RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.841/1
van 14 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende de administratiekosten van de Brusselse verzekeringsinstellingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.841/1
du 14 janvier 2020

sur

un projet d’arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘relatif aux frais d’administration des organismes assureurs bruxellois’

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

Op 18 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de administratiekosten van de Brusselse verzekeringsinstellingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2020.

*

Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'relatif aux frais d'administration des organismes assureurs bruxellois'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2020.

*

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beoogt de globale jaarlijkse toelage voor de administratiekosten van de Brusselse verzekeringsinstellingen vast te stellen, alsook de wijze waarop dit bedrag evolueert (artikel 3 van het ontwerp) en de wijze waarop de toelage wordt verdeeld over de verschillende Brusselse regionale maatschappijen van onderlinge bijstand (RMOB) (artikel 4). Voorts wordt geleidelijk aan een responsabiliseringsmechanisme ingevoerd, waarbij een steeds groter wordend deel van het gedeelte van de globale toelage waarop elke RMOB aanspraak kan maken verband houdt met de kwaliteit van de prestaties van de RMOB's (artikel 5). Tevens wordt geregeld op welke wijze de kwaliteit van de prestaties wordt geëvalueerd en gecontroleerd (artikelen 6 tot 8). Ten slotte wordt bepaald dat de toelage in verband met de werklast door middel van voorschotten wordt betaald (artikel 8, derde en vierde lid) en krijgt de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen van Iriscare de opdracht om jaarlijks een financieringsplan met betaalkalender en een lijst van begunstigde RMOB's vast te stellen (artikel 8, vijfde lid).

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen van de ordonnantie van 21 december 2018 'betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen in het domein van de gezondheidszorg en de hulp aan personen' die worden vermeld in het derde lid van de aanhef. In tegenstelling tot wat zou kunnen worden afgeleid uit de eerste twee leden van de aanhef hoeft voor de ontworpen regeling niet tevens een beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover het Verenigd College beschikt om de ordonnanties uit te voeren.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens de artikelen 20, § 2, tweede lid, 21, §§ 1 en 2, eerste en derde lid, en 24 van de ordonnantie van 21 december 2018, dienen de uitvoeringsregelingen telkens tot stand te worden gebracht "op voorstel van de Beheerraad [voor Gezondheid en Bijstand aan Personen van Iriscare]".

Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken van het dossier blijkt dat de voornoemde Beheerraad geen tekst heeft voorgesteld, doch enkel advies heeft verleend over het voorontwerp van besluit. De stellers van het ontwerp dienen er in de toekomst op toe te zien dat, wanneer een voorstel en niet een advies wordt voorgeschreven, het initiatief voor de betrokken regeling effectief uitgaat van het orgaan dat een voorstel van regeling dient te formuleren, zijnde *in casu* de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen van Iriscare en niet het Verenigd College.

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

5. In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd aan "het akkoord van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Begroting". Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten valt evenwel niet af te leiden dat de voor de Begroting bevoegde leden van het Verenigd College hun akkoord hebben verleend met betrekking tot het ontworpen besluit. De gemachtigde wijst in dat verband op het bepaalde in artikel 12, vierde lid, van het besluit van het Verenigd College van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' waaruit volgt dat, als het Verenigd College een voorstel goedkeurt, het begrotingsakkoord van rechtswege als zijnde gegeven moet worden beschouwd.

Overeenkomstig de artikelen 9 en 30 van het voornoemde besluit van het Verenigd College van 8 maart 2007 moet over het ontwerp het advies van de Inspectie van Financiën, alsook het begrotingsakkoord worden ingewonnen. De goedkeuring van het voorontwerp door het Verenigd College betekent op zich niet dat de begrotingscontrole correct is doorlopen, aangezien die goedkeuring overeenkomstig artikel 12 van het voormelde besluit enkel gelijkgesteld kan worden met een begrotingsakkoord indien de voormelde leden van het Verenigd College het begrotingsakkoord weigeren of indien het begrotingsakkoord meer dan tien werkdagen eerder is aangevraagd.

Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt dat met betrekking tot het ontworpen besluit om een begrotingsakkoord werd verzocht op 25 november 2009. Overeenkomstig artikel 12, vierde lid, van het besluit van 8 maart 2007 kan het Verenigd College het begrotingsakkoord evenwel slechts verlenen wanneer de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en Begroting, hun akkoord niet verlenen of niet binnen tien werkdagen beslissen nadat zij een verzoek daartoe hebben gekregen. Aangezien het ontwerp werd goedgekeurd door het Verenigd College op 5 december 2019 diende derhalve het begrotingsakkoord ten laatste op 20 november 2019 te zijn aangevraagd. Het betrokken vormvereiste werd bijgevolg tot dusver niet correct nageleefd zodat ofwel de voor de Begroting bevoegde leden van het Verenigd College alsnog uitdrukkelijk hun akkoord met het ontworpen besluit zullen moeten verlenen na daartoe opnieuw te zijn verzocht,[1] ofwel het Verenigd College dit naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het ontworpen besluit minstens op een impliciete wijze zal moeten doen.

Indien als gevolg van het vervullen van het betrokken vormvereiste nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp, zoals die om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen die wijzigingen naderhand eveneens nog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

[1] De leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en Begroting, beslissen over de door de functioneel bevoegde leden van het Verenigd College ingediende aanvraag tot het verlenen van het akkoord, binnen een redelijke termijn met een maximum van tien werkdagen volgend op de ontvangst van de aanvraag (artikel 12, eerste lid, van het besluit van het Verenigd College van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak').

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'; in het tweede lid wordt melding gemaakt van artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling dienen beide leden uit de aanhef te worden weggelaten.

7. Rekening houdend met de data waarop de adviezen van de Inspecteur van Financiën en de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen, en Gezinsbijslag, werden uitgebracht, dient het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Inspecteur van Financiën van plaats te worden omgewisseld met het lid waarin wordt melding gemaakt van het advies van de voornoemde Beheerraad.

8. Als het Verenigd College met toepassing van artikel 12, vierde lid, van het besluit van 8 maart 2007 het begrotingsakkoord verleent (zie de opmerking *sub* 5), zal dit op passende wijze moeten worden verwoord in het zesde lid van de aanhef dat, gelet op de opmerking *sub* 6, het vierde lid moet worden. Alsdan dient te worden geschreven "Gelet op het akkoord dat het Verenigd College met toepassing van artikel 12 van het besluit van het Verenigd College van 8 maart 2007 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak op … heeft gegeven;".

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp luidt:

> "De globale jaarlijkse toelage om de administratiekosten van de RMOB's te dekken wordt enerzijds op kwantitatieve en anderzijds op kwalitatieve basis vastgesteld via het responsabiliseringsmechanisme bedoeld in artikel 5."

Vastgesteld moet worden dat artikel 21, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 21 december 2018 een omschrijving bevat van een "kwantitatief" en een "kwalitatief" criterium voor de berekening van het deel dat aan elke RMOB toekomt in de globale jaarlijkse toelage. Indien in artikel 2 van het ontwerp op die criteria wordt gedoeld, wordt in die bepaling derhalve beter melding gemaakt van het "gedeelte van de globale jaarlijkse toelage" in plaats van de "globale jaarlijkse toelage", zoals nu het geval is.[2] Op die wijze wordt dan tevens beter aangesloten op het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp, waarnaar wordt verwezen in artikel 2 en waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het "gedeelte van de globale jaarlijkse toelage dat verband houdt met de kwaliteit van de prestaties van de RMOB's".

[2] In dat geval zal gebeurlijk ook de verwijzing naar de "in artikel 2 bedoelde globale jaarlijkse toelage", die voorkomt in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, moeten worden aangepast.

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

Artikel 3

10. Rekening houdend met de omschrijving van het begrip "bénéficiaire 65+", in de Franse tekst van artikel 1, 6°, van het ontwerp, vervange men in de Franse tekst van artikel 3, tweede lid, 2°, vierde streepje, van het ontwerp, de woorden "de bénéficiaires de plus de 65 ans" door de woorden "de bénéficiaires 65+". Dezelfde aanpassing moet worden doorgevoerd in de Franse tekst van artikel 4, eerste lid, 4°, van het ontwerp.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 3, derde lid, van het ontwerp, schrijve men "op basis van het gemiddelde van de betreffende categorie".

Artikel 5

12. De gemachtigde preciseerde dat het gedeelte dat verband houdt met de kwaliteit per RMOB wordt bepaald op basis van het gedeelte van de globale jaarlijkse toelage dat de RMOB in kwestie ontvangt na verdeling van de globale jaarlijkse toelage overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp, en niet op basis van de globale jaarlijkse toelage als zodanig. Die precisering strookt met de draagwijdte van artikel 21, § 2, van de ordonnantie van 21 december 2018. Het verdient aanbeveling om de redactie van artikel 5 van het ontwerp in die zin te verduidelijken door erin te expliciteren dat van het deel in de globale jaarlijkse toelage waarop elke RMOB ten hoogste aanspraak kan maken, het gedeelte dat verband houdt met de kwaliteit van de prestaties van de RMOB's wordt vastgesteld op de wijze zoals in die bepaling wordt aangegeven.

Artikel 9

13. Aan de ontworpen regeling wordt terugwerkende kracht verleend. Men passe derhalve de redactie van artikel 9 van het ontwerp aan als volgt: "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2020".

*

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune a pour objet de fixer la subvention annuelle globale destinée aux frais d'administration des organismes assureurs bruxellois, ainsi que la manière dont ce montant évolue (article 3 du projet) et le mode de répartition de la subvention entre les différentes sociétés mutualistes régionales bruxelloises (SMR) (article 4). Par ailleurs, il instaure progressivement un mécanisme de responsabilisation qui lie à la qualité des prestations des SMR une part toujours plus importante de la subvention globale à laquelle chaque SMR peut prétendre (article 5). Il règle également le mode d'évaluation et de contrôle de la qualité des prestations (articles 6 à 8). Il dispose enfin que la subvention liée à la charge de travail est payée au moyen d'avances (article 8, alinéas 3 et 4) et charge le Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes d'Iriscare de déterminer chaque année un plan de financement avec calendrier des paiements et une liste des SMR bénéficiaires (article 8, alinéa 5).

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'ordonnance du 21 décembre 2018 'relative aux organismes assureurs bruxellois dans le domaine des soins de santé et de l'aide aux personnes' qui sont mentionnées au troisième alinéa du préambule. Contrairement à ce qui pourrait se déduire des deux premiers alinéas du préambule, le texte en projet n'impose pas d'invoquer également le pouvoir général dont dispose le Collège réuni pour exécuter les ordonnances.

FORMALITÉS

4. En vertu des articles 20, § 2, alinéa 2, 21, §§ 1er et 2, alinéas 1er et 3, et 24 de l'ordonnance du 21 décembre 2018, les règles d'exécution doivent chaque fois être fixées « sur proposition du Conseil de gestion [de la santé et de l'aide aux personnes d'Iriscare] ».

Il ressort des pièces du dossier transmises au Conseil d'État que le Conseil de gestion précité n'a pas proposé de texte, mais a uniquement donné un avis sur l'avant-projet d'arrêté. Lorsqu'une proposition, et non un avis, est prescrite, les auteurs du projet veilleront à l'avenir à ce que l'organe tenu de formuler une proposition de règlement, à savoir, en l'espèce, le Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes d'Iriscare et non le Collège réuni, prenne effectivement l'initiative d'élaborer ce règlement.

5. Le sixième alinéa du préambule du projet vise « l'accord des membres du Collège réuni en charge du Budget ». Or, il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État que les membres du Collège réuni qui ont le Budget dans leurs attributions ont marqué leur accord sur

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

l'arrêté en projet. Le délégué fait référence à cet égard à l'article 12, alinéa 4, de l'arrêté du Collège réuni du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' dont il ressort que lorsque le Collège réuni approuve une proposition, l'accord budgétaire est de droit censé avoir été donné.

Conformément aux articles 9 et 30 de l'arrêté précité du Collège réuni du 8 mars 2007, il s'impose de recueillir l'avis de l'Inspection des Finances, ainsi que l'accord budgétaire concernant le projet. L'approbation de l'avant-projet par le Collège réuni ne signifie pas en soi que le contrôle budgétaire s'est correctement déroulé, dès lors que, conformément à l'article 12 de l'arrêté précité, cette approbation ne peut être assimilée à un accord budgétaire que si les membres précités du Collège réuni ne donnent pas l'accord budgétaire ou que si l'accord budgétaire a été demandé plus de dix jours ouvrables auparavant.

Il ressort des documents transmis au Conseil d'État que l'accord budgétaire concernant l'arrêté en projet a été demandé le 25 novembre 2009. Conformément à l'article 12, alinéa 4, de l'arrêté du 8 mars 2007, le Collège réuni ne peut toutefois donner l'accord budgétaire que si les membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, ne donnent pas leur accord ou ne statuent pas dans les dix jours ouvrables après avoir été saisis d'une demande en ce sens. Dès lors que le projet a été approuvé par le Collège réuni le 5 décembre 2019, l'accord budgétaire aurait dû être demandé au plus tard le 20 novembre 2019. Par conséquent, la formalité concernée n'a pas été accomplie correctement à ce jour, de sorte que soit les membres du Collège réuni ayant le Budget dans leurs attributions devront encore marquer expressément leur accord sur l'arrêté en projet après avoir été saisis d'une nouvelle demande en ce sens [1], soit le Collège réuni devra le faire, à tout le moins implicitement, lors de l'approbation définitive de l'arrêté en projet.

