). Parmi les coûts professionnels visés devraient surtout compter les coûts salariaux directs ou indirects à supporter par les prestataires de soins en cause.

Cette extension du système d'indexation ne risque-t-elle pas d'être interprétée comme l'esquisse d'une politique tendant à la généralisation dudit procédé à l'ensemble des secteurs de l'économie? Ne serait-il pas préférable d'abandonner en l'occurrence aux partenaires concernés au premier chef la décision de franchir ou non le pas dans un domaine qui relève largement de leur autonomie?

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer à la mesure envisagée. Il s'interroge toutefois sur les raisons ayant pu justifier l'abandon de la phrase suivante du nouvel alinéa 2 de l'article 66 du Code des assurances sociales ayant encore figuré dans sa version du projet de la loi d'ajustement:

„L'adaptation des valeurs des lettres-clés s'applique avec effet au 1er jour du mois suivant la mise en vigueur de la cote d'application officielle.“

En renvoyant à l'alinéa 1 dudit article 66, il propose enfin d'écrire systématiquement „*lettres-clés*“ au lieu de „lettres-clé“ dans le contexte de l'alinéa 2 du même article.

L'article 6 constitue sans doute la disposition la plus discutable du projet en prévoyant que:

„Par dérogation à l'article 65, alinéas 6, 10 et 11, un règlement grand-ducal peut adapter avec effet au 1er janvier 2003 la nomenclature des actes et services des médecins et médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie, sans que cette adaptation puisse majorer la masse des coefficients de plus de 6,7 pour cent.“

Elle est critiquable à double titre. En dérogeant à l'alinéa 6 de l'article 65, elle court-circuite la commission de nomenclature composée, conformément à l'alinéa 7 de quatre fonctionnaires désignés par les ministres compétents, de deux membres désignés par le conseil d'administration de l'union des caisses de maladie et de deux membres désignés par le(s) groupement(s) signataire(s) de la convention et se passe en outre de l'avis du collège médical. Par dérogation à l'alinéa 11 l'adaptation de la nomenclature par règlement grand-ducal aura en outre un effet rétroactif.

L'article 6 se meut ainsi en dehors de la philosophie à la base de la loi de réforme du secteur de la santé du 27 juillet 1992, rappelée par le Conseil d'Etat dans son avis ci-avant mentionné du 10 décembre 2002. Rapprochée de l'article 61, paragraphe 3 du Code des assurances sociales, cette initiative réformatrice prend un relief particulier. En effet, au vœu de ladite disposition, „tout arrangement conclu par les parties à quelque titre que ce soit, qui ne suit pas les procédures ou ne revêt pas les formes prescrites, est nul et non avenu“!

La disposition critiquée ne manquera pas d'instiller un déséquilibre dans les rapports entre l'assurance maladie et les prestataires de soins appelés à régir par convention leurs relations, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi de 1992. Cette intervention par le fait du prince ne risquera-t-elle pas de compromettre durablement le climat de confiance et le respect mutuels devant prévaloir dans le cadre du système de gestion mis en place par le législateur de l'époque. Ne semble-t-elle pas, à la limite, „encourager“ une des parties à s'éloigner de son partenaire naturel pour se tourner en dernière instance vers „l'arbitrage“ bienvenu de l'Etat tout puissant au lieu de s'attacher à mettre en œuvre et à faire aboutir la procédure de médiation prévue par la loi? La tentation ne peut pour le moins totalement être exclue. Toujours est-il que le Conseil d'Etat ne saurait aucunement avaliser un début d'évolution en cette direction.

La rétroactivité que peut revêtir le règlement grand-ducal visé audit article 6 apporte une entorse tout aussi redoutable au mécanisme de négociation en vigueur. Le législateur de 1992 était en effet farouchement opposé à tout effet rétroactif des mesures conventionnelles (*Voir Doc. parl. No 3513, sess. ord. 1990-1991, notamment pages 5, 8 à 11*). L'article 65, alinéa 11 du Code des assurances sociales est formel sur ce point. Seule exception prévue par la loi: Aux termes de l'article 64, alinéa 1, dernier tiret du même code, „les conventions déterminent obligatoirement: ... les modalités de l'application rétroactive des nouveaux tarifs à partir de la date d'échéance des anciens tarifs pour le cas exceptionnel où la valeur de la lettre-clé ou le tarif n'aurait pas pu être adapté avant cette échéance“.

Quant au fond, le Conseil d'Etat se doit de formuler également quelques réserves à l'endroit du texte proposé. Il se demande d'abord ce qu'il faut entendre par „ la masse des coefficients “ alors que suivant l'article 65, alinéa 2 du Code des assurances sociales „ le coefficient est un nombre exprimant *la valeur relative de chaque acte professionnel* inscrit dans chacune des nomenclatures ...“. Il y a lieu de faire remarquer en outre que d'après les dispositions légales en vigueur, normalement les effets d'une modification du coefficient d'un acte ou service figurant dans la nomenclature sont neutralisés par une adaptation correspondante de la lettre-clé, par application de l'article 65, alinéa 11 du même code. L'article 6 déroge encore à ce principe.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 6 du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

