

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 24 januari 1996 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 en uitkeringen", heeft op 22 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 janvier 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la clé de répartition normative en vue de la ventilation de l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé entre les organismes assureurs pour les années 1995 et 1996", a donné le 22 février 1996 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt, voor de jaren 1995 en 1996, de normatieve verdeelsleutel vast te stellen 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 vastgesteld 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 experten 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".

Het verslag aan de Koning doet ervan blijken dat de termijnregeling waarin wordt voorzien in artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet, wat betreft het vaststellen van inzonderheid de voor de jaren 1995 en 1996 te hanteren verdeelsleutel, niet kon worden nageleefd, dat derhalve geen substantiële waarde valt te hechten aan het door de Algemene

.../...

raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging in dat verband gedane voorstel, noch aan het advies van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging, doch dat niettemin aan die documenten wordt gerefereerd in de aanhef van het ontwerp gelet op het belang dat aan de betrokken verdeelsleutel wordt gehecht.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient hierbij op te merken dat het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt geen aanbeveling verdient om in de aanhef van een besluit melding te maken van voorstellen en adviezen welke niet rechtens voorgeschreven zijn. Een dergelijke vermelding moet zeker achterwege worden gelaten wanneer zij van aard is onduidelijkheid te scheppen omtrent de procedure welke bij het tot stand komen van de regeling is gevolgd. Dat is met name het geval wat het voorliggend ontwerp betreft, vermits het in artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet vooropgezette tijdsschema niet werd nageleefd en het in de aanhef van het ontwerp vermelde voorstel en advies precies kaderen in dat schema. Hetzelfde geldt voor de standpunten van de door de Algemene raad aangewezen experten, waarnaar in het achtste lid van de aanhef wordt verwezen.

Gelet op wat voorafgaat wordt dan ook aanbevolen om in de aanhef van het voorliggend ontwerp niet te refereren aan het voorstel en het advies, waarvan sprake, noch aan de standpunten van de experten, en evenmin in de aanhef de redenen aan te halen waarom alsnog naar het voornoemde voorstel en advies wordt verwezen. Het tweede,

.../...

derde, vierde, vijfde en achtste lid, dienen bijgevolg uit de aanhef te worden weggelaten.

De regering zal, in voorkomend geval, trouwens het gewicht dat zij toekent aan bepaalde van de in de aanhef van het voorgelegde ontwerp vermelde pleegvormen, op een meer uitgebreide wijze kunnen toelichten in het verslag aan de Koning (dat uiteraard zowel in het Nederlands als in het Frans moet worden gesteld).

2. In artikel 196, § 3, van de gecoördineerde wet, wordt bepaald dat, voor de jaren 1995 en 1996, de te hanteren parameters zijn gebaseerd op een aantal, in die paragraaf opgesomde karakteristieken, voor zover deze beschikbaar en relevant zijn.

Uit artikel 7 van het ontwerp valt af te leiden dat voor het jaar 1996 bij het vaststellen van de normatieve verdeelsleutel rekening kan worden gehouden met de variabele of karakteristiek "invaliditeit". Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is in dat verband meegedeeld dat de invaliditeit moet worden beschouwd als een exponent van de ruimere variabele "morbiditeit", net zoals het sterftecijfer een exponent van die variabele is. In tegenstelling tot deze laatste exponent echter, wordt in artikel 196, § 3, van de gecoördineerde wet, geen melding gemaakt van de invaliditeit, zodat met die variabele geen rekening lijkt te kunnen worden gehouden bij de vaststelling van de normatieve verdeelsleutel voor het jaar 1996. Met de invaliditeit zal dan ook, met toepassing van artikel 196, § 4, van de

.../...

gecoördineerde wet, pas ten vroegste vanaf het jaar 1997 rekening kunnen worden gehouden.

3. Uit de bijlage bij het ontwerp valt af te leiden dat, in tegenstelling tot wat geldt voor de overige verzekeringsinstellingen, er voor de Kas der geneeskundige verzorging van de N.M.B.S. niet wordt voorzien in compensatie voor verschillen in het risicoprofiel van de rechthebbenden en dat de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken Kas, wat het normatief gedeelte betreft, enkel wordt vastgesteld in functie van een nationale gemiddelde kostprijs voor elke categorie van rechthebbenden.

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is in dat verband meegedeeld dat de betrokken verzekeringsinstelling op technisch vlak nog niet in staat is gebleken om een statistische en boekhoudkundige opsplitsing van de gegevens per categorie van rechthebbenden te maken. Die verduidelijking vermag evenwel geen afbreuk te doen aan de vaststelling dat op die wijze een verschil in behandeling ontstaat tussen de Kas der geneeskundige verzorging van de N.M.B.S. en de andere verzekeringsinstellingen.

