

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.894/2
DU 1^{er} DÉCEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 3 novembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « fixant la méthode de calcul de la clé de répartition normative et les caractéristiques des paramètres en vue de l'application de la responsabilité financière définitive des organismes assureurs pour les années 2008 et suivantes », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3 des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations préalables

Compte tenu de la haute technicité du projet et de sa complexité, le Conseil d'État n'a pas été en mesure d'examiner l'ensemble des questions juridiques qu'il pourrait soulever. Plus spécialement, vu notamment la diversité des situations de fait dans lesquelles se trouvent les organismes assureurs concernés, il ne lui a pas été possible de confronter les différents paramètres pris en compte par le projet au principe d'égalité et de non-discrimination.

C'est sous cette réserve que les observations qui suivent sont émises.

Compte tenu aussi de la technicité du projet, son accessibilité se trouverait améliorée s'il était complété par un rapport au Roi, qui pourrait s'inspirer de la note de commentaires figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, comprenant notamment l'exposé de l'objet du projet et un commentaire de chacun de ses articles.

Observations générales

1. L'article 1^{er} du projet définit ce qu'il faut entendre, pour l'application de l'arrêté royal, par « travailleurs salariés » et « travailleurs indépendants ». L'article 2 définit l'objectif budgétaire presté des années 2008 et 2009 en le subdivisant en deux sous-objectifs, le premier, pour les travailleurs salariés, et le second, pour les travailleurs indépendants. Cette subdivision est reprise dans l'article 3 du projet qui prévoit la formule de calcul des dépenses normatives pour la même période 2008-2009.

2. L'article 2 du projet vise à déterminer les composantes de l'objectif budgétaire presté, notion elle-même définie par l'article 196*bis*, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Pour assurer l'information correcte des destinataires de la règle ainsi conçue, il serait judicieux que l'auteur du projet explicite plus avant dans le rapport au Roi en quoi ces composantes prévues à l'article 2 du projet constituent la traduction de la définition de l'objectif budgétaire presté et dans quelle mesure elles sont utiles au calcul de celui-ci, plus particulièrement compte tenu de l'article 196, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 qui dispose, à propos de la répartition entre le régime général et le régime des travailleurs indépendant,

« A partir de 2008, vu l'établissement d'un régime soins de santé unique, cette répartition entre le régime général et le régime des travailleurs indépendants n'existe plus ».

Observations particulières

Préambule

1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 196, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et dans l'article 196*bis*, alinéa 6, 2^o, de la même loi coordonnée. L'alinéa 1^{er} du préambule doit être complété en ce sens.

2. L'arrêté royal visé à l'alinéa 2 du préambule n'est pas modifié, abrogé ou complété par le projet examiné. Il ne doit donc pas être visé et l'alinéa 2 du préambule sera omis.

Dispositif

Article 7

1. L'article 7, alinéa 1^{er}, du projet délègue au Conseil général la possibilité de :

- supprimer des groupes d'affection Adg et des groupes de diagnostics Dxg dans l'annexe 1 de l'arrêté en projet ;
- compléter l'annexe 1 du même arrêté en projet des groupes d'affections Adg et des groupes de diagnostics Dxg respectivement à partir des listes des annexes 3 et 4 ainsi que d'en établir la valeur des coefficients en euros.

L'article 7, alinéa 2, du projet permet au Conseil général d'adapter la liste des bénéficiaires dont les dépenses entrent en ligne de compte dans le calcul de la dépense moyenne de l'année de référence reprise dans l'annexe 1.

2. L'article 196, § 2, alinéa 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, prévoit qu'

« à partir de l'année 2004, seul le Conseil général, peut, pour le calcul de la responsabilité financière définitive, adapter les valeurs attribuées aux paramètres visés au premier alinéa, ainsi qu'adapter les années de référence relatives à ces paramètres ».

Dès lors que la compétence dont l'article 7 du projet investit le Conseil général est de nature à avoir un impact sur la méthode de calcul de la clef de répartition normative et en conséquence sur le mécanisme de responsabilité financière des organismes assureurs et la répartition des ressources de l'assurance soins de santé, il conviendrait que l'auteur du projet précise, dans le rapport au Roi, comment le dispositif de cet article 7 s'inscrit dans la mise en œuvre de l'article 196, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et entre donc dans les prévisions de la délégation que confère cet article de la loi au Conseil général.

