

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 april 1997 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 "tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, ter uitvoering van artikel 10, 1° en 2° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en met toepassing van artikel 3, § 1, 1° en 3°, 4° van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 17 april 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 11 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en exécution de l'article 10, 1° et 2° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3, § 1er, 1° et 3°, 4° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 17 avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat dit koninklijk besluit tot doel heeft een wijziging aan te brengen in de manier waarop tot hiertoe de behoeften in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging werden geraamd; dat het daarenboven beoogt een verbetering mogelijk te maken van de procedures inzake opmaak van de begroting, de begrotingscontroles en de correctie-maatregelen ingeval wordt vastgesteld dat de evolutie van de uitgaven een risico op beduidende overschrijding inhoudt; gelet op het feit dat de verantwoordelijkheid van de voorschrijver wordt versterkt; dat het derhalve noodzakelijk is die wijzigingen zo vlug mogelijk in toepassing te brengen teneinde aldus bij te dragen tot het respecteren van de globale begrotingsdoelstellingen voor de uitgaven.".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

.../...

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft het voorliggende ontwerp een eerste maal besproken op de zitting van 15 april 1997. Daarna werd het onderzoek van de zaak opgeschort tot de gemachtigde van de regering kon worden bereikt om aangaande het ontwerp de nodige toelichtingen te verstrekken. Het onderzoek werd op 17 april 1997 voortgezet.

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met de wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt aan te brengen in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, worden diverse doeleinden nagestreefd.

In de eerste plaats wordt ermee beoogd tot een meer efficiënte raming te komen van de behoeften aan geneeskundige verstrekkingen door middel van de uitbreiding van de

.../...

gegevens welke door de verzekeringsinstellingen aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten worden medegedeeld.

Daarnaast strekken sommige van de in het ontwerp vervatte wijzigingen tot een verbetering van de procedures inzake het opmaken van de begrotingen en de begrotingscontrole en wordt voorzien in nieuwe correctiemechanismen welke beogen bij te dragen tot een grotere responsabilisering van de voorschrijvers van bepaalde verstrekkingen.

2. Zowel uit het opschrift van het ontwerp als uit de eerste twee leden van de aanhef ervan valt af te leiden dat voor de ontworpen regeling een rechtsgrond wordt gezocht in, eensdeels, artikel 10, 1^o en 2^o, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en, anderdeels, artikel 3, § 1, 1^o, 3^o en 4^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Wat de laatstgenoemde wet betreft lijkt enkel artikel 3, § 1, 4^o, ervan een voldoende duidelijk verband te vertonen met de ontworpen regeling, vermits die bepaling aan de Koning de bevoegdheid verleent om maatregelen te nemen teneinde "het financieel evenwicht van de stelsels van sociale zekerheid te waarborgen". Daar evenwel de ontworpen maatregelen in essentie structureel van aard zijn en niet zozeer de toetreding van België tot de Europese Economische

.../...

en Monetaire Unie beogen, en bovendien een aantal van die maatregelen pas uitwerking zal hebben met ingang van het dienstjaar 1998 (zie bijvoorbeeld de artikelen 9 en 10) is het niet aangewezen om ook artikel 3, § 1, 4º, van de laatstgenoemde wet van 26 juli 1996 als rechtsgrond voor het ontwerp in te roepen. Dit klemmt des te meer daar artikel 10, 1º en 2º, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, een meer omlijnde en precieze machtiging aan de Koning inhoudt dan die welke is vervat in artikel 3, § 1, 4º, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Het voornoemde artikel 10, 1º en 2º, van de betrokken wet van 26 juli 1996, luidt immers als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in de bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, alle nuttige wijzigingen aanbrengen teneinde :

- 1º de behoeften beter te kunnen ramen in het bijzonder via een uitbreiding van de gegevens die door de verzekeringsinstellingen moeten worden bezorgd aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- 2º een verbetering mogelijk maken van de procedures inzake opmaak van de begroting, begrotingscontrole en correctiemaatregelen;

(...);".

.../...

De ontworpen regeling kan worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit de aangehaalde wetsbepaling, met uitzondering evenwel van het ontworpen artikel 51, § 8, van de gecoördineerde wet (artikel 8, § 4, van het ontwerp). Deze laatste bepaling voorziet immers in een regeling van terugvordering of verhaal bij de verstrekkers en de voorschrijvers, welke erop neerkomt dat de Koning ermee niet zozeer een maatregel neemt ter verbetering van de procedures op het vlak van de bestaande correctiemaatregelen (1), doch ermee eigenlijk een nieuwe correctiemaatregel toevoegt, zonder dat hij daartoe de nodige bevoegdheid put uit artikel 10, 1^o of 2^o, van de laatstgenoemde wet van 26 juli 1996.

3. Uit de sub 1 beschreven strekking van het ontwerp blijkt dat daarin een aantal vrij technische aangelegenheden wordt geregeld. Het zou dan ook aanbeveling verdienen het verslag aan de Koning aan te vullen met een artikelsgewijze en verduidelijkende bespreking van de diverse maatregelen welke het ontwerp bevat. Aldus zal het verslag aan de Koning meer bijdragen tot een beter begrip van de ontworpen regeling dan nu het geval is. De aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden tekst van het verslag aan de Koning beperkt zich immers tot louter een algemene omschrijving van de met het ontwerp nagestreefde doeleinden.

(1) Artikel 10, 2^o, van de betrokken wet van 26 juli 1996 heeft het uitdrukkelijk over het verbeteren van de "procedures" inzake onder meer de correctiemaatregelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de reeds geformuleerde opmerking omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, kan het tweede lid van de aanhef worden geschrapt. Uiteraard zal in het opschrift van het ontwerp dan ook niet meer moeten worden verwezen naar de bepalingen vermeld in het betrokken lid van de aanhef.

2. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat in de aanhef van een wijzigend besluit wordt verwezen naar de diverse artikelen van de tekst welke worden gewijzigd en dat tevens melding wordt gemaakt van de wijzigingen welke reeds in het verleden in die artikelen zijn aangebracht. De verwijzing naar de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet in het derde lid van de aanhef - dat, gelet op de opmerking onder punt 1, het tweede lid dient te worden - is dan ook te algemeen.

3. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, medegedeelde stukken, blijkt dat de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging met toepassing van artikel 15, tweede lid, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, om een advies werd verzocht binnen een termijn van tien dagen, doch dat het voorgeschreven aantal vertegenwoordigers van de werk-

.../...

geversorganisaties in de Algemene raad bij het uitbrengen van dat advies niet aanwezig was. Omwille van de duidelijkheid op het vlak van de doorlopen administratieve procedure verdient het dan ook aanbeveling om in de aanhef van het ontwerp niet een algemene verwijzing te maken naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 en voor het overige geen melding te maken van het feit dat de Algemene raad wel degelijk om advies is verzocht, doch wel om uitdrukkelijk te refereren aan artikel 15, tweede lid, van de voornoemde wet, en in aansluiting daarop een lid in de aanhef in te voegen waarin wordt vermeld in welke omstandigheden de Algemene raad tot zijn advies is gekomen.

4. Over het voor advies voorgelegde ontwerp is op 28 maart 1997 in de Ministerraad overleg gepleegd. Het advies van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging - zie het vierde lid van de aanhef -, doch ook andere adviezen zoals dat van de Inspectie van Financiën, werden evenwel na die datum uitgebracht. Het spreekt voor zich dat, mocht de tekst van het ontwerp naar aanleiding van die adviezen en na een nieuw overleg in de Ministerraad alsnog in substantiële zin worden gewijzigd, de Raad van State, afdeling wetgeving, opnieuw zal moeten worden geraadpleegd over de aldus gewijzigde tekst.

5. Met toepassing van artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet in de aanhef van het ontwerp melding worden gemaakt van het advies van de Inspectie van

.../...

Financiën en van de datum waarop dat advies is uitgebracht. Daartoe volstaat het na het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp zoals dat voor advies is voorgelegd - en onverminderd de voorgaande opmerkingen omtrent de aanhef - het volgende lid toe te voegen :

"Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, uitgebracht op 1 april 1997;".

6. Het zesde, zevende en achtste lid van de aanhef van het ontwerp zoals dat voor advies is voorgelegd, kunnen in twee leden worden samengebracht, te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, uitgebracht op 17 april 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

1. Luidens het ontworpen artikel 16, § 1, 10°, van de gecoördineerde wet, dient de Algemene raad de inventaris bij te houden van de financiële weerslagen, bedoeld in artikel 51, § 7, van die wet, na advies van de Commissie voor begrotingscontrole, en dient hij om de drie maanden de

.../...

wijzigingen ervan mee te delen aan de Commissie voor begrotingscontrole, het Verzekeringscomité en de betrokken overeenkomsten- of akkoordencommissie.

