RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.315/3
van 16 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, belast met Gezondheid en Welzijn ‘betreffende de responsabilisering van de Brusselse regionale maatschappijen van onderlinge bijstand’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.315/3
du 16 décembre 2020

sur

un projet d’arrêté des Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, chargé de la Santé et de l’Action sociale ‘relatif à la responsabilisation des sociétés mutualistes régionales bruxelloises’

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

Op 18 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, belast met Gezondheid en Welzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de responsabilisering van de Brusselse regionale maatschappijen van onderlinge bijstand'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2020.

*

Le 18 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, chargé de la Santé et de l'Action sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à la responsabilisation des sociétés mutualistes régionales bruxelloises'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2020.

*

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Artikel 6 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 februari 2020 'betreffende de administratiekosten van de Brusselse verzekeringsinstellingen' voorziet in een responsabiliseringsmechanisme waarbij de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Brusselse regionale maatschappijen van onderlinge bijstand (hierna: RMOB's) gebeurt aan de hand van een evaluatie van hun technische, administratieve en financiële beheer. De criteria op basis waarvan de evaluatie wordt uitgevoerd en de wegingscoëfficiënten van deze criteria worden vastgelegd door de leden van het Verenigd College, bevoegd voor het gezondheidsbeleid en het beleid inzake bijstand aan personen, op voorstel van de Beheerraad van Iriscare[1].

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt in hoofdzaak de zeven evaluatiecriteria (artikel 2 van het ontwerp) en de wegingscoëfficiënt van deze criteria (artikel 3) te bepalen. Tevens wordt de beheerraad van Iriscare gemachtigd om jaarlijks, enerzijds, per criterium domeinen en indicatoren te bepalen en, anderzijds, de verdeling vast te leggen van de wegingscoëfficiënten over verschillende domeinen van een criterium (artikel 4).

Voorts wordt de procedure bepaald aan de hand waarvan Iriscare de controle en de evaluatie van de criteria doorvoert en een voorstel uitwerkt tot bepaling van het deel van de globale jaarlijkse toelage waarop elke RMOB volgens het responsabiliseringsmechanisme recht heeft (artikelen 5 en 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 7).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 tot 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 6 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 februari 2020.

[1] Dit is de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag, bedoeld in artikel 2 van de ordonnantie van 23 maart 2017 'houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag'.

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 21, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 21 december 2018 'betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen in het domein van de gezondheidszorg en de hulp aan personen'. De artikelen 20 en 24 van dezelfde ordonnantie hebben als zodanig geen betrekking op de globale toelagen voor administratiekosten en bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.2. De artikelen 5 en 6 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de procedure die wordt gevolgd bij de voorbereiding van de beslissing over de kwaliteit van de RMOB's en de verdeling van de globale jaarlijkse toelage via het responsabiliseringsmechanisme, terwijl de machtiging aan de bevoegde leden van het Verenigd College in artikel 6 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 februari 2020 enkel betrekking heeft op het vastleggen van de criteria en de wegingscoëfficiënt voor de evaluatie van de RMOB's.

Er is ook geen andere bepaling[2] in het voormelde besluit die de leden van het Verenigd College uitdrukkelijk machtigt om deze procedure te bepalen. Een dergelijke machtiging is evenwel noodzakelijk, aangezien de leden van het Verenigd College enkel beschikken over de hen uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals het Verenigd College die wel heeft.[3]

De conclusie is dan ook dat de artikelen 7 en 8 uit het ontworpen besluit moeten worden weggelaten en door het Verenigd College zelf moeten worden vastgesteld, tenzij het Verenigd College de bevoegde leden van het Verenigd College hiervoor uitdrukkelijk machtigt.[4]

VORMVEREISTEN

4. Uit het adviesdossier kan niet worden afgeleid of het begrotingsakkoord is verleend, aangezien er enkel een mailbericht van een kabinetsmedewerkster in voorkomt waarin dat ondertekende begrotingsakkoord in het vooruitzicht wordt gesteld. Er moet op worden toegezien dat dat begrotingsakkoord daadwerkelijk is verleend.

[2] Uiteraard kan ook de uitvoeringsbepaling in artikel 10 van het voormelde besluit geen dergelijke rechtsgrond bieden, aangezien een uitvoeringsbepaling geen verordeningsbevoegdheid toekent maar enkel machtigt tot de individuele bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen.

[3] Op grond van artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[4] Indien een wijzigingsbepaling van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 februari 2020 beperkt blijft tot het verhelpen van de zo-even geschetste lacunes, hoeft daarover geen nieuw advies aan de Raad van State te worden gevraagd, mits dit advies in de aanhef van dat wijzigingsbesluit wordt vermeld.