Article 8

L'article 8 du projet tend à abroger l'arrêté royal du 17 février 2005 fixant la clé de répartition normative en vue de la ventilation de l'objectif annuel global de l'assurance soins de santé entre les organismes assureurs à partir de l'année 2002 tout en le laissant applicable jusqu'au calcul de la responsabilité financière définitive des organismes assureurs de l'année 2007. Le mot «supprimé» sera remplacé par le mot «abrogé» dans la version française de l'article 8 du projet.

Article 9

Les pouvoirs d'exécution que porte la disposition examinée devant perdurer dans le temps, il y a lieu, dans l'article d'exécution, de désigner non pas le ministre individuellement par la mention du ou des titres qu'il porte au moment de l'adoption de l'arrêté ni par l'ensemble des compétences dont il est investi actuellement mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura en charge la matière spécifiquement réglée par l'arrêté, en y renvoyant.

Compte tenu en outre des recommandations de légistique, il y a donc lieu de rédiger l'article d'exécution comme suit :

« Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté » ¹.

Annexes

Les annexes au projet doivent être numérotées en chiffres arabes et comporter un intitulé décrivant leur objet. Elles doivent également porter, in fine, la mention : «Vu pour être annexé à Notre arrêté du ... relatif à ...» et être revêtues des mêmes date et signature que celles figurant sur le texte auquel elles sont annexées.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 48.894/2
VAN 1 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 3 november 2010 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit « tot vaststelling van de methode voor de berekening van de normatieve verdeelsleutel en de kenmerken van de parameters met het oog op de toepassing van de definitieve financiële verantwoordelijkheid voor het jaar 2008 en de daarop volgende jaren », heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerkingen

Gelet op de hoge graad van techniciteit van het ontwerp en de complexiteit ervan is de Raad van State niet bij machte geweest om alle juridische kwesties te onderzoeken die het zou kunnen doen rijzen. Gelet onder meer op de verscheidenheid van de feitelijke situaties waarin de betrokken verzekeringsinstellingen zich bevinden, heeft de Raad van State meer bepaald de verschillende parameters die het ontwerp in aanmerking neemt niet kunnen toetsen aan het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Het is onder dit voorbehoud dat de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Gelet ook op de techniciteit van het ontwerp zou de toegankelijkheid ervan toenemen indien het werd aangevuld met een verslag aan de Koning dat gebaseerd zou kunnen zijn op de nota met commentaar die zich bevindt in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier, waarin onder meer de uiteenzetting van het doel van het ontwerp en een commentaar bij elk van de artikelen ervan zijn vervat.

Algemene opmerkingen

1. Artikel 1 van het ontwerp definieert wat, voor de toepassing van het koninklijk besluit, verstaan moet worden onder "loontrekkenden" en "zelfstandigen". Artikel 2 definieert de gepresteerde begrotingsdoelstelling voor de jaren 2008 en 2009 door die verder in te delen in twee subdoelstellingen, de eerste voor de loontrekkenden en de tweede voor de zelfstandigen. Die onderverdeling wordt overgenomen in artikel 3 van het ontwerp waarin de formule voor de berekening van de normatieve uitgaven voor dezelfde periode 2008-2009 wordt vastgesteld.

2. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de samenstellende delen van de gepresteerde begrotingsdoelstelling te bepalen; het laatstgenoemde begrip wordt zelf gedefinieerd in artikel 196*bis*, tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Opdat de adressaten van de aldus ontworpen regel naar behoren op de hoogte gebracht worden, zou het zinvol zijn indien de steller van het ontwerp in het verslag aan de Koning nader preciseert in welk opzicht die in artikel 2 van het ontwerp bedoelde samenstellende delen de definitie van de gepresteerde begrotingsdoelstelling weergeven en in welke mate ze nuttig zijn voor het berekenen daarvan, meer in het bijzonder rekening houdend met artikel 196, § 1, tweede lid, van dezelfde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 waarin, in verband met de omslag over de algemene regeling en de regeling voor de zelfstandigen, het volgende wordt bepaald :

"Aangezien een unieke regeling voor geneeskundige verzorging is uitgewerkt, bestaat die uitsplitsing over de algemene regeling en de regeling voor de zelfstandigen niet meer vanaf 2008".