Het is niet duidelijk hoe deze nieuwe bepaling moet worden gelezen in samenhang met het ontworpen artikel 51, § 7, van de gecoördineerde wet (artikel 8, § 3, van het ontwerp), waarin wordt bepaald dat, enerzijds, de inventaris van elke wijziging die een weerslag heeft op de uitgaven wordt bijgehouden door, al naar het geval, de bevoegde overeenkomsten- of akkoordencommissie of de Dienst voor geneeskundige verzorging, en, anderzijds, de betrokken inventarissen "na advies van de Commissie voor begrotingscontrole ter goedkeuring (worden) voorgelegd aan de Algemene raad".

In dat verband werd door de gemachtigde van de regering de volgende verduidelijking gegeven.

In tegenstelling tot wat het geval is voor de inventarissen bedoeld in het ontworpen artikel 51, § 7, eerste lid, van de gecoördineerde wet, zou het in het ontworpen artikel 16, § 1, 10°, van die wet, gaan om een inventaris waarin een algemene coördinatie zou worden opgenomen van de financiële weerslag op de uitgaven voor alle verstrekkingen en niet, zoals in het ontworpen artikel 51, § 7, eerste lid, op de uitgaven voor welbepaalde verstrekkingen waarvoor bijvoorbeeld een welbepaalde overeenkomsten- of akkoordencommissie bevoegd is. Het bijhouden van de in het ontworpen artikel 16, § 1, 10°, bedoelde inventaris zou er volgens de gemachtigde van de regering in bestaan dat de wijzigingen

.../...

welke zich op het vlak van de in die bepaling beoogde financiële weerslag voordoen in de inventaris moeten worden opgetekend, doch dat dit enkel kan gebeuren nadat de Commissie voor begrotingscontrole hierover heeft geadviseerd.

Uit de redactie van het ontworpen artikel 16, § 1, 10°, blijkt hoe dan ook niet duidelijk genoeg welke de aard is van de door de Algemene raad bij te houden inventaris, noch in welke mate die inventaris te onderscheiden valt van de inventarissen, bedoeld in het ontworpen artikel 51, § 7, eerste lid. Evenmin is duidelijk waarop de advisering door de Commissie voor begrotingscontrole precies betrekking heeft. Eén en ander maakt het noodzakelijk dat de redactie van het ontworpen artikel 16, § 1, 10°, grondig wordt herzien en dat, met name, erin duidelijker de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zoals verwoord door de gemachtigde van de regering, tot uitdrukking wordt gebracht. Daarbij zullen in voorkomend geval ook wijzigingen moeten worden aangebracht in het ontworpen artikel 51, § 7, teneinde die bepaling beter af te stemmen op die van het nieuwe artikel 16, § 1, 10°, van dezelfde wet. Zo kan er, in het licht van de toelichting welke door de gemachtigde van de regering aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is verstrekt, aan worden getwijfeld of het tweede lid van het ontworpen artikel 51, § 7, moet worden behouden.

.../...

2. Daar in artikel 23, § 3, van de gecoördineerde wet, zoals die bepaling wordt gewijzigd bij artikel 4 van het ontwerp, geen omschrijving wordt gegeven van het betrokken percentage, doch integendeel erin wordt verwezen naar "het percentage bedoeld in artikel 16, § 1, 11° (van de wet)", wordt de redactie van het ontworpen artikel 16, § 1, 11°, beter aangepast als volgt :

"11° bepaalt het bedrag en het percentage dat in aanmerking wordt genomen voor de toepassing van artikel 23, § 3;".

Artikel 2

In artikel 2, b), van de gecoördineerde wet, wordt weliswaar bepaald wat in die wet moet worden verstaan onder het begrip "Minister", doch niet wat moet worden verstaan onder het begrip "Ministers". De wijziging welke artikel 2, § 4, van het ontwerp, beoogt aan te brengen in artikel 18, vierde lid, van de gecoördineerde wet, kan dan ook tot onduidelijkheid en derhalve tot rechtsonzekerheid leiden. Dezelfde vaststelling dringt zich op met betrekking tot de wijziging van artikel 51, § 3, van de gecoördineerde wet, bij artikel 8, § 1, van het ontwerp. Beter ware het om telkens uitdrukkelijk van "de Ministers van Sociale Zaken en van Begroting" te gewagen.

.../...