Men weet dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling wordt tot stand gebracht, voor zover echter voor het gehanteerde criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen

.../...

van de ter beoordeling staande norm. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen niet redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel (1). Het staat aan de regering erover te waken dat voor het verschil in behandeling van de Kas der geneeskundige verzorging van de N.M.B.S. een dergelijke evenredigheid aan te tonen valt.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST.

##### Aanhef.

1. De rechtsgrond van de ontworpen regeling kan worden gepreciseerd door in fine van het eerste lid van de aanhef te schrijven :

"..., inzonderheid op artikel 196, § 2, eerste lid, vervangen bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994, bekrachtigd bij de wet van 21 december 1994;".

2. Onverminderd de algemene opmerking sub 1, dienen in het zesde lid de haakjes te worden weggelaten en dient

---

(1) Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 23/89 van 13 oktober 1989, overweging B.1.3; arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.8; arrest nr. 42/90 van 21 december 1990, overweging B.2; arrest nr. 8/91 van 18 april 1991, overweging B.6; arrest nr. 34/93 van 6 mei 1993, overweging B.2.; arrest nr. 64/94 van 14 juli 1994, overweging B.4.

het advies van de Raad van State hoe dan ook het laatst te worden vermeld.

3. In de Nederlandse tekst moet de formule van voordracht aanvangen als volgt : "Op de voordracht van ...".

#### Artikel 1.

In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, schrijven men : "... met toepassing van artikel 16, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet betreffende ...".

#### Artikel 2.

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting valt af te leiden dat bij de omschrijving van het begrip "jaaruitgaven" in artikel 2 van het ontwerp, is uitgegaan van concrete, tijdens een bepaald jaar verrichte uitgaven. Dat houdt in dat die uitgaven niet noodzakelijk alle prestaties omvatten welke op dat jaar betrekking hebben. Die toelichting zou, voor alle duidelijkheid, beter in het verslag aan de Koning worden opgenomen.

#### Artikel 3.

Rekening houdend met de omschrijving van het begrip "jaaruitgaven" in artikel 2 van het ontwerp, dient in de

.../...

inleidende zin van artikel 3 het woord "werkelijke" te worden geschrapt.

#### Artikel 6.

Mede rekening houdend met de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg, wordt in artikel 6, 2), beter geschreven : "... op 30 juni van het jaar waarvoor de normatieve verdeelsleutel wordt opgesteld, tot een som leiden gelijk aan nul. Deze tweede aanpassing ...".

#### Artikel 7.

In zoverre in artikel 7 van het ontwerp wordt gerefereerd aan de lijn "PUG 96", kan voor die bepaling geen rechtsgrond worden gevonden in de gecoördineerde wet. Het derde lid van de betrokken bepaling doet immers ervan blijken dat de betrokken lijn rekening houdt met de variabele "invaliditeit", in verband waarmee de algemene opmerking sub 2 in herinnering moet worden gebracht.

Voorts moet worden opgemerkt dat het vaststellen van de normatieve verdeelsleutel uitsluitend zaak is van de Koning en dat het derhalve niet aan een beheersorgaan van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering kan worden overgelaten om te bepalen welke karakteristieken bij het vaststellen van de verdeelsleutel in aanmerking moeten worden genomen. De delegatie aan de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging, die is

.../...

vervat in artikel 7, vierde lid, van het ontwerp, kan ook om die reden bezwaarlijk als toelaatbaar worden beschouwd.

### Artikel 8.

Artikel 8 van het ontwerp beoogt blijkbaar de toepassing van artikel 202, tweede lid, van de gecoördineerde wet, mogelijk te maken, welke bepaling impliceert dat, met het oog op de verdeling van de erin bedoelde voorschotten, tevens gebruik wordt gemaakt van de "tweede verdeelsleutel", als bedoeld in artikel 196, § 1, van de voornoemde wet. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd immers meegedeeld dat er op dat punt een praktische moeilijkheid bestaat, in die zin dat de beoogde normatieve verdeelsleutel pas na verloop van het boekjaar wordt vastgesteld, terwijl de betrokken voorschotten reeds moeten worden toegekend in de loop van dat boekjaar. Voor een adequate oplossing van die moeilijkheid lijkt enkel de wetgever te kunnen instaan. De Koning put uit artikel 196, § 2, van de gecoördineerde wet, terzake evenwel geen enkele bevoegdheid (1).

