

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 oktober 1995 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vastlegging van de normatieve verdeelsleutel ter opsplitsing van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging onder de verzekeringsinstellingen", heeft op 22 november 1995 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 25 octobre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la clef de répartition normative en vue de la ventilation de l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé entre les organismes assureurs", a donné le 22 novembre 1995 l'avis suivant :

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de normatieve verdeelsleutel vast te leggen welke moet worden gehanteerd bij de opsplitsing per verzekeringsinstelling van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging. Het ontwerp geeft op die wijze uitvoering aan het bepaalde in artikel 196, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Die bepaling luidt als volgt :

"De normatieve verdeelsleutel wordt vastgelegd door de Koning op voorstel van de Algemene raad na advies van het Verzekeringscomité, uiterlijk in de maand die voorafgaat aan het betrokken boekjaar, op basis van parameters, uitgewerkt met behulp van experts die door deze Raad zijn aangewezen. De Algemene raad dient dat voorstel op uiterlijk 15 november in bij de Minister. Bij gebreke aan voorstel binnen de voorziene termijn beslist de Koning.

Onverminderd de toepassing van het voorgaande lid op 1 januari 1995, mag het voorstel met betrekking tot de jaren 1995 en 1996, dat wordt ingediend voor 15 november 1994, worden vervolledigd tegen uiterlijk 30 juni 1995. In dat geval worden de voorschotten, zoals bedoeld in artikel 202, geregulariseerd".

1.2. Luidens artikel 8 van het ontwerp is de erin bepaalde normatieve verdeelsleutel van toepassing "... op de afsluiting van de rekeningen voor 1995 en op de verdeling van de voorschotten onder de verzekeringsinstellingen voor 1996". Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, overgelegde documenten blijkt dat de vrij stringente termijnregeling waarin wordt voorzien in artikel 196, § 2,

.../...

van de gecoördineerde wet, wat betreft het vastleggen van inzonderheid de voor de jaren 1995 en 1996 te hanteren normatieve verdeelsleutel, niet werd nageleefd.

De door dat artikel voorgeschreven adviezen en voorstellen van de desbetreffende beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering werden weliswaar uitgebracht, doch pas na het verstrijken van de termijn welke daarvoor is uitgetrokken in artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet en welke reeds op 15 november 1994 verstreek. Dat houdt in dat de Koning krachtens artikel 196, § 2, eerste lid, in fine, van de gecoördineerde wet, ter zake alsnog regelend kan optreden, doch dat noch aan het in de aanhef van het ontwerp vermelde voorstel van de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging, noch aan het advies van het Verzekeringscomité en de tussenkomst van de experten, enige substantiële waarde kan worden gehecht, wat uiteraard niet uitsluit dat de Koning bij het uitwerken van de betrokken regeling met dat voorstel en die adviezen rekening kan houden.

Die vaststelling wettigt niettemin de vraag of de procedure, zoals die met het oog op het bepalen van de normatieve verdeelsleutel uitgewerkt is in artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet, niet dermate stringent is dat zij in de praktijk tot toepassingsmoeilijkheden leidt en daarom aanpassing behoeft. Het staat derhalve aan de Regering erover te oordelen of ter zake niet een initiatief moet worden genomen tot wijziging van het meermaals genoemde artikel 196, § 2.

.../...

2. Het ontwerp bevat bepalingen welke betrekking hebben op het vastleggen van de normatieve verdeelsleutel voor de regeling der zelfstandigen (zie de artikelen 1 en 5). In dat verband moet echter het bepaalde in artikel 201 van de gecoördineerde wet in herinnering worden gebracht, naar luid waarvan het de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging is die, na advies van het Technisch comité voor zelfstandigen, de regels vaststelt volgens welke onder meer de normatieve verdeelsleutel wordt toegepast, rekening houdend met de specificiteit van de regeling voor de zelfstandigen. Het ontwerp lijkt aan die wetsbepaling voorbij te gaan.

3.1. Luidens artikel 7 van het ontwerp wordt voor elk van de bijzondere groepen, bedoeld in het voorgaande artikel, "... het gewicht vastgelegd door de Minister van Sociale Zaken, op voorstel van de Algemene raad".

Het hoeft geen betoog dat het bepalen van het gewicht dat toekomt aan de onderscheiden categorieën van gerechtigden en rechthebbenden, opgesomd in artikel 6 van het ontwerp, een essentieel gegeven uitmaakt in de procedure voor het vastleggen van de normatieve verdeelsleutel. Dat geldt ongetwijfeld ook voor het ontwikkelen van het "criterium dat steunt op het sterftecijfer", waarop wordt gedoeld in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp. De aan de minister in artikel 7 van het ontwerp verleende bevoegdheid zou naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar nochtans ook op deze laatste aangelegenheid betrekking hebben. Zowel het bepalen van het gewicht voor de in artikel 6 van het

.../...

ontwerp bedoelde "bijzondere groepen", als het vaststellen van het op het sterftecijfer gesteund criterium, dienen evenwel zaak te blijven van de Koning. Er anders over oordelen valt immers bezwaarlijk te verenigen met het bepaalde in artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet, naar luid waarvan het de Koning is die de normatieve verdeelsleutel vaststelt.

3.2. In aansluiting op de sub 3.1 geformuleerde opmerking omtrent de aan de Koning toekomende bevoegdheid op het vlak van het vaststellen van de normatieve verdeelsleutel, zou het aanbeveling verdienen om de ontworpen regeling op een duidelijker en meer expliciete wijze te kaderen in het door de wetgever in artikel 196 van de gecoördineerde wet opgezette systeem van vastlegging van die verdeelsleutel. Dat is mogelijk door aan het ontwerp een verslag aan de Koning toe te voegen waarin op een bevattelijke manier toelichting zou worden verstrekt omtrent de wijze waarop de normatieve verdeelsleutel is vastgelegd. Tevens zou in dat verslag kunnen worden aangegeven of en in welke mate bij het vastleggen van de verdeelsleutel rekening is gehouden met "karakteristieken" in de zin van artikel 196, § 3, van de gecoördineerde wet. Men weet immers dat die bepaling een reeks karakteristieken vermeldt waarmee voor de jaren 1995 en 1996 rekening moet worden gehouden "in zover dat ze beschikbaar en relevant zijn". Uit het voor advies voorgelegde ontwerp blijkt echter niet in welke mate betekenis is gehecht aan de betrokken karakteristieken.

Evenmin blijkt uit het ontwerp dat de stellers ervan zijn uitgegaan van het door de wetgever beoogde

.../...

onderscheid tussen, eensdeels, de parameters op basis waarvan de normatieve verdeelsleutel is vastgelegd en, anderdeels, de in de wet opgesomde karakteristieken, welke op hun beurt de parameters tot grondslag strekken (zie artikel 196, §§ 2 en 3, van de gecoördineerde wet). Ook op dat punt zou een verslag aan de Koning vermogen aan te tonen dat 's wetgevers bedoelingen ter zake concrete invulling hebben gekregen.

4. De toepassing van de ontworpen regeling blijft, voor wat 1996 betreft, beperkt tot de verdeling van de voorschotten onder de verzekeringsinstellingen (artikel 8). Voor een dergelijke inperking van het toepassingsgebied van het ontwerp kan evenwel geen steun worden gevonden in de regeling welke in artikel 196 van de gecoördineerde wet is uitgewerkt met betrekking tot het vastleggen van de normatieve verdeelsleutel voor inzonderheid de jaren 1995 en 1996.

5. Artikel 196 van de gecoördineerde wet regelt niet enkel de procedure welke met het oog op het vastleggen van de normatieve verdeelsleutel moet worden gevolgd, doch voorziet ook in een procedure voor het wijzigen van die verdeelsleutel. Een bepaling in de zin van artikel 9 van het ontwerp, luidens welke de Koning de normatieve verdeelsleutel kan aanpassen, wijzigen of vervangen op voorstel van de Algemene raad, mits dat voorstel wordt geformuleerd voor 1 december 1995, miskent dan ook de ter zake wettelijk voorgeschreven wijzigingsprocedure. Dat bezwaar wordt

.../...

uiteraard niet ongedaan gemaakt door de toelichting welke in dat verband door de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State is verstrekt en blijkens welke een meer definitieve en meer uitgewerkte regeling inzake het vastleggen van de normatieve verdeelsleutel in voorbereiding zou zijn.