Artikel 3

Rekening houdend met de door de gemachtigde van de regering gegeven verduidelijking, schrijve men in fine van de zinsnede welke aan artikel 22, 4^o, van de gecoördineerde wet, moet worden toegevoegd : "... van de betrokken nomenclatuurwijzigingen. Bij ontstentenis van een advies binnen de voornoemde termijn van een maand wordt het advies geacht gegeven te zijn".

Artikel 3bis

Het spreekt voor zich dat in een nieuw uitgewerkte tekst als de voorliggende geen "bis-artikelen" mogen voorkomen. Zoals artikel 5bis, zal derhalve ook artikel 3bis van het ontwerp in de doorlopende nummering van de overige artikelen van het ontwerp moeten worden opgenomen.

Wat artikel 3bis van het ontwerp betreft, is het trouwens aangewezen dat artikel samen te voegen met artikel 4 van het ontwerp, vermits beide bepalingen wijzigingen beogen aan te brengen in artikel 23 van de gecoördineerde wet.

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp beoogt artikel 38 van de gecoördineerde wet aan te vullen. Artikel 38 van de gecoördineerde wet luidt momenteel als volgt :

.../...

"De overeenkomsten- en akkoordencommissies stellen, elk wat haar betreft, de middelen vast die ze voor de financiering van de behoeften van hun sector onontbeerlijk achten. Daartoe winnen ze het advies van de overeenstemmende technische raad in.

Er wordt eveneens rekening gehouden met de kwartaalverslagen van de Commissie voor begrotingscontrole."

Gelet op de draagwijdte van de nieuwe bepalingen van artikel 6 van het ontwerp, lijken deze eerder op artikel 38, eerste lid, van de gecoördineerde wet, te moeten aansluiten. In de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp zou derhalve moeten worden vermeld dat de ontworpen bepalingen in een afzonderlijk lid zullen worden ondergebracht, in te voegen na het bestaande artikel 38, eerste lid van die wet.

Voor zover zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou - voor alle duidelijkheid - in de nieuwe bepalingen moeten worden vermeld dat de evolutie van de behoeften zal worden medegedeeld en gerechtvaardigd door de betrokken overeenkomsten- of akkoordencommissie. Tevens zou met zoveel woorden moeten worden aangegeven aan of voor welk orgaan die mededeling en die rechtvaardiging zullen moeten gebeuren.

Artikel 7

Teneinde elke mogelijke verwarring te vermijden tussen de in artikel 40, § 3, van de gecoördineerde wet, vermelde "globale" en "partiële" jaarlijkse begrotings-

.../...

doelstellingen, wordt, zoals door de gemachtigde van de regering is bevestigd, in het ontworpen artikel 40, § 4, beter geschreven : "§ 4. De globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling kan worden aangepast ...". Evenzeer terwille van de duidelijkheid dient bovendien in fine van dezelfde paragraaf te worden geschreven "... van de gezondheidsindex van de maand juni en de drie voorafgaande maanden".

Artikel 8

1. Blijkens het ontworpen artikel 51, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wet, zal de betrokken overeenkomsten- of akkoordencommissie in voorkomend geval bijkomende correctiemaatregelen moeten voorstellen aan zowel het Verzekeringscomité, als de Algemene raad. Het is niet duidelijk welke de onderscheiden bevoegdheden zijn van de laatstgenoemde twee organen op het vlak van het nemen van de nodige correctiemaatregelen. Blijkbaar zal er alvast enkel voor het Verzekeringscomité een substitutiemogelijkheid als bedoeld in het ontworpen artikel 51, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wet, bestaan.

Uit het ontworpen artikel 51, § 3, laatste lid, van de gecoördineerde wet (artikel 8, § 1, 3), van het ontwerp), valt af te leiden dat, indien de correctiemaatregelen niet tijdig worden genomen of wanneer deze ontoereikend zijn, de Koning correctiemechanismen kan vaststellen. Hier rijst dan de vraag hoe die bevoegdheid moet worden begrepen in het licht van de mogelijkheid tot substitutie welke het ontworpen artikel 51, § 3, vierde lid, voor het Verzekeringscomité opent. Een en ander zal duidelijker moeten worden geregeld

.../...

in de tekst van het ontwerp, dan wel meer moeten worden toegelicht in het verslag aan de Koning.

2. Gelet op de vervanging van artikel 51, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wet, door twee nieuwe leden (zie artikel 8, § 1, 2), van het ontwerp), dient in het ontworpen artikel 51, § 5 (artikel 8, § 2, van het ontwerp) te worden geschreven "..., in het kader van de verslaggeving bedoeld in § 3, zesde lid, ..." in de plaats van "..., in het kader van de verslaggeving bedoeld in § 3, vijfde lid, ...".

