

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 18 juli 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende nadere bepaling van de toekenningsvoorwaarden en -modaliteiten van de rijkstoelagen aan de dienst voor geneeskundige verzorging georganiseerd door de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen", heeft op 20 juli 1994 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 18 juillet 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions et les modalités d'octroi des subventions de l'Etat pour le service des soins de santé, organisé par les mutualités et par les unions nationales de mutualités", a donné le 20 juillet 1994 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"En raison du caractère urgent de ce projet (la clé de répartition des subventions de l'Etat prévues par le projet d'arrêté étant basée sur les paramètres définis à l'article 196, § 3, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le ... 1994 - voir lettre référencée A2/INAMI/94/219/), il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84".

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit regelt de toekenningsvoorwaarden en de wijze van verdeling van de rijkstoelagen die met toepassing van artikel 27 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen aan de ziekenfondsen en landsbonden worden toegekend voor de door hen verrichte dienst van de vrije verzekering voor de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen.

Het zoëven genoemde wetsartikel 27 luidt als volgt :

.../...

"Art. 27. Naast de in het kader van de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering toegekende rijkstoelagen, kunnen de ziekenfondsen en de landsbonden van overheidswege toelagen ontvangen voor de diensten bedoeld in de artikelen 3, b) en c), en 7, §§ 2 en 4, van deze wet".

2. De ontworpen regeling is in ruime mate parallel met gelijkaardige regelingen waarin voor respectievelijk de jaren 1992 en 1993 werd voorzien in de koninklijke besluiten van 5 juni 1992 (B.S. 10 juli 1992) en 5 oktober 1993 (B.S. 20 november 1993). Bij koninklijk besluit van 18 mei 1994 (B.S. 15 juli 1994) werd de regeling, vervat in het koninklijk besluit van 5 oktober 1993, tot 31 december 1994 verlengd, hetgeen meteen de datum van inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp-besluit verklaart.

3. Het zoëven geciteerde artikel 27 van de wet van 6 augustus 1990 bevat geen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om een regeling zoals die vervat in het voorliggend ontwerp vast te stellen. Zulks is evenmin het geval in de overige artikelen van die wet waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen.

Dit ogenschijnlijk gebrek aan rechtsgrond kan worden verholpen door een beroep te doen op artikel 12, derde lid, van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, waarin wordt bepaald dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert;

.../...

die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Ter zake heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vastgesteld dat de machtiging aan de Koning om bij ontstentenis van een organieke regeling, de toelagen te regelen aan de begrotingswet op dat punt een normatieve inhoud geeft. Zij wordt meer dan enkel een wet naar de vorm en kan voor de latere regelingen zonder reserve doch binnen de grenzen van de delegatie als rechtsgrond worden ingeroepen (1).

4. In het ontwerp wordt gerefereerd aan verscheidene artikelen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals die wet is gecoördineerd bij een koninklijk besluit dat, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, op het ogenblik dat de Raad van State, afdeling wetgeving, het voorliggend advies uitbrengt, door de Koning is ondertekend, doch nog niet is bekrachtigd door de wetgever.

(1) Zie onder meer het advies van 4 januari 1989 over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, Gedr. St., Kamer, 1988-89, 670/2 - p. 29 en volgende. "Het opnemen in de wettekst van de Algemene Uitgavenbegroting van allerlei facultatieve toelagen verleent deze begrotingswet een normatief karakter. Bijgevolg kunnen er alleen nog wettelijke toelagen bestaan : enerzijds de toelagen door een organieke wet vastgesteld en anderzijds de toelagen door de Algemene Uitgavenbegroting vermeld" (J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, 1991, p. 76; met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 656/6 - Bijlage II, p. 153).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Opschrift.

Met late het opschrift aanvangen als volgt :

"Koninklijk besluit houdende vaststelling van de toekenningsvoorwaarden en de wijze van verdeling van de rijkstoelagen voor de dienst voor geneeskundige verzorging ...".

Aanhef.

De in het ontwerp beoogde rijkstoelagen zijn die bedoeld in artikel 27 van de wet van 6 augustus 1990. Het volstaat derhalve in het eerste lid van de aanhef uitsluitend melding te maken van dat artikel van de voornoemde wet.

Uit de onder punt 3 gemaakte algemene opmerking volgt echter dat in de aanhef tevens moet worden verwezen naar artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en naar de bepaling van de algemene uitgavenbegroting waarin de in het ontwerp bedoelde toelage is vastgesteld.

Artikel 1.

1. Aan artikel 1 van het ontwerp ligt klaarblijkelijk de bedoeling ten grondslag om op de verdeling van de

.../...

rijkstoelagen de regels toepasselijk te maken die in de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen zullen worden opgenomen ter zake van de normatieve verdeelsleutel en de parameters die ten grondslag liggen aan de vaststelling van die verdeelsleutel (1).

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat eventuele wijzigingen welke overeenkomstig artikel 196, § 4, van de wet, aan de in ogenschouw te nemen parameters zullen kunnen worden aangebracht, ook voor de toepassing van de ontworpen regeling in aanmerking zullen moeten worden genomen. Die bedoeling blijkt niet voldoende duidelijk uit de tekst van het ontwerp, waarin uitsluitend aan paragraaf 3 van artikel 196 van de wet wordt gerefereerd. Het ontwerp zal op dat punt derhalve moeten worden aangepast.

2. In artikel 1, § 2, van het ontwerp wordt, benevens naar de normatieve verdeelsleutel, bedoeld in artikel 201 van de wet, tevens verwezen naar de in artikel 196, § 3, van de wet gedefinieerde parameters. Zulks lijkt erop te wijzen dat, in het kader van de ontworpen regeling, een autonome vaststelling van de betrokken verdeelsleutel zal gebeuren. Indien zulks niet het geval is, zou kunnen worden volstaan

(1) Zie het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 204, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op ... 1994, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 20 juli 1994 het advies L. 23.606/1 heeft uitgebracht.

met een eenvoudige verwijzing naar de normatieve verdeelsleutel, bedoeld in artikel 201 van de wet, met weglating van de referentie naar de onderliggende parameters.

3. Onverminderd de onder punt 2 geformuleerde opmerking, stelle men artikel 1, § 2, eerste lid, als volgt :

"De toelagen worden verdeeld onder de landsbonden op basis van de parameters omschreven in artikel 196, § 3, van de wet betreffende ..., en overeenkomstig de normatieve verdeelsleutel zoals bepaald in artikel 201 van dezelfde wet".

Artikel 2.

In 1^o kunnen de woorden "wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op ... 1994" worden vervangen door de woorden "voornoemde gecoördineerde wet".

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"En raison du caractère urgent de ce projet (la clé de répartition des subventions de l'Etat prévues par le projet d'arrêté étant basée sur les paramètres définis à l'article 196, § 3, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le ... 1994 - voir lettre référentiée A2/INAMI/94/219/), il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84".

*

*

*

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis règle les conditions d'octroi et le mode de répartition des subventions de l'Etat, accordées, en application de l'article 27 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, aux mutualités et aux unions nationales de mutualités en raison du service de l'assurance libre qu'elles accomplissent en faveur des travailleurs indépendants et des membres des communautés religieuses.

L'article 27 de la loi précitée est formulé comme suit :

.../...

"Art. 27. Outre les subventions de l'Etat accordées dans le cadre de l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire, les mutualités et les unions nationales peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics pour les services visés aux articles 3, b) et c), et 7, § 2 et 4, de la présente loi".

2. Le régime en projet est, dans une large mesure, parallèle aux régimes similaires prévus respectivement pour les années 1992 et 1993 par les arrêtés royaux du 5 juin 1992 (M.B. du 10 juillet 1992) et du 5 octobre 1993 (M.B. du 20 novembre 1993). Un arrêté royal du 18 mai 1994 (M.B. du 15 juillet 1994) proroge jusqu'au 31 décembre 1994 le régime de l'arrêté royal du 5 octobre 1993, ce qui explique d'emblée la date d'entrée en vigueur du projet d'arrêté sous examen.