---

(1) De Koning put die bevoegdheid evenmin uit artikel 202, vierde lid, van de gecoördineerde wet, dat het de Koning enkel mogelijk maakt "... bijzondere regelen (te) bepalen voor de storting van de voorschotten die betrekking hebben op de uitkeringen".

Bijlage.

De bijlage moet worden voorafgegaan door de formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ..." en moet van dezelfde ondertekeningen worden voorzien als het eigenlijke besluit.

-----

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à fixer, pour les années 1995 et 1996, la clé de répartition normative à appliquer pour la ventilation, par organisme assureur, de l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé. Le projet met ainsi en oeuvre 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 clé 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".

Le rapport au Roi indique que le délai prévu par l'article 196, § 2, de la loi coordonnée, n'a pas pu être respecté en ce qui concerne la fixation de la clé de répartition applicable notamment aux années 1995 et 1996, de sorte qu'il n'y pas lieu d'accorder une valeur substantielle à la proposition formulée par le Conseil général de l'assurance soins de santé, ni à l'avis du Comité de l'assurance soins de santé, mais qu'il est néanmoins fait référence à

.../...

ces documents dans le préambule du projet eu égard à l'importance qui s'attache à cette clé de répartition.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit d'observer à ce propos qu'il n'est pas recommandé, du point de vue de la légistique, de mentionner au préambule d'un arrêté des propositions et des avis qui ne sont pas prescrits par la loi. Pareille mention doit assurément être omise si elle crée une confusion quant à la procédure qui a été suivie pour élaborer la réglementation. C'est le cas, notamment, du présent projet, puisque le calendrier prévu à l'article 196, § 2, de la loi coordonnée n'a pas été respecté et que la proposition et l'avis mentionnés au préambule du projet interviennent précisément dans ce calendrier. Il en est de même pour les points de vue des experts désignés par le Conseil général, auxquels se réfère le huitième alinéa du préambule.

Eu égard à ce qui précède, il est recommandé, dès lors, de ne pas se référer, dans le préambule du présent projet, à la proposition et à l'avis visés, ni aux points de vue des experts, et de ne pas mentionner, non plus, les raisons pour lesquelles il est cependant fait référence aux proposition et avis susvisés. Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et huitième alinéas du préambule doivent par conséquent être omis.

Le gouvernement pourra, le cas échéant, commenter plus amplement dans le rapport au Roi (qui doit de toute évidence être rédigé en français et en néerlandais) l'importance qu'il accorde à certaines des formalités mentionnées au préambule du présent projet.

.../...

2. L'article 196, § 3, de la loi coordonnée prévoit que, pour les années 1995 et 1996, les paramètres applicables sont basés sur un nombre de caractéristiques énumérées dans ce paragraphe, dans la mesure où celles-ci sont disponibles et pertinentes.

Il se déduit de l'article 7 du projet que pour l'année 1996, il peut être tenu compte, pour fixer la clé de répartition normative, de la variable ou caractéristique "invalidité". Il a été communiqué à cet égard au Conseil d'Etat, section de législation, que l'invalidité doit être considérée comme un exposant de la variable plus large, "morbidity", tout comme la mortalité est un exposant de cette variable. Contrairement à ce qui est le cas pour ce dernier exposant, l'article 196, § 3, de la loi coordonnée ne mentionne toutefois pas l'invalidité, de sorte que cette variable ne paraît pas pouvoir être prise en compte pour déterminer la clé de répartition normative pour l'année 1996. Il ne pourra donc être tenu compte de l'invalidité, en application de l'article 196, § 4, de la loi coordonnée qu'au plus tôt à partir de l'année 1997.

3. De l'annexe au projet, on peut inférer que, contrairement à ce qui vaut pour les autres organismes assureurs, il n'est pas prévu, pour la Caisse des soins de santé de la S.N.C.B., de compensation pour les différences de profil que présentent les bénéficiaires en matière de risques, et que la responsabilité financière de la Caisse concernée ne pourra être déterminée, en ce qui concerne la partie normative, qu'en fonction d'un coût moyen national pour chaque catégorie de bénéficiaires.

.../...

Il a été communiqué à cet égard au Conseil d'Etat, section de législation, que l'organisme assureur concerné n'a pas été techniquement en mesure d'effectuer une ventilation statistique et comptable des données par catégorie de bénéficiaires. Cette précision n'enlève toutefois rien à la constatation qu'il est institué ainsi une inégalité de traitement entre la Caisse des soins de santé de la S.N.C.B. et les autres organismes assureurs.

L'on sait que les règles constitutionnelles de l'égalité devant la loi et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie, pour autant, toutefois, que le critère de distinction appliqué repose sur une justification objective et raisonnable. L'existence de pareille justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la norme en question. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (1). Il incombera au gouvernement de veiller à ce qu'un tel rapport de proportionnalité soit démontré en ce qui concerne le traitement différencié de la Caisse des soins de santé de la S.N.C.B.

---

(1) Voir notamment Cour d'arbitrage, arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989, considérant B.1.3; arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, considérant B.8; arrêt n° 42/90 du 21 décembre 1990, considérant B.2; arrêt n° 8/91 du 18 avril 1991, considérant B.6; arrêt n° 34/93 du 6 mai 1993, considérant B.2; arrêt n° 64/94 du 14 juillet 1994, considérant B.4.

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.

1. Le fondement légal des dispositions en projet pourrait être précisé en rédigeant la fin du premier alinéa du préambule comme suit :

"..., notamment l'article 196, § 2, alinéa 1er, remplacé par l'arrêté royal du 12 août 1994, confirmé par la loi du 21 décembre 1994;"

2. Sans préjudice de l'observation générale sous 1, il y a lieu, au sixième alinéa, d'omettre les parenthèses et de mentionner en tout état de cause l'avis du Conseil d'Etat en dernier lieu.

3. Le début de la formule de proposition devrait s'écrire comme suit : "Sur la proposition de ...".

Article 1er.

A l'article 1er, alinéa 2, du projet, on écrira : "... en application de l'article 16, § 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi relative ...".

.../...

Article 2.

Il ressort des explications fournies par le fonctionnaire délégué qu'il a été tenu compte, pour définir la notion de "dépenses annuelles" à l'article 2 du projet, des dépenses concrètes effectuées pendant une année déterminée. Cela implique que ces dépenses ne comprennent pas nécessairement toutes les prestations relatives à cette année. Cette précision gagnerait, pour la clarté, à être incorporée au rapport au Roi.

Article 3.

Compte tenu de la définition de la notion de "dépenses annuelles" à l'article 2 du projet, il y a lieu de supprimer le mot "réelles" dans la phrase introductive de l'article 3.

Article 6.

Compte tenu notamment des explications données par le fonctionnaire délégué, il vaudrait mieux rédiger l'article 6, 2) comme suit : "... au 30 juin de l'année pour laquelle la clé de répartition normative est établie, donnent une somme égale à zéro. Cette seconde adaptation doit, pour un état social déterminé, représenter nominale-ment pour chaque organisme assureur, une correction de même grandeur".

.../...

Article 7.

Dans la mesure où l'article 7 se réfère à la ligne "TIP 96", il ne trouve aucun fondement légal dans la loi coordonnée. L'alinéa 3 de la disposition considérée indique en effet que la ligne concernée tient compte de la variable "invalidité", à propos de laquelle il convient de rappeler l'observation générale sous 2.

Il y a lieu d'observer en outre que seul le Roi est habilité à déterminer la clé de répartition normative et qu'on ne saurait laisser à un organe de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité le soin de déterminer les caractéristiques qui doivent être prises en considération pour établir cette clé. La délégation au Conseil général de l'assurance soins de santé, inscrite à l'article 7, alinéa 4, du projet, ne peut guère, pour ce même motif, être considérée comme admissible.

Article 8.

L'article 8 du projet vise manifestement à permettre l'application de l'article 202, alinéa 2, de la loi coordonnée. Cette disposition implique que, pour la répartition des avances qui y sont visées, il soit également fait usage de la "deuxième clé de répartition", prévue à l'article 196, § 1er, de la loi précitée. En effet, il a été communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, qu'un problème d'ordre pratique se posait à cet égard, en ce sens que la clé de répartition normative visée n'est fixée qu'au terme de l'exercice alors que les avances concernées

.../...

doivent déjà être accordées dans le courant de cet exercice. Seul le législateur paraît être en mesure d'apporter une solution adéquate à ce problème. L'article 196, § 2, de la loi coordonnée ne confère toutefois aucun pouvoir au Roi en cette matière (1).

Annexe.

L'annexe doit être précédée de la formule "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ..." et être pourvue des mêmes signatures que l'arrêté proprement dit.

-----

---

(1) Le Roi ne tient pas davantage ce pouvoir de l'article 202, alinéa 4, de la loi coordonnée qui l'autorise seulement à "... déterminer des modalités particulières pour le versement des avances correspondant aux indemnités".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,  
Messieurs :

M. VAN DAMME,  
D. ALBRECHT,

de Heer : E. WYMEERSCH,  
Monsieur :  
Mevrouw : Y. MERCHERS,  
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,  
Madame :

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.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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.

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

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.