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 20 en 24, derde lid, van de ordonnantie van 21 december 2018 worden weggelaten. De verwijzing naar artikel 21 kan beter worden gepreciseerd als een verwijzing naar artikel 21, § 2, eerste lid.

Artikel 4

6. In de Nederlandse tekst van artikel 4, tweede lid, schrijve men "de wegingscoëfficiënt" in plaats van "het wegingscoëfficiënt".

Artikel 7

7. Luidens artikel 7 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet artikel 7 worden weggelaten.

*

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

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 DU PROJET

2. L'article 6 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 février 2020 'relatif aux frais d'administration des organismes assureurs bruxellois' instaure un mécanisme de responsabilisation où l'évaluation de la qualité des prestations des sociétés mutualistes régionales bruxelloises (ci-après : SMR) s'opère par celle de leur gestion technique, administrative et financière. Les critères permettant de procéder à l'évaluation et les coefficients de pondération desdits critères sont fixés par les membres du Collège réuni, compétents pour la politique de la santé et la politique d'aide aux personnes, sur la proposition du Conseil de gestion d'Iriscare [1].

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour principal objectif de fixer les sept critères d'évaluation (article 2 du projet) ainsi que leur coefficient de pondération (article 3). En outre, le conseil de gestion d'Iriscare est habilité, d'une part, à déterminer annuellement les domaines et les indicateurs par critère et, d'autre part, à fixer la répartition des coefficients de pondération sur les différents domaines d'un critère (article 4).

Ensuite, le projet définit la procédure qui permettra à Iriscare de procéder au contrôle et à l'évaluation des critères et d'élaborer une proposition de fixation de la part de la subvention annuelle globale à laquelle a droit chaque SMR selon le mécanisme de responsabilisation (articles 5 et 6).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 1er à 4 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 6 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 février 2020.

[1] Il s'agit de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales, visé à l'article 2 de l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales'.

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

Cette disposition puise à son tour son fondement juridique dans l'article 21, § 2, alinéa 1er, 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'. Les articles 20 et 24 de cette même ordonnance ne concernent pas en tant que tels les subventions globales pour les frais d'administration et ne procurent donc pas au projet son fondement juridique.

3.2. Les articles 5 et 6 de l'arrêté en projet concernent la procédure qui est suivie lors de la préparation de la décision quant à la qualité des SMR et à la répartition de la subvention annuelle globale par le mécanisme de responsabilisation alors que l'habilitation qui est donnée aux membres compétents du Collège réuni à l'article 6 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 février 2020 concerne uniquement la fixation des critères et le coefficient de pondération en vue de l'évaluation des SMR.

Il n'y a pas non plus d'autre disposition [2] dans l'arrêté précité qui autoriserait expressément les membres du Collège réuni à arrêter cette procédure. Une telle habilitation est toutefois nécessaire, étant donné que les membres du Collège réuni disposent uniquement des compétences qui leur sont expressément attribuées et non d'un pouvoir général d'exécution comme en est investi le Collège réuni [3].

En conclusion, les articles 7 et 8 de l'arrêté en projet doivent donc être omis du projet et fixés par le Collège réuni lui-même, sauf si ce dernier mandate expressément à cet effet les membres compétents du Collège réuni [4].

FORMALITÉS

4. Le dossier de l'avis ne permet pas d'établir si l'accord budgétaire a été obtenu, dès lors que n'y figure qu'un message électronique émanant d'une collaboratrice de cabinet et envisageant ledit accord signé. Il convient de veiller à ce que cet accord budgétaire ait été effectivement accordé.

[2] La disposition d'exécution de l'article 10 de l'arrêté précité ne saurait à l'évidence pas non plus procurer un tel fondement juridique, vu que pareille disposition ne confère pas un pouvoir réglementaire mais n'autorise que les mesures d'exécution administratives individuelles.

[3] Sur la base de l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[4] Si une disposition modificative de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 février 2020 se limite à remédier aux lacunes décrites ci-dessus, il n'y a pas lieu de solliciter auprès du Conseil d'État un nouvel avis à ce sujet, pour autant qu'il soit fait mention du présent avis dans le préambule dudit arrêté modificatif.

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule, la référence faite aux articles 20 et 24, alinéa 3, de l'ordonnance du 21 décembre 2018, doit être omise. La référence à l'article 21 peut être mieux précisée si l'on y vise l'article 21, § 2, alinéa 1er.

Article 4

6. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 2, on écrira « de wegingscoëfficiënt » au lieu de « het wegingscoëfficiënt ».

Article 7

7. Selon l'article 7 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 7 sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-BIMUKEFBF-GIDBFMW‡