6. Uit wat voorafgaat blijkt, eensdeels, dat aan een aantal essentiële onderdelen van de ontworpen regeling fundamentele bezwaren kleven en, anderdeels, dat in de situering van die regeling ten opzichte van het door de wetgever beoogde systeem van vastlegging van de normatieve verdeelsleutel enkel naar behoren inzicht kan worden gekregen indien ofwel een meer uitgewerkte regeling ter zake in het ontwerp wordt opgenomen, ofwel een verslag aan de Koning eraan wordt toegevoegd. In die omstandigheden is de Raad van State, afdeling wetgeving, dan ook van oordeel dat hij van een nader onderzoek van de tekst van het ontwerp moet afzien.

1.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à fixer la clef de répartition normative qui doit servir à ventiler par organisme assureur l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé. Le projet pourvoit ainsi à l'exécution des dispositions de l'article 196, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette disposition s'énonce comme suit :

"La clef de répartition normative est fixée par le Roi, sur proposition du Conseil général, après avis du Comité de l'assurance, au plus tard dans le mois précédant l'exercice visé, sur la base de paramètres élaborés avec l'aide d'experts qui sont désignés par ce Conseil. Le Conseil général dépose cette proposition auprès du Ministre, au plus tard le 15 novembre. A défaut de proposition dans les délais prévus, le Roi prend la décision.

Sans préjudice de l'application de l'alinéa précédent au 1er janvier 1995, la proposition concernant les années 1995 et 1996, qui est introduite avant le 15 novembre 1994 peut être complétée au plus tard le 30 juin 1995. Dans ce cas, les avances, telles que visées à l'article 202, sont régularisées".

1.2. Aux termes de l'article 8 du projet, la clef de répartition normative qui y est fixée est applicable "... à la clôture des comptes pour 1995 et à la répartition des avances entre les organismes assureurs pour 1996". Il appert des documents soumis au Conseil d'Etat, section de législation, que les dispositions plutôt strictes que l'article 196, § 2, de la loi coordonnée prévoit en matière de délais, n'ont pas été respectées en ce qui concerne la fixation, notamment, de la clef de répartition normative pour les années 1995 et 1996.

.../...

Les avis et propositions des organes de gestion concernés de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité prescrits par cet article ont certes été émis, mais ils ne l'ont été qu'après l'expiration du délai prévu à cet effet à l'article 196, § 2, de la loi coordonnée et qui expirait déjà au 15 novembre 1994. Cela implique qu'en vertu de l'article 196, § 2, alinéa 1er, in fine, de la loi coordonnée, le Roi peut encore édicter des règles à cet égard, mais qu'il ne peut être accordé une quelconque valeur substantielle ni à la proposition du Conseil général de l'assurance soins de santé mentionnée dans le préambule du projet, ni à l'avis du Comité de l'assurance, ni à l'intervention des experts, ce qui évidemment n'exclut pas que le Roi pourra tenir compte de cette proposition et de ces avis lors de l'élaboration des dispositions concernées.

Cette constatation justifie néanmoins la question de savoir si la procédure de fixation de la clef de répartition normative, telle qu'elle est réglée à l'article 196, § 2, de la loi coordonnée, n'est pas à ce point stricte qu'elle entraînera dans la pratique des difficultés d'application et qu'elle doit dès lors être adaptée. Il appartient par conséquent au Gouvernement de juger si une initiative ne devrait pas être prise à cet égard en vue de modifier l'article 196, § 2, précité.

2. Le projet comporte des dispositions concernant la fixation de la clef de répartition normative pour le régime des travailleurs indépendants (voir les articles 1er et 5). A cet égard, il y a néanmoins lieu de rappeler que l'article 201 de la loi coordonnée dispose que c'est le Conseil

.../...

général de l'assurance soins de santé qui fixe, après avis du Comité technique des travailleurs indépendants, les règles d'application de la clef de répartition normative, notamment, en prenant en compte la spécificité du régime des travailleurs indépendants. Le projet semble avoir négligé cette disposition légale.

3.1. Aux termes de l'article 7 du projet, "le poids est fixé par le Ministre des Affaires sociales, sur proposition du Conseil général" pour chacun des groupes particuliers visés dans l'article précédent.

Il est évident que la fixation du poids revenant aux différentes catégories de titulaires et de bénéficiaires énumérés à l'article 6 du projet constitue un élément essentiel dans la procédure de fixation de la clef de répartition normative. Il en va sans aucun doute de même aussi pour la mise au point du "critère basé sur la mortalité", visé à l'article 6, alinéa 2, du projet. Selon le fonctionnaire délégué, le pouvoir attribué au ministre à l'article 7 du projet aurait néanmoins également trait à ce dernier point. Tant la fixation du poids pour les "groupes particuliers" visés à l'article 6 du projet, que la fixation du critère basé sur la mortalité, doivent néanmoins demeurer au pouvoir du Roi. Une autre appréciation est en effet difficilement compatible avec les dispositions de l'article 196, § 2, de la loi coordonnée, aux termes duquel le Roi fixe la clef de répartition normative.

3.2. Dans le prolongement de l'observation formulée sous 3.1. à propos de la compétence revenant au Roi en ce qui

.../...

concerne la fixation de la clef de répartition normative, il serait recommandé d'inscrire les dispositions en projet plus clairement et plus explicitement dans le système de fixation de cette clef de répartition élaboré par le législateur à l'article 196 de la loi coordonnée, en joignant au projet un rapport au Roi qui fournirait des explications intelligibles concernant les modalités de fixation de la clef de répartition normative. Ce rapport pourrait également indiquer si et dans quelle mesure il est tenu compte, lors de la fixation de la clef de répartition, de "caractéristiques" au sens de l'article 196, § 3, de la loi coordonnée. L'on sait en effet que cette disposition mentionne une série de caractéristiques dont il faut tenir compte pour les années 1995 et 1996 "dans la mesure où celles-ci sont disponibles et pertinentes". Le projet soumis pour avis n'indique toutefois pas dans quelle mesure les caractéristiques concernées ont été prises en considération.

Il n'appert pas davantage du projet que ses auteurs soient partis de la distinction visée par le législateur entre, d'une part, les paramètres sur la base desquels la clef de répartition normative est fixée et, d'autre part, les caractéristiques énumérées dans la loi qui, à leur tour, servent de fondement aux paramètres (voir l'article 196, §§ 2 et 3, de la loi coordonnée). Sur ce point également, un rapport au Roi pourrait établir que les intentions du législateur ont été concrétisées à cet égard.

4. L'application des dispositions en projet reste, en ce qui concerne 1996, limitée à la répartition des avances entre les organismes assureurs (article 8). Une telle

.../...

limitation du champ d'application du projet ne peut toutefois trouver de fondement dans le régime élaboré à l'article 196 de la loi coordonnée en ce qui concerne la fixation de la clef de répartition normative pour, notamment, les années 1995 et 1996.

5. L'article 196 de la loi coordonnée non seulement règle la procédure qui doit être suivie en vue de la fixation de la clef de répartition normative, mais prévoit également une procédure pour la modification de cette clef de répartition. Une disposition au sens de l'article 9 du projet, aux termes duquel le Roi peut adapter, modifier ou remplacer la clef de répartition normative sur la proposition du Conseil général si cette proposition est formulée avant le 1er décembre 1995, méconnaît dès lors la procédure de modification prescrite par la loi en la matière. Cette objection n'est évidemment pas levée par l'explication fournie à cet égard par le fonctionnaire délégué au Conseil d'Etat et selon laquelle des règles plus définitives et davantage élaborées concernant la fixation de la clef de répartition normative seraient en préparation.

6. Il ressort de ce qui précède, d'une part, que certains éléments essentiels de la réglementation en projet appellent des objections fondamentales et, d'autre part, que l'on ne peut bien comprendre la position de ce régime par rapport au système de fixation de la clef de répartition normative visé par le législateur, que si des règles davantage élaborées à cet égard figurent dans le projet ou si un rapport au Roi y est joint. Dans ces circonstances,

.../...

le Conseil d'Etat, section de législation, estime qu'il doit renoncer à un examen plus poussé du texte du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.