3. Wat het bepaalde in het ontworpen artikel 51, § 8, van de gecoördineerde wet (artikel 8, § 4, van het ontwerp) betreft, mag worden verwezen naar de opmerking welke terzake onder punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is gemaakt.

Artikelen 9 en 10

Daar deze beide artikelen wijzigingen beogen aan te brengen in eenzelfde bepaling van de gecoördineerde wet, namelijk aan artikel 206, dienen ze te worden samengebracht in één artikel.

Artikel 11

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou het de bedoeling zijn om alle bepalingen van het ontwerp in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking van

.../...

het besluit in ontwerp, op één uitzondering na, zijnde artikel 2, § 5, dat in werking zou treden vanaf het dienstjaar 1997. Er moet worden vastgesteld dat die bedoeling niet strookt met de redactie van artikel 11 van het ontwerp, dat integendeel voorziet in een gedifferentieerde regeling van inwerkingtreding van de diverse artikelen van het ontwerp.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat dit koninklijk besluit tot doel heeft een wijziging aan te brengen in de manier waarop tot hiertoe de behoeften in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging werden geraamd; dat het daarenboven beoogt een verbetering mogelijk te maken van de procedures inzake opmaak van de begroting, de begrotingscontroles en de correctie-maatregelen ingeval wordt vastgesteld dat de evolutie van de uitgaven een risico op beduidende overschrijding inhoudt; gelet op het feit dat de verantwoordelijkheid van de voorschrijver wordt versterkt; dat het derhalve noodzakelijk is die wijzigingen zo vlug mogelijk in toepassing te brengen teneinde aldus bij te dragen tot het respecteren van de globale begrotingsdoelstellingen voor de uitgaven."

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, a examiné une première fois le projet soumis en sa séance du 15 avril 1997. L'instruction de l'affaire a ensuite été suspendue jusqu'à ce que le délégué du gouvernement pût être atteint afin de fournir les précisions requises au sujet du projet. L'examen fut poursuivi le 17 avril 1997.

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Des objectifs divers sont poursuivis par les modifications que le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à apporter à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Un premier objectif consiste à réaliser une évaluation plus efficace des besoins en prestations médicales en élargissant les données qui doivent être communiquées par les organismes assureurs à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

.../...

En outre, certaines modifications contenues au projet, tendent à améliorer les procédures en matière d'établissement des budgets et de contrôle budgétaire, et il est prévu de nouveaux mécanismes de correction qui visent à contribuer à une plus grande responsabilisation des prescripteurs de prestations déterminées.

2. Il peut être inféré tant de l'intitulé du projet que des deux premiers alinéas du préambule que le fondement légal des règles en projet est recherché, d'une part, à l'article 10, 1^o et 2^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et, d'autre part, à l'article 3, § 1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

En ce qui concerne cette dernière loi, seul l'article 3, § 1^{er}, 4^o, semble présenter une relation suffisamment claire avec les règles en projet, dès lors que cette disposition accorde au Roi le pouvoir de prendre des mesures pour "garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale". Toutefois, les mesures en projet présentant essentiellement un caractère structurel et ne visant pas spécifiquement l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et dès lors qu'au surplus un nombre de ces mesures ne produiront leurs effets qu'à partir de l'exercice 1998 (voir par exemple les articles 9 et 10), il n'est pas indiqué d'invoquer également comme fondement légal du projet l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de

.../...

la dernière loi citée du 26 juillet 1996. Cette conclusion s'impose d'autant plus que l'article 10, 1^o et 2^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions contient une délégation au Roi, mieux définie et plus précise que celle inscrite à l'article 3, § 1er, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

En effet, l'article 10, 1^o et 2^o, de la loi concernée du 26 juillet 1996, est formulé comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter toutes les modifications nécessaires aux dispositions de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, afin :

- 1^o de permettre une meilleure évaluation des besoins, notamment par une extension des données à transmettre par les organismes assureurs à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité;
- 2^o de permettre une amélioration des procédures en matière de confection du budget, de contrôle budgétaire et de mesures de correction;

(...);".

Les règles en projet peuvent être réputées tenir un fondement légal suffisant de la disposition législative citée, à l'exception toutefois de l'article 51, § 8, en projet, de la loi coordonnée (article 8, § 4, du projet). En effet, cette dernière disposition prévoit un système de récupération ou de recours (lire : recouvrement) auprès des

.../...

dispensateurs et des prescripteurs, qui implique que le Roi ne prend pas tant une mesure en vue d'améliorer les procédures sur le plan des mesures de correction existantes (1), mais ajoute en fait une nouvelle mesure de correction, sans que l'article 10, 1^o ou 2^o, de cette dernière loi du 26 juillet 1996 Lui confère à cet effet le pouvoir requis.

3. Il appert de la portée du projet, décrite sous le point 1, que celui-ci règle un nombre de matières plutôt techniques. Il est donc recommandé de compléter le rapport au Roi par un commentaire par article, apportant des précisions au sujet des différentes mesures contenues au projet. De la sorte, le rapport au Roi contribuera plus efficacement à une meilleure compréhension des règles en projet qu'il ne le fait à l'heure actuelle. Le texte du rapport au Roi, adressé au Conseil d'Etat, section de législation, se limite en effet à une simple définition générale des objectifs poursuivis par le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation déjà formulée quant au fondement légal des règles en projet, le deuxième alinéa du préambule peut être supprimé. De ce fait, il n'y aura

(1) L'article 10, 2^o, de la loi concernée du 26 juillet 1996 mentionne expressément une amélioration des "procédures" concernant entre autres les mesures de correction.

plus lieu, dans l'intitulé du projet, de viser les dispositions mentionnées dans l'alinéa concerné du préambule.

2. Du point de vue de la technique législative, il est d'usage de viser, dans le préambule d'un arrêté modificatif, les différents articles du texte qui sont modifiés, et de mentionner également les modifications déjà apportées par le passé dans ces articles. La mention, figurant au troisième alinéa du préambule - qui deviendra le deuxième alinéa, compte tenu de l'observation faite sous le point 1 - de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 est dès lors trop générale.

3. Il appert des pièces communiquées au Conseil d'Etat, section de législation, qu'en application de l'article 15, alinéa 2, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, l'avis du Conseil général de l'assurance soins de santé a été demandé dans un délai de dix jours, mais que le nombre prescrit de représentants des organisations d'employeurs au sein du Conseil général n'était pas réuni au moment où cet avis fut émis. Dans le souci d'assurer la clarté sur le plan de la procédure administrative parcourue, il est recommandé, dès lors, de ne pas inscrire dans le préambule du projet une référence générale à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sans mentionner pour le surplus le fait que le Conseil général avait effectivement été invité à émettre son avis, mais de viser expressément l'article 15, alinéa 2, de la loi précitée, et d'insérer complémentirement dans le préambule

.../...

un alinéa faisant mention des circonstances dans lesquelles le Conseil général a émis son avis.

4. Au sujet du projet soumis pour avis, une concertation a eu lieu en Conseil des ministres, le 28 mars 1997. Toutefois, l'avis du Comité de l'assurance soins de santé - voir le quatrième alinéa du préambule -, mais aussi d'autres avis tels que celui de l'Inspection des Finances, furent émis après cette date. Il va de soi que, si le texte du projet devait être modifié de manière substantielle à l'occasion de ces avis et après une nouvelle concertation au sein du Conseil des ministres, il y aurait lieu de consulter à nouveau le Conseil d'Etat, section de législation, au sujet du texte ainsi modifié.

5. En application de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet doit mentionner dans son préambule, avec l'indication de la date, l'avis de l'Inspection des Finances. Il suffit à cet effet, après le cinquième alinéa du préambule du projet tel qu'il a été soumis pour avis - et sans préjudice des observations qui précèdent, relatives au préambule - d'insérer l'alinéa suivant :

"Vu l'avis de l'Inspection des Finances, émis le 1er avril 1997;".

.../...

6. Les sixième, septième et huitième alinéas du préambule du projet tel qu'il a été soumis pour avis, peuvent être fusionnés en deux alinéas à rédiger comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 17 avril 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er

1. Selon l'article 16, § 1er, 10°, en projet, de la loi coordonnée, le Conseil général doit tenir à jour l'inventaire des répercussions financières visé à l'article 51, § 7, de cette loi, après avis de la Commission de contrôle budgétaire, et il doit en communiquer les modifications tous les trois mois à la Commission de contrôle budgétaire, au Comité de l'assurance et à la Commission de conventions ou d'accords concernée.