Si, à la suite de l'accomplissement de cette formalité, des modifications devaient encore être apportées au texte du projet, tel qu'il est soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, il y aurait lieu de soumettre encore ultérieurement ces modifications à la section de législation.

[1] Les membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, statuent sur la demande d'obtention de l'accord introduite par les membres du Collège réuni fonctionnellement compétents, dans des délais raisonnables avec un maximum de dix jours ouvrables suivant la réception de la demande (article 12, alinéa 1er, de l'arrêté du Collège réuni du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget').

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule du projet vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ; le deuxième alinéa mentionne l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 concernant le fondement juridique de la réglementation en projet, on distraira ces deux alinéas du préambule.

7. Compte tenu des dates auxquelles les avis de l'Inspecteur des Finances et du Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales ont été émis, il y a lieu d'intervertir l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'alinéa mentionnant l'avis du Conseil de gestion précité.

8. Si le Collège réuni donne l'accord budgétaire en application de l'article 12, alinéa 4, de l'arrêté du 8 mars 2007 (voir l'observation formulée au point 5), il faudra le mentionner adéquatement au sixième alinéa du préambule qui, compte tenu de l'observation formulée au point 6, deviendra le quatrième alinéa. On écrira alors : « Vu l'accord du Collège réuni, donné le…, en application de l'article 12 de l'arrêté du Collège réuni du 8 mars 2007 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget ; ».

Article 2

9. L'article 2 du projet dispose :

> « La subvention annuelle globale destinée à couvrir les frais d'administration des SMR est déterminée, d'une part, sur une base quantitative et, d'autre part, sur une base qualitative via le mécanisme de responsabilisation visé à l'article 5 ».

Force est de constater que l'article 21, § 2, alinéa 1er, de l'ordonnance du 21 décembre 2018 définit un critère « quantitatif » et un critère « qualitatif » pour calculer la part revenant à chaque SMR dans la subvention annuelle globale. Si l'article 2 du projet vise ces critères, il serait dès lors préférable de mentionner dans cette disposition la « part de la subvention annuelle globale » au lieu de la « subvention annuelle globale », comme tel est le cas actuellement [2]. Ainsi rédigé, le texte s'inscrira mieux dans le prolongement de l'article 5 du projet, auquel l'article 2 fait référence et qui mentionne expressément la « part de la subvention annuelle globale liée à la qualité des prestations des SMR ».

[2] Dans ce cas, il faudra éventuellement aussi adapter la référence à la « subvention annuelle globale visée à l'article 2 », figurant à l'article 3, alinéa 1er, du projet.

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡

Article 3

10. Compte tenu de la définition de la notion de « bénéficiaire 65+ » donnée dans le texte français de l'article 1er, 6°, du projet, on remplacera les mots « de bénéficiaires de plus de 65 ans » par les mots « de bénéficiaires 65+ » dans le texte français de l'article 3, alinéa 2, 2°, quatrième tiret, du projet. On adaptera également le texte français de l'article 4, alinéa 1er, 4°, du projet en ce sens.

11. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 3, du projet, on écrira « op basis van het gemiddelde van de betreffende categorie ».

Article 5

12. Le délégué a précisé que la part liée à la qualité par SMR est déterminée sur la base de la part de la subvention annuelle globale que la SMR en question reçoit après répartition de cette même subvention conformément à l'article 4 du projet, et non sur la base de la subvention annuelle globale en tant que telle. Cette précision s'accorde avec la portée de l'article 21, § 2, de l'ordonnance du 21 décembre 2018. Il est recommandé de préciser l'énoncé de l'article 5 du projet en ce sens en mentionnant que la part liée à la qualité des prestations des SMR, issue de la part maximum de la subvention annuelle globale à laquelle chaque SMR peut prétendre, est fixée ainsi qu'il est indiqué dans cette disposition.

Article 9

13. Le texte en projet est appelé à rétroagir. On adaptera dès lors la rédaction de l'article 9 du projet comme suit : « Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 2020 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CBBUQAEDE-GGIEBUQ‡