3. L'article 27 précité de la loi du 6 août 1990 ne contient pas de délégation expresse au Roi pour arrêter un régime tel que celui contenu dans le présent projet. Tel n'est pas davantage le cas des autres articles de la même loi visés au premier alinéa du préambule du projet.

Il peut être remédié à ce défaut apparent de fondement légal en faisant appel à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, qui dispose qu'"en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

.../...

A ce sujet, le Conseil d'Etat, section de législation, a constaté que l'autorisation donnée au Roi de régler les subventions en l'absence d'une réglementation organique confère, sur ce point, un contenu normatif à la loi budgétaire. Celle-ci sera alors bien plus qu'une loi purement formelle et pourra être invoquée sans réserve mais dans les limites de la délégation comme fondement légal des réglementations subséquentes (1).

4. Le projet vise plusieurs articles de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, telle qu'elle a été coordonnée par un arrêté royal qui, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, a été signé par le Roi, mais n'a pas encore été confirmé par le législateur au moment où le Conseil d'Etat, section de législation, émet le présent avis.

(1) Voir notamment l'avis du 4 janvier 1989 sur une proposition de loi modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, Doc. parl. Chambre, 1988-89, 670/2 - pp. 10 et suiv. "L'inscription dans le texte de loi du Budget général des dépenses de diverses subventions facultatives confère à cette loi budgétaire un caractère normatif. Il ne peut plus exister dès lors que des subventions légales : les subventions arrêtées par une loi organique, d'une part, et les subventions mentionnées au Budget général des dépenses, d'autre part" (J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, 1991, p. 76, qui se réfère aux travaux préparatoires, Doc. parl. Chambre, 1988-89, n° 656/6 - Annexe II, p. 153).

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

Il conviendrait de rédiger le début de l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal déterminant les conditions d'octroi et le mode de répartition des subventions de l'Etat pour le service des soins de santé ...".

Préambule.

Les subventions de l'Etat visées dans le projet sont celles mentionnées à l'article 27 de la loi du 6 août 1990. Il peut suffire, dès lors, de faire exclusivement mention de cet article de la loi précitée au premier alinéa du préambule.

Il résulte cependant de l'observation générale formulée sous le point 3 que le préambule doit également viser l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, et la disposition du budget général des dépenses arrêtant la subvention visée par le projet.

Article 1er.

1. L'article 1er du projet est manifestement inspiré par le souci de rendre applicables à la répartition des subventions de l'Etat les règles qui seront inscrites dans

.../...

la loi coordonnée relative à l'assurance soins de santé et indemnités en ce qui concerne la clef de répartition normative et les paramètres qui sont à la base de la fixation de cette clef de répartition (1).

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est qu'il soit également tenu compte dans l'application du régime en projet, des modifications éventuelles qui, conformément à l'article 196, § 4, de la loi, pourront être apportées aux paramètres à prendre en considération. Cette intention ne ressort pas à suffisance du texte du projet, qui vise exclusivement le paragraphe 3 de l'article 196 de la loi. Il y aurait lieu, dès lors, d'adapter le projet sur ce point.

2. L'article 1er, § 2, du projet fait mention, outre de la clef de répartition normative, visée à l'article 201 de la loi, des paramètres définis à l'article 196, § 3, de la loi. Cela semble indiquer que, dans le cadre du régime en projet, la clef de répartition concernée sera fixée de manière autonome. Si tel n'est pas le cas, une simple mention de la clef de répartition normative visée à l'article 201 de la loi pourrait suffire et la mention des paramètres de base pourrait être omise.

(1) Voir le projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 204, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le ... 1994, au sujet duquel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis le 20 juillet 1994 l'avis L. 23.606/1.

3. Sans préjudice de l'observation formulée sous le point 2, il y aurait lieu de rédiger l'article 1er, § 2, alinéa 1er, comme suit :

"Les subventions sont réparties entre les unions nationales sur la base des paramètres définis à l'article 196, § 3, de la loi relative ... et conformément à la clef de répartition normative déterminée à l'article 201 de la même loi".

Article 2.

Au 1^o les mots "relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le ... 1994" peuvent être remplacés par les mots "loi coordonnée précitée".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme R. THIELEMANS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.