L'on n'aperçoit pas comment cette nouvelle disposition doit être combinée avec l'article 51, § 7, en projet, de la loi coordonnée (article 8, § 3, du projet) qui dispose que, d'une part, l'inventaire de toutes les modifications ayant une incidence sur les dépenses est tenu à jour, selon le cas, par la Commission de conventions ou d'accords compétente ou par le Service des soins de santé, et d'autre

.../...

part, les inventaires concernés, "après avis de la Commission de contrôle budgétaire ... sont soumis à l'approbation du Conseil général".

A ce sujet, le délégué du gouvernement a fourni les précisions suivantes.

Contrairement à ce qui est le cas pour les inventaires visés à l'article 51, § 7, alinéa 1er, de la loi coordonnée, il s'agirait à l'article 16, § 1er, 10°, en projet, de cette loi d'un inventaire qui comprendrait une coordination générale de l'incidence financière sur les dépenses de toutes les prestations et non pas, comme à l'article 51, § 7, alinéa 1er, sur les dépenses pour des prestations bien déterminées qui relèvent de la compétence, par exemple, d'une commission de conventions ou d'accords spécifique. Selon le délégué du gouvernement, la tenue de l'inventaire visé à l'article 16, § 1er, 10°, en projet, consisterait dans l'obligation de consigner dans cet inventaire les modifications qui se produisent sur le plan de la répercussion financière visée dans cette disposition, mais cela ne sera réalisable qu'après que la Commission de contrôle budgétaire aura émis son avis.

En tout état de cause, la rédaction de l'article 16, § 1er, 10°, en projet ne montre pas de manière suffisamment claire la nature de l'inventaire à tenir à jour par le Conseil général, ni dans quelle mesure cet inventaire est à distinguer des inventaires visés à l'article 51, § 7, alinéa 1er, en projet. L'on n'aperçoit pas davantage quel est précisément l'objet de l'avis à émettre par la Commission du contrôle budgétaire. Pour ces motifs, il y a lieu

.../...

de procéder à une révision fondamentale de la rédaction de l'article 16, § 1er, 10°, en projet et notamment d'y exprimer plus clairement l'intention des auteurs du projet, telle qu'elle a été explicitée par le délégué du gouvernement. Le cas échéant, il y aura lieu, ce faisant, d'apporter également des modifications à l'article 51, § 7, en projet, afin de mieux harmoniser cette disposition avec l'article 16, § 1er, 10°, nouveau, de la même loi. C'est ainsi que, à la lumière des précisions fournies par le délégué du gouvernement au Conseil d'Etat, section de législation, l'on peut douter de la nécessité de maintenir l'alinéa 2 de l'article 51, § 7, en projet.

2. Etant donné que l'article 23, § 3, de la loi coordonnée, telle que cette disposition est modifiée par l'article 4 du projet, ne contient aucune définition du pourcentage concerné, mais se réfère au contraire "au pourcentage visé (et non : visées, comme dans le texte) à l'article 16, § 1er, 11° (de la loi)", il serait préférable d'adapter la rédaction de l'article 16, § 1er, 11°, en projet, comme suit :

"11° fixe le montant et le pourcentage pris en considération pour l'application de l'article 23, § 3;".

Article 2

Si l'article 2, b), de la loi coordonnée énonce il est vrai ce qu'il faut entendre dans cette loi par la notion de "Ministre", la notion de "Ministres" n'y est pas définie.

.../...

La modification que l'article 2, § 4, du projet, vise à apporter à l'article 18, alinéa 4, de la loi coordonnée, peut donc donner lieu à confusion et, partant, à l'insécurité juridique. La même constatation s'impose en ce qui concerne la modification de l'article 51, § 3, de la loi coordonnée, par l'article 8, § 1er, du projet. Il serait préférable de mentionner chaque fois expressément les "Ministres des Affaires sociales et du Budget".

Article 3

Compte tenu de la précision fournie par le délégué du gouvernement, il conviendrait d'écrire à la fin du passage à ajouter à l'article 22, 4°, de la loi coordonnée : "... et à la Commission du contrôle budgétaire. A défaut d'un avis dans le délai susvisé d'un mois, l'avis est réputé avoir été donné".

Article 3bis

Il tombe sous le sens qu'un texte nouvellement élaboré, tel que le présent projet, ne peut pas comporter d'"articles bis". Tout comme l'article 5bis, il y aura donc lieu d'intégrer également l'article 3bis du projet dans la numérotation continue des autres articles du projet.