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 196, § 2, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en aan artikel 196*bis*, zesde lid, 2°, van dezelfde gecoördineerde wet. Het eerste lid van de aanhef moet in die zin worden aangevuld.

2. Het koninklijk besluit waarnaar in het tweede lid van de aanhef wordt verwezen wordt niet gewijzigd, opgeheven noch aangevuld bij het voorliggende ontwerp. Er hoeft dus niet naar te worden verwezen en het tweede lid van de aanhef dient te vervallen.

Dispositief

Artikel 7

1. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp machtigt de Algemene Raad om :

- in bijlage 1 bij het ontworpen besluit opgenomen aandoeningsgroepen Adg en diagnosegroepen Dxg te schrappen;
- bijlage 1 bij hetzelfde ontworpen besluit aan te vullen met aandoeningsgroepen Adg en diagnosegroepen Dxg op basis van de respectievelijk in bijlagen 3 en 4 opgenomen lijsten, alsmede de waarde van de coëfficiënten ervan in euro te bepalen.

Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp biedt de Algemene Raad de mogelijkheid om de lijst aan te passen van de rechthebbenden wier uitgaven in aanmerking worden genomen voor het berekenen van de gemiddelde uitgave in het in bijlage 1 opgenomen referentiejaar.

2. Artikel 196, § 2, tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 bepaalt :

"Vanaf 2004 kan enkel de Algemene Raad voor de berekening van de definitieve financiële verantwoordelijkheid de waarden die zijn toegekend aan de parameters, bedoeld in het eerste lid, en de referentiejaar van die parameters aanpassen".

Aangezien de bevoegdheid die artikel 7 van het ontwerp opdraagt aan de Algemene Raad een weerslag kan hebben op de wijze van berekenen van de normatieve verdeelsleutel en bijgevolg op het systeem van de financiële aansprakelijkheid van de verzekeringsinstellingen en de verdeling van de inkomsten van de verzekering voor geneeskundige verzorging, zou de steller van het ontwerp in het verslag aan de Koning moeten preciseren hoe het dispositief van dit artikel 7 aansluit bij de uitvoering van artikel 196, § 2, tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en dus past in het

kader van de delegatie van bevoegdheid die krachtens dit artikel aan de Algemene Raad wordt verleend.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 17 februari 2005 tot vaststelling van de normatieve verdeelsleutel met het oog op de verdeling van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging onder de verzekeringsinstellingen vanaf het jaar 2002 op te heffen; het blijft evenwel van toepassing tot bij de berekening van de definitieve financiële aansprakelijkheid van de verzekeringsinstellingen voor het jaar 2007. In de Franse versie van artikel 8 van het ontwerp dient het woord “supprimé” vervangen te worden door het woord “abrogé”.

Artikel 9

Aangezien de uitvoeringsbevoegdheden die in de voorliggende bepaling worden verleend in de tijd moeten voortduren, behoort in de uitvoeringsbepaling niet de minister persoonlijk te worden aangewezen, door het vermelden van de titel of titels die hij draagt op het tijdstip van de goedkeuring van het besluit, noch van alle bevoegdheden die hij thans heeft, maar dient degene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de in het besluit geregelde aangelegenheid, met die uitvoering te worden belast door ernaar te verwijzen.

Gelet bovendien op de aanbevelingen van de wetgevingstechniek dient de uitvoeringsbepaling te worden geredigeerd als volgt :

"De minister bevoegd voor Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit" ¹.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 167 en formule F 4-7-1.

Bijlagen

De bijlagen bij het ontwerp moeten worden genummerd met Arabische cijfers en een opschrift dragen waarin het onderwerp ervan wordt beschreven. De bijlagen dienen, *in fine*, de vermelding te dragen : "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ...houdende ...", en dienen te worden voorzien van dezelfde dag- en handtekening als die welke voorkomt in de tekst waarbij ze gevoegd zijn.

De kamer was samengesteld uit

De Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. BAGUET,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. M. BAGUET.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS