

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 15 december 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 vastlegging van de normatieve verdeelsleutel ter opsplitsing van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging onder de verzekeringsinstellingen vanaf het jaar 1998", heeft op 18 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, 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 à partir de l'année 1998", a donné le 18 décembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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 wordt de spoedeisendheid gemotiveerd door de omstandigheid

"dat de verzekeringsinstellingen de nieuwe regels moeten kennen ter opsplitsing van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling en dat deze regels moeten gekend zijn vooraleer de tweede fase begint, d.i. voor 1 januari 1998".

*

* *

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 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt, voor de jaren 1998 en volgende, 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.

De vaststelling van de normatieve verdeelsleutel in het ontwerp is in ruime mate gelijklopend met de regeling welke terzake voor de jaren 1995, 1996 en 1997 uitgewerkt is geworden in het koninklijk besluit van 10 juni 1996, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 januari 1997.

Wel werd bij het vaststellen van de nieuwe verdeelsleutel rekening gehouden met een nieuwe parameter, zijnde de primaire arbeidsongeschiktheid.

De Koning put daartoe in beginsel een voldoende rechtsgrond uit artikel 196, § 4, tweede lid, 1^o, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, welke bepaling luidt als volgt :

"Op voorstel van de Algemene raad na advies van het Verzekeringscomité en op advies van de Raad van de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, kan de Koning :

- 1^o de gebruikte parameters verfijnen en/of nieuwe parameters opnemen in de berekening van de verdeelsleutel;
- 2^o (...)".

.../...

2. Mag ertoe worden besloten dat de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond put uit de aangehaalde bepaling van de gecoördineerde wet, dan moet op dat vlak niettemin een voorbehoud worden gemaakt voor artikel 8 van het ontwerp.

De laatstgenoemde bepaling lijkt het immers mogelijk te maken dat de Koning, in de loop van de tweede fase, welke aanvangt op 1 januari 1998, nog nieuwe parameters zou kunnen opnemen in de berekening van de verdeelsleutel, waaromtrent thans enkel vaststaat dat die parameters zullen zijn gebaseerd op "individuele anonieme consumptiegegevens voor geneeskundige zorgen".

Uit de samenhang welke bestaat tussen, eensdeels, het reeds aangehaalde artikel 196, § 4, tweede lid, 1^o, en, anderdeels, artikel 196, § 4, derde lid, van dezelfde wet, valt evenwel af te leiden dat de Koning weliswaar, op voorstel van de Algemene raad, parameters kan verfijnen of nieuwe parameters kan toevoegen, doch dat dit enkel kan gebeuren indien de Algemene raad vóór 15 november, voorafgaand aan de tweede fase, terzake een voorstel heeft geformuleerd. Zoniet blijft de normatieve verdeelsleutel van toepassing welke is gesteund op de parameters, bedoeld in artikel 196, § 3, van de gecoördineerde wet.

Artikel 8 van het ontwerp lijkt de wettelijke mogelijkheden voor het vaststellen van nieuwe parameters te verruimen, doordat deze bepaling het blijkbaar mogelijk zal maken dat de Koning nog nieuwe parameters vaststelt zonder dat daarbij de, op een strikte wijze omschreven

.../...

termijnregeling van artikel 196, § 4, tweede en derde lid, van de gecoördineerde wet, wordt nageleefd. Dergelijke verruiming is derhalve niet met deze laatste bepalingen in overeenstemming en moet om die reden, bij gebrek aan een voldoende rechtsgrond, uit het ontwerp worden weggelaten.

Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de verklaring van de gemachtigde ambtenaar volgens welke aan artikel 8 van het ontwerp niet de bedoeling ten grondslag zou liggen het vaststellen van nieuwe parameters mogelijk te maken, doch wel dat zou rekening kunnen worden gehouden met meer precieze gegevens, meer bepaald individuele anonieme consumptiegegevens, om op grond daarvan op een meer efficiënte wijze de in aanmerking genomen parameters te kunnen ponderen en zo nodig de correctietermen te kunnen aanpassen. Deze verklaring bevredigt immers niet in het licht van de bepalingen van artikel 196, § 4, van de gecoördineerde wet, temeer daar uit die verklaring blijkt dat de in aanmerking te nemen nieuwe gegevens onvermijdelijk repercussies zullen kunnen hebben voor de berekening van de verdeelsleutel.

De verklaring van de gemachtigde ambtenaar gaat ongetwijfeld uit van praktische overwegingen, welke echter moeilijk kunnen worden ingepast in het wettelijk kader dat in artikel 196, § 4, van de gecoördineerde wet, is uitgetekend. Indien dat kader als te strikt of te weinig praktisch wordt ervaren, zal het uiteindelijk enkel aan de wetgever, en niet aan de Koning, toekomen om op dat vlak de nodige correcties door te voeren.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in het kader van het beperkte onderzoek dat hij met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan het voorliggende ontwerp wijdt, enkel nog de volgende opmerking bij de aanhef te formuleren.

Het verdient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt geen aanbeveling om in de aanhef van een besluit melding te maken van adviezen welke niet rechtens voorgeschreven zijn.

In dat verband moet worden vastgesteld dat met het ontwerp geen uitvoering wordt gegeven aan artikel 201 van de gecoördineerde wet (1) en dat bijgevolg het advies van het Technisch Comité voor zelfstandigen niet verplicht diende te worden ingewonnen. Evenmin diende de Inspectie van Financiën om een advies te worden verzocht.

Het vijfde en het zesde lid kunnen derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

(1) Artikel 201 van de gecoördineerde wet heeft betrekking op het vaststellen van de regels volgens welke onder meer de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling en de normatieve verdeelsleutel worden toegepast "rekening houdende met de specificiteit van de regeling voor de zelfstandigen". In het voorliggende ontwerp gaat het evenwel niet om de toepassing van de normatieve verdeelsleutel in de regeling voor de zelfstandigen, maar louter om de vaststelling van die verdeelsleutel.

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, l'urgence est motivée par la circonstance

"dat de verzekeringsinstellingen de nieuwe regels moeten kennen ter opsplitsing van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling en dat deze regels moeten gekend zijn vooraleer de tweede fase begint, d.i. voor 1 januari 1998".

*

*

*

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à fixer, pour les années 1998 et suivantes, la clef de répartition normative en vue de la ventilation par organisme assureur de l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé.

La fixation, prévue dans le projet, de la clef de répartition normative correspond en grande partie au régime que l'arrêté royal du 10 juin 1996, modifié par l'arrêté royal du 15 janvier 1997, prévoit en la matière pour les années 1995, 1996 et 1997.

Lors de la fixation de la nouvelle clef de répartition, il a cependant été tenu compte d'un paramètre nouveau, à savoir, l'incapacité primaire.

A cet effet, le Roi tient, en principe, un fondement légal suffisant de l'article 196, § 4, alinéa 2, 1^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, disposition qui est formulée comme suit :

"Sur la proposition du Conseil général, après avis du Comité de l'assurance et sur avis du Conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, le Roi peut :

- 1^o affiner les paramètres existants et/ou intégrer de nouveaux paramètres dans le calcul de la clef de répartition;
- 2^o (...)".

.../...

2. S'il peut être conclu que les règles en projet tiennent un fondement légal suffisant de la disposition citée de la loi coordonnée, il convient néanmoins de faire, sur ce point, une réserve en ce qui concerne l'article 8 du projet.

En effet, cette dernière disposition semble permettre au Roi, au cours de la deuxième phase qui prend cours au 1er janvier 1998, de faire encore intervenir de nouveaux paramètres dans le calcul de la clef de répartition, la seule certitude à ce sujet étant à l'heure actuelle que ces paramètres seront fondés sur "des données individuelles anonymes de consommation de soins de santé".

De la connexité qui existe entre, d'une part, l'article 196, § 4, alinéa 2, 1^o, précité, et d'autre part, l'article 196, § 4, alinéa 3, de la même loi, il peut, toutefois, être inféré que le Roi peut, certes, sur la proposition du Conseil général, affiner des paramètres ou ajouter de nouveaux paramètres, mais qu'il ne peut le faire que pour autant que le Conseil général ait formulé une proposition en la matière avant le 15 novembre précédant la deuxième phase. Dans le cas contraire, c'est la clef de répartition normative fondée sur les paramètres visés à l'article 196, § 3, de la loi coordonnée qui reste applicable.

L'article 8 du projet semble élargir les possibilités légales pour la fixation de nouveaux paramètres, en ce que cette disposition permettra apparemment au Roi de fixer

.../...

encore de nouveaux paramètres sans devoir respecter à cet égard les délais strictement définis à l'article 196, § 4, alinéas 2 et 3, de la loi coordonnée. Pareil élargissement n'est donc pas conforme à ces dernières dispositions et, pour ce motif, il convient, à défaut d'un fondement légal suffisant, de l'omettre du projet.

Cette conclusion n'est diminuée en rien par la déclaration du fonctionnaire délégué, selon laquelle l'article 8 du projet viserait, non pas à permettre la fixation de nouveaux paramètres, mais à ce qu'il puisse être tenu compte de données plus précises, et notamment de données individuelles anonymes de consommation, afin de pouvoir, sur cette base, pondérer de manière plus efficace les paramètres retenus et adapter, le cas échéant, les termes de correction. En effet, cette déclaration ne donne pas satisfaction, à la lumière des dispositions de l'article 196, § 4, de la loi coordonnée, d'autant qu'il appert de cette déclaration que les nouvelles données à prendre en considération pourront, inévitablement, avoir des répercussions sur le calcul de la clef de répartition.

La déclaration du fonctionnaire délégué est inspirée, sans aucun doute, par des considérations d'ordre pratique, lesquelles ne peuvent guère, toutefois, s'inscrire dans le caractère légal défini à l'article 196, § 4, de la loi coordonnée. Si l'on considère ce cadre comme trop strict ou trop peu pratique, il appartiendra en définitive au législateur seul, et non au Roi, d'opérer dans ce domaine les corrections qui s'imposent.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Dans le cadre de l'examen restreint qu'il consacre au projet soumis en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a plus à formuler que l'observation suivante, relative au préambule.

Il n'est pas recommandé, du point de vue de la technique législative, de viser dans le préambule d'un arrêté des avis qui ne sont pas prescrits par la loi.

A ce sujet, il faut bien constater que le projet ne met pas en oeuvre l'article 201 de la loi coordonnée (1) et qu'il n'était donc pas obligatoire de recueillir l'avis du Comité technique des travailleurs indépendants. Il n'y avait pas davantage lieu de demander un avis à l'Inspection des finances.

Les cinquième et sixième alinéas peuvent, dès lors, être omis du préambule.

(1) L'article 201 de la loi coordonnée est relatif à la fixation des règles selon lesquelles sont appliqués notamment l'objectif budgétaire annuel global et la clef de répartition normative "en prenant en compte la spécificité du régime des travailleurs indépendants". Toutefois, dans le projet soumis il s'agit, non de l'application de la clef de répartition normative dans le régime des travailleurs indépendants, mais simplement de la fixation de cette clef de répartition.

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,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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