En ce qui concerne l'article 3bis du projet, il est d'ailleurs indiqué de fusionner cet article avec l'article 4 du projet, dès lors que ces deux dispositions visent à

.../...

apporter des modifications à l'article 23 de la loi coordonnée.

Article 6

L'article 6 du projet vise à compléter l'article 38 de la loi coordonnée. Ce dernier article est actuellement formulé comme suit :

"Les commissions de conventions ou d'accords déterminent, chacune en ce qui la concerne, les moyens qu'elles estiment indispensables pour le financement des besoins de leur secteur. Elles recueillent, à cet effet, l'avis du conseil technique correspondant.

Il est également tenu compte des rapports trimestriels de la Commission de contrôle budgétaire."

Eu égard à la portée des dispositions nouvelles de l'article 6 du projet, celles-ci paraissent devoir plutôt faire suite à l'article 38, alinéa 1er, de la loi coordonnée. Il y aurait donc lieu de mentionner dans la phrase liminaire de l'article 6 du projet que les dispositions en projet seront inscrites dans un alinéa distinct, à insérer à la suite de l'article 38, alinéa 1er, de cette loi.

Pour autant que cela soit conforme à l'intention des auteurs du projet, il conviendrait - dans un souci de clarté - de mentionner dans les nouvelles dispositions que l'évolution des besoins sera communiquée et justifiée par la commission de conventions ou d'accords concernée. Il y aurait lieu également d'indiquer expressément l'organe

.../...

auquel cette communication devrait être faite et devant lequel cette justification devrait être présentée.

Article 7

Afin d'éviter toute confusion possible entre les objectifs budgétaires annuels "globaux" et "partiels" mentionnés à l'article 40, § 3, de la loi coordonnée, il serait préférable, ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, d'écrire à l'article 40, § 4, en projet : "§ 4. L'objectif budgétaire annuel global peut être adapté ...". Dans un même souci de clarté, il conviendrait en outre, d'écrire à la fin du même paragraphe "... de l'indice-santé du mois de juin et des trois mois précédents".

Article 8

1. Selon l'article 51, § 3, alinéa 3, en projet, de la loi coordonnée, la commission de conventions ou d'accords concernée devra, le cas échéant, proposer des mesures de correction complémentaires, tant au Comité de l'assurance qu'au Conseil général. L'on n'aperçoit pas quelles sont les attributions respectives de ces deux derniers organes en ce qui concerne la prise des mesures de correction requises. Manifestement, seul le Comité de l'assurance disposera déjà de la faculté de substitution, visée à l'article 51, § 3, alinéa 4, en projet, de la loi coordonnée.

.../...

Il peut être inféré de l'article 51, § 3, dernier alinéa, en projet, de la loi coordonnée (article 8, § 1er, 3), du projet), que, si les mesures de correction ne sont pas prises en temps utile ou si elles sont insuffisantes, c'est le Roi qui pourra fixer des mécanismes de correction. Ici se pose la question de savoir comment il convient d'interpréter ce pouvoir à la lumière de la faculté de substitution ouverte au Comité de l'assurance par l'article 51, § 3, alinéa 4, en projet. Il y aura lieu, soit de régler ces points d'une manière plus précise dans le texte du projet, soit de les commenter de manière plus circonstanciée dans le rapport au Roi.

2. Eu égard au remplacement de l'article 51, § 3, alinéa 3, de la loi coordonnée, par deux alinéas nouveaux (voir l'article 8, § 1er, 2), du projet), il conviendrait d'écrire à l'article 51, § 5 (article 8, § 2, du projet) "... dans le cadre du rapport visé au § 3, alinéa 6, ..." au lieu de "... dans le cadre du rapport visé au § 3, alinéa 5, ...".

3. En ce qui concerne l'article 51, § 8, en projet, de la loi coordonnée (article 8, § 4, du projet), l'on se référera à l'observation faite à ce sujet sous le point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

.../...

Articles 9 et 10

Dès lors que ces deux articles visent à apporter des modifications à une même disposition de la loi coordonnée, à savoir, à l'article 206, il conviendrait de les réunir en un seul article.

Article 11

Selon les déclarations du délégué du gouvernement, l'intention serait de faire entrer en vigueur toutes les dispositions du projet à la date de la publication de l'arrêté en projet, à la seule exception de l'article 2, § 5, qui entrerait en vigueur à partir de l'exercice 1997. Il faut bien constater que cette intention ne concorde pas avec la rédaction de l'article 11 du projet, qui prévoit au contraire un régime différencié d'entrée en vigueur des différents articles du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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.

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE