KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.849/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.849/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 juni 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling, voor het begrotingsjaar 2001, van de uitzonderlijke of bijzondere uitgaven waarmee geen rekening wordt gehouden in de berekeningsbasis voor de toepassing van de maximumgroeinorm, ter uitvoering van artikel 40, § 1, 4de lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 21 juni 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 18 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant pour l'exercice budgétaire 2001, les dépenses exceptionelles ou particulières qui ne sont pas prises en considération dans la base de calcul pour l'application de la norme de croissance maximale, en exécution de l'article 40, § 1er, alinéa 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 21 juillet 2001 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

> "que cet arrêté est nécessaire pour que l'objectif budgétaire global 2001 soit définitivement fixé. En effet, en application de l'article 40, § 1er, alinéa 1 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, l'objectif budgétaire global 2001 de l'assurance soins de santé obligatoire a été fixé à un montant de 542.800,0 millions de BEF; en application de l'article 40, § 1er, alinéa 3, ce montant aurait dû être fixé à 519.759,2 millions de BEF et donc le montant retenu est supérieur de 23.040,8 millions de BEF à la norme légale; il s'impose donc, en vertu de l'article 40, § 1er, alinéa 4, de détailler les dépenses exceptionnelles ou particulières retenues et de prendre et de publier le présent arrêté dans les plus brefs délais.
>
> La fixation de l'objectif budgétaire global 2001 est nécessaire pour définir ensuite les objectifs budgétaires partiels et pouvoir ainsi suivre et maîtriser l'évolution des dépenses réelles de l'exercice 2001".

De aangehaalde motivering beperkt er zich toe de toepassing te omschrijven van de regeling die is vervat in artikel 40, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, doch bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die aantonen dat de ontworpen

regeling dermate spoedeisend is dat zelfs niet overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een advies binnen een termijn van ten hoogste één maand kon worden verzocht.

De spoedeisende adviesaanvraag is derhalve niet naar behoren gemotiveerd en is om die reden niet ontvankelijk.

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, zich in de regel van het onderzoek van dergelijke adviesaanvragen onthoudt, meent hij niettemin nu reeds te moeten wijzen op wat volgt.

2. Artikel 40, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet verleent de Koning de bevoegdheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Algemene Raad van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, te bepalen welke "uitzonderlijke of bijzondere uitgaven" niet opgenomen worden in de berekeningsbasis voor de toepassing van de maximale groeinorm, bedoeld in artikel 40, § 1, derde lid, van dezelfde wet.

Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt, voor het jaar 2001, uitvoering te geven aan het aangehaalde artikel 40, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet, en bevat daartoe een opsomming van de "uitzonderlijke of bijzondere uitgaven" die, bovenop de verhoging als gevolg van de

toepassing van de maximale reële groeinorm, worden toegevoegd aan de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling.

Het is weliswaar zo dat artikel 40, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet aan de Koning een ruime bevoegdheid laat om jaarlijks van de groeinorm af te wijken, waarbij Hij in principe zelf autonoom erover kan oordelen welke "uitzonderlijke of bijzondere uitgaven" voor die afwijking in aanmerking komen en welke concrete invulling aan die uitgaven moet worden gegeven.

Die ruime bevoegdheid van de Koning kan er evenwel niet toe leiden dat de regel die artikel 40, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wet inzake de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling bevat, wordt uitgehold en in feite tot een uitzondering wordt herleid terwijl de afwijkings-mogelijkheid van artikel 40, § 1, vierde lid, van dezelfde wet, die het bestaan van "uitzonderlijke" of "bijzondere" uitgaven veronderstelt, de regel zou worden.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de redactie van het ontwerp niet toelaat met zekerheid uit te maken of bepaalde onderdelen van dat laatste inderdaad niet neerkomen op een uitholling van de in artikel 40, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wet vervatte regel.

Zo kan men zich afvragen of bepaalde van de in het ontwerp opgesomde uitgaven omwille van hun repetitief karakter wel effectief als "uitzonderlijk" of "bijzonder" kunnen worden beschouwd, opdat ermee een afwijking van de reële groeinorm zou kunnen worden gebillijkt.

Veel van de in het ontwerp opgesomde uitgaven zijn bovendien op een zodanig algemene wijze omschreven dat het moeilijk is om erin de "uitzonderlijke" of "bijzondere" uitgaven te zien, waarvan nochtans wordt uitgegaan in artikel 40, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet (1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen na te gaan of zij de omschrijving van de in aanmerking te nemen "uitzonderlijke of bijzondere uitgaven" niet dermate moeten verfijnen dat die omschrijving op rechtszekere wijze kan worden ingepast in het systeem van vaststelling van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling, zoals dat logischerwijze valt af te leiden uit de lezing van artikel 40, § 1, van de gecoördineerde wet.

---

(1) De omschrijving van sommige uitgaven is beperkt tot de verwijzing naar een bepaald beleid of bestaat uit een niet-limitatieve opsomming (zie bijvoorbeeld het gebruik van de woorden "onder meer" in artikel 2, punten 5 en 12).

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

> "que cet arrêté est nécessaire pour que l'objectif budgétaire global 2001 soit définitivement fixé. En effet, en application de l'article 40, § 1er, alinéa 1 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, l'objectif budgétaire global 2001 de l'assurance soins de santé obligatoire a été fixé à un montant de 542.800,0 millions de BEF; en application de l'article 40, § 1er, alinéa 3, ce montant aurait dû être fixé à 519.759,2 millions de BEF et donc le montant retenu est supérieur de 23.040,8 millions de BEF à la norme légale; il s'impose donc, en vertu de l'article 40, § 1er, alinéa 4, de détailler les dépenses exceptionnelles ou particulières retenues et de prendre et de publier le présent arrêté dans les plus brefs délais.
>
> La fixation de l'objectif budgétaire global 2001 est nécessaire pour définir ensuite les objectifs budgétaires partiels et pouvoir ainsi suivre et maîtriser l'évolution des dépenses réelles de l'exercice 2001".

La motivation citée se limite à définir l'application de la règle figurant à l'article 40, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 mais ne comporte aucun élément pertinent et suffisamment concret établissant que son adoption est à ce point urgente qu'un avis dans un délai ne dépassant pas un mois conformément à l'article 84,

alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'a même pas pu être demandé.

La demande d'avis urgent n'est dès lors pas dûment motivée et est, pour ce motif, irrecevable.

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstienne, en règle générale, d'examiner pareilles demandes d'avis, il estime néanmoins devoir d'ores et déjà signaler ce qui suit.

2. L'article 40, § 1er, alinéa 4, de la loi coordonnée confère au Roi le pouvoir de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, quelles "dépenses exceptionnelles ou particulières" ne sont pas prises en considération dans la base de calcul pour l'application de la norme de croissance maximale, visée à l'article 40, § 1er, alinéa 3, de la même loi.

Le projet soumis pour avis entend mettre en oeuvre, pour l'année 2001, l'article 40, § 1er, alinéa 4, précité de la loi coordonnée et énumère à cet effet les "dépenses exceptionnelles ou particulières" qui, en sus de la majoration résultant de l'application de la norme de croissance réelle maximale, sont ajoutées à l'objectif budgétaire global annuel.

Il est vrai que l'article 40, § 1er, alinéa 4, de la loi coordonnée laisse au Roi un pouvoir étendu pour déroger chaque année à la norme de croissance, ce qui Lui

permet en principe de déterminer lui-même de façon autonome les "dépenses exceptionnelles ou particulières" entrant en ligne de compte pour cette dérogation et de définir concrètement ces dépenses.

Ce pouvoir étendu du Roi ne peut néanmoins impliquer que la règle énoncée à l'article 40, § 1er, alinéa 3, de la loi coordonnée, en ce qui concerne l'objectif budgétaire global annuel, soit vidée de sa substance et réduite en fait à une exception, alors que la possibilité de dérogation prévue à l'article 40, § 1er, alinéa 4, de la même loi, qui suppose l'existence de dépenses "exceptionnelles" ou "particulières", deviendrait la règle.

Force est toutefois de constater que la rédaction du projet ne permet pas d'établir avec certitude si certains éléments de ce dernier n'impliquent pas en effet une érosion de la règle énoncée à l'article 40, § 1er, alinéa 3, de la loi coordonnée.

Ainsi, on peut se demander si, en raison de leur caractère répétitif, certaines des dépenses énumérées dans le projet peuvent effectivement être considérées comme "exceptionnelles" ou "particulières" et justifier une dérogation à la norme de croissance réelle.

De nombreuses dépenses énumérées dans le projet sont en outre définies d'une façon si générale qu'il est difficile d'y déceler les dépenses "exceptionnelles" ou

"particulières", qui sont toutefois à la base de l'article 40, § 1er, alinéa 4, de la loi coordonnée (2).

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet feront bien de vérifier s'ils ne doivent pas affiner la définition des "dépenses exceptionnelles ou particulières" à prendre en considération, de manière telle que cette définition puisse s'intégrer, dans le respect de la sécurité juridique, dans le système de fixation de l'objectif budgétaire global annuel, comme il se déduit logiquement du texte de l'article 40, § 1er, de la loi coordonnée.

---

(2) La définition de certaines dépenses se limite à faire référence à une politique déterminée ou consiste en une énumération non limitative (voir par exemple l'emploi des mots "entre autres" à l'article 12, points 5 et 12).

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

J. BAERT, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
A. SPRUYT, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame 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 de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La chambre était composée de

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 M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME