

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 19 september 1995 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 juli 1990 tot vaststelling van de tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering in de verpleegdagprijs van een opname in de dienst van een militair hospitaal die speciaal is uitgerust om personen met ernstige brandwonden, die er zijn opgenomen, te verzorgen", heeft op 26 september 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 septembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990, fixant l'intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité dans le prix de la journée d'entretien d'une admission dans le service de l'hôpital militaire spécialement équipé pour soigner les personnes atteintes de graves brûlures qui y sont hospitalisées", a donné le 26 septembre 1995 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De hoogdringendheid vindt zijn oorsprong in het feit dat, aangezien het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering tengevolge van een vernietiging door de Raad van State van de benoeming van meerdere leden van dat Comité niet heeft kunnen zetelen gedurende de maanden mei en juni 1995 (Arrest Raad van State nr. 52784 van 12 april 1995) en dus geen beslissing heeft kunnen nemen over het betrokken ontwerp van koninklijk besluit, tenzij op datum van 10 juli 1995 en dat het besluit in voege dient te treden op 1 november 1994".

*
* *

Aanhef.

Overeenkomstig wat vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk is, moet in de aanhef van een wijzigend besluit worden gerefereerd aan het te wijzigen besluit. Derhalve dient na het eerste lid van de aanhef van het voorliggend ontwerp van ministerieel besluit de volgende verwijzing te worden toegevoegd :

"Gelet op het ministerieel besluit van 2 juli 1990 tot vaststelling van de tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering in de verpleegdagprijs van een opname in de dienst van een militair hospitaal die speciaal is uitgerust om personen met ernstige brandwonden, die er zijn opgenomen, te verzorgen;"

.../...

Artikel 1.

1.1. In tegenstelling tot wat het geval is in het bestaande artikel 1 van het ministerieel besluit van 2 juli 1990, wordt in het nieuwe artikel 1, § 1, van dat besluit, niet langer bepaald dat de verpleegdagprijs op forfaitaire wijze alle kosten dekt die het gevolg zijn van de opneming, behandeling en verzorging, met inbegrip van de farmaceutische produkten en andere leveringen, van de rechthebbers in de genoemde dienst. Een dergelijke verwijzing naar het beginsel van de forfaitaire kostenvergoeding dient - zoals trouwens door de gemachtigde ambtenaar is beaamd - ook in het nieuwe artikel 1 van het ministerieel besluit van 2 juli 1990 te worden opgenomen, rekening ermee houdend dat aan die forfaitaire vergoeding wordt gerefereerd in sommige van de artikelen van dat besluit waarvan de wijziging niet wordt beoogd in het voorliggend ontwerp. Dat is met name het geval voor artikel 2 van het ministerieel besluit dat, bij het wegvallen van de verwijzing naar het forfaitair karakter van de kostenvergoeding in artikel 1 van het besluit, minder leesbaar wordt.

1.2. De vermelding van "de delen B 1 en B 2 van de verpleegdagprijs" in het nieuwe artikel 1, § 1, van het ministerieel besluit, geschiedt blijkbaar met het oog op de toepassing van de indexregeling zoals die is uitgewerkt in het nieuwe artikel 1bis van het besluit (artikel 2 van het ontwerp). Door de gemachtigde ambtenaar is in dat verband verduidelijkt dat de delen B 1 en B 2 onderdelen van de verpleegdagprijs zijn zoals die ter uitvoering van de ziekenhuiswetgeving voor de ziekenhuizen wordt vastgesteld.

.../...

Wanneer men echter voor ogen houdt dat de in het ontwerp beoogde dienst van het Militair Hospitaal Kwartier Koningin Astrid niet onder de toepassing van de ziekenhuiswetgeving valt (1), zou het voor de rechtszekerheid aangewezen zijn in de ontworpen regeling een omschrijving op te nemen van de beoogde delen B 1 en B 2 van de verpleegdagprijs. Daartoe zou alvast inspiratie kunnen worden gezocht in het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, waarvan reeds melding wordt gemaakt in het nieuwe artikel 1, § 2, van het te wijzigen besluit, en waarin de delen B 1 en B 2 van de verpleegdagprijs worden omschreven voor de toepassing van de ziekenhuiswetgeving.

2.1.1. Naar luid van het nieuwe artikel 1, § 2, eerste lid, zal, om voor een tegemoetkoming in de verpleegdagprijs in aanmerking te komen, de betrokken dienst moeten voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 2 augustus 1986.

Afgezien van de vaststelling dat de betrokken bijlage bij artikel 51 van het ministerieel besluit van 30 december 1993 werd vernummerd tot een bijlage 2, valt niet in te zien hoe de in die bijlage opgesomde criteria zullen worden toegepast ten aanzien van de in het ontwerp beoogde dienst van het Militair Hospitaal Kwartier Koningin

(1) Artikel 1 van de bij het koninklijk besluit van 7 augustus 1987 gecoördineerde wet op de ziekenhuizen bepaalt dat die wet toepasselijk is op alle ziekenhuizen, ongeacht of zij beheerd worden door publieke personen of door privé-personen, met uitzondering van het Ministerie van Landsverdediging.

Astrid, rekening ermee houdend dat die criteria bestemd zijn om te worden toegepast op behandelingseenheden voor zware brandwonden welke onder toepassing van de ziekenhuiswetgeving vallen, en dat die criteria zich derhalve niet of minder lenen tot een toepassing op de in het ontwerp beoogde dienst aangezien die niet ressorteert onder de ziekenhuiswet (1).

Uit het voorgaande moet dan ook worden geconcludeerd dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om in specifieke, voor de betrokken dienst geldende tegemoetkomingscriteria te voorzien en die criteria in de ontworpen regeling op te nemen, in plaats van, zoals nu in de tekst van het ontwerp geschiedt, te refereren aan criteria welke in een ander besluit zijn vervat en zich bovendien niet of moeilijk lenen tot een toepassing op de in het ontwerp beoogde dienst.

2.1.2. Mocht de minister menen te moeten voorbijgaan aan de sub 2.1.1. gedane suggestie, dan zal in ieder geval de redactie van het nieuwe artikel 1, § 2, eerste lid, van het ministerieel besluit van 2 juli 1990 moeten worden aangepast rekening houdend met, eensdeels, de in paragraaf 1 van artikel 1 gehanteerde terminologie en, anderdeels, het feit

(1) Louter ter illustratie kan het eerste van de in de betrokken bijlage opgesomde criteria worden geciteerd : "deel uitmaken van een algemeen ziekenhuis dat beschikt over erkende bedden onder kenletters C en D, over een spoedgevallendienst die voldoet aan de criteria bepaald in de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 november 1986, alsook over een dienst voor plastische chirurgie". Een dergelijk criterium is niet toepasbaar op de in het ontwerp beoogde dienst.

dat de bijlage waarnaar wordt verwezen ondertussen is vernummerd. Dat zou inhouden dat moet worden geschreven :

"Om voor tegemoetkoming in de verpleegdagprijs in aanmerking te komen, moet de in § 1 bedoelde dienst voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in bijlage 2 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheiden bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten".

2.2. Het tweede lid van het nieuwe artikel 1, § 2, van het ministerieel besluit van 2 juli 1990, luidt als volgt :

"De Secretaris-generaal van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu is belast met de uitvoering van die paragraaf".

De redactie van het geciteerde lid laat niet toe de precieze draagwijdte ervan te onderkennen. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou eraan de bedoeling ten grondslag liggen dat de Secretaris-generaal nagaat of de in het ontwerp beoogde dienst voldoet aan de tegemoetkomingscriteria, bedoeld in artikel 1, § 2, eerste lid. Vraag is of een dergelijke bepaling niet op een louter intern-bestuurlijke aangelegenheid betrekking heeft welke om die reden beter uit het ontwerp wordt weggelaten. Wordt die bepaling toch behouden in het ontwerp, dan zal uiteraard de redactie ervan grondig moeten worden aangepast teneinde

.../...

ermee duidelijker de precieze bedoeling van de stellers van het ontwerp tot uitdrukking te brengen. Het behoud van de betrokken bepaling zal daarenboven tot gevolg hebben dat, met het oog op een degelijk bestuur, het ministerieel besluit dat heden in ontwerp-vorm voorligt, mede door de Minister van Volksgezondheid moet worden genomen en ondertekend.

Artikel 2.

1. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp aan als volgt :

"Een artikel 1bis, luidend als volgt, wordt in hetzelfde ministerieel besluit ingevoegd :".

2. Het ontworpen artikel 1bis, eerste lid, van het ministerieel besluit van 2 juli 1990, dient als volgt te worden geredigeerd :

"De delen B 1 en B 2 van de in artikel 1 bedoelde verpleegdagprijs worden geïndexeerd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied

.../...

opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld".

Artikel 3.

Gelet op de gebruikelijke terminologie van bepalingen waarin terugwerkende kracht wordt verleend aan een besluit, stelle men artikel 3 van het ontwerp als volgt :

"Art. 3. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 1994".

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"De hoogdringendheid vindt zijn oorsprong in het feit dat, aangezien het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering tengevolge van een vernietiging door de Raad van State van de benoeming van meerdere leden van dat Comité niet heeft kunnen zetelen gedurende de maanden mei en juni 1995 (Arrest Raad van State nr 52784 van 12 april 1995) en dus geen beslissing heeft kunnen nemen over het betrokken ontwerp van koninklijk besluit, tenzij op datum van 10 juli 1995 en dat het besluit in voege dient te treden op 1 november 1994".

*

* *

Préambule.

Conformément à l'usage en légistique, le préambule d'un arrêté modificatif doit faire référence à l'arrêté à modifier. Il convient dès lors, après le premier alinéa du préambule du présent projet d'arrêté ministériel, d'ajouter l'alinéa suivant :

"Vu l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990, fixant l'intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité dans le prix de la journée d'entretien d'une admission dans le service de l'hôpital militaire spécialement équipé pour soigner les personnes atteintes de graves brûlures qui y sont hospitalisées;".

.../...

Article 1er.

1.1. Contrairement à ce qui est le cas à l'article 1er existant de l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990, l'article 1er, § 1er, nouveau, de cet arrêté ne dispose plus que le prix de la journée d'entretien couvre de manière forfaitaire tous les frais résultant de l'admission, du traitement et des soins, y compris les produits pharmaceutiques et autres fournitures, des bénéficiaires dans le service précité. Une telle référence au principe du remboursement forfaitaire des frais doit - comme l'a d'ailleurs confirmé le fonctionnaire délégué - figurer également dans l'article 1er, nouveau, de l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990, étant donné qu'il est fait référence à ce remboursement forfaitaire dans certains articles de cet arrêté dont la modification n'est pas envisagée dans le présent projet. Tel est notamment le cas de l'article 2 de l'arrêté ministériel qui deviendrait moins lisible, si la référence au caractère forfaitaire du remboursement des frais disparaissait de l'article 1er de l'arrêté.

1.2. Les "parties B 1 et B 2 du prix de la journée d'entretien" dans l'article 1er, § 1er, nouveau, de l'arrêté ministériel, sont manifestement mentionnées en vue de l'application du régime d'indexation tel qu'il est prévu à l'article 1bis, nouveau, de l'arrêté (article 2 du projet). Le fonctionnaire délégué a précisé, à cet égard, que les parties B 1 et B 2 forment des éléments constitutifs du prix de la journée d'entretien, tel que celui-ci est fixé pour les hôpitaux en exécution de la législation hospitalière. Toutefois, étant donné que le service de l'Hôpital militaire, Quartier Reine Astrid visé par le projet, ne tombe pas

.../...

sous le coup de la législation sur les hôpitaux (1), il serait indiqué, pour la sécurité juridique, d'insérer dans les dispositions en projet une définition des parties B 1 et B 2 visées du prix de la journée d'entretien. A cet effet, l'on pourrait toujours s'inspirer de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, dont il est déjà fait mention dans l'article 1er, § 2, nouveau, de l'arrêté à modifier, et où les parties B 1 et B 2 du prix de la journée d'entretien sont définies pour l'application de la législation sur les hôpitaux.

2.1.1. Aux termes de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, nouveau, le service concerné devra, pour bénéficier d'une intervention dans le prix de la journée d'entretien, répondre aux critères figurant dans l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986.

Indépendamment de la constatation que l'annexe concernée est devenue l'annexe 2 en vertu de l'article 51 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 1993, on n'aperçoit pas comment les critères énumérés dans cette annexe seront appliqués en ce qui concerne le service de l'Hôpital militaire, Quartier Reine Astrid visé par le projet, étant donné que ces critères sont destinés à être appliqués aux unités de traitement de grands brûlés, soumises à la législation sur les hôpitaux, et que ces critères ne se prêtent dès lors pas ou dans une moindre mesure à une

(1) L'article 1er de la loi sur les hôpitaux, coordonnée par l'arrêté royal du 7 août 1987, dispose que cette loi est applicable à tout hôpital, qu'il soit géré par une personne publique ou privée, à l'exception du Ministère de la Défense nationale.

application au service visé par le projet, puisque ce dernier ne relève pas de la loi sur les hôpitaux (1).

Force est dès lors de conclure de ce qui précède, que les auteurs du projet devraient veiller à prévoir des critères d'intervention spécifiques, valables pour le service concerné, et à insérer ces critères dans les dispositions en projet au lieu de se référer, comme c'est le cas, à présent, dans le texte du projet, à des critères qui figurent dans un autre arrêté et qui en outre ne se prêtent pas ou se prêtent difficilement à une application au service visé par le projet.

2.1.2. Si le ministre estimait devoir ne pas retenir la suggestion formulée au point 2.1.1., la rédaction de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, nouveau, de l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990 devra en tout cas être adaptée compte tenu, d'une part, de la terminologie employée dans le paragraphe 1er de l'article 1er et, d'autre part, du changement de la numérotation de l'annexe à laquelle il est référé, qui est intervenu entre temps. Il conviendrait dès lors d'écrire :

"Pour bénéficier de l'intervention dans le prix de la journée d'entretien, le service visé au § 1er doit répondre aux critères figurant dans l'annexe 2 de l'arrêté

(1) A titre purement d'illustration, on peut citer le premier des critères énumérés dans l'annexe concernée : "faire partie d'un hôpital général comptant des lits agréés sous les indices C et D et disposant d'un service des urgences répondant aux critères fixés à l'annexe de l'arrêté royal du 28 novembre 1986 ainsi que d'un service de chirurgie plastique".

ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation".

2.2. L'alinéa 2 de l'article 1er, § 2, nouveau, de l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990, s'énonce comme suit :

"Le Secrétaire général du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement est chargé de l'exécution du présent paragraphe".

La rédaction de l'alinéa cité ne permet pas d'encerner la portée exacte. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention, à la base de cette disposition, est que le Secrétaire général vérifierait si le service visé dans le projet répond aux critères d'intervention, visés à l'article 1er, § 2, alinéa 1er. La question est de savoir si une telle disposition ne concerne pas une matière administrative purement interne, qui pour ce motif devrait être omise du projet. Si cette disposition est quand bien même maintenue dans le projet, il conviendra évidemment d'adapter fondamentalement sa rédaction, afin d'exprimer plus clairement l'intention précise des auteurs du projet. Le maintien de la disposition concernée impliquera, en outre, qu'il faudra, en vue d'une bonne administration, associer le Ministre de la Santé publique à l'établissement et à la signature de l'arrêté ministériel actuellement au stade de projet.

.../...

Article 2.

1. Il convient d'adapter la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit :

"Un article 1bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté ministériel :".

2. L'article 1bis, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté ministériel du 2 juillet 1990 doit être rédigé comme suit :

"Les parties B 1 et B 2 du prix de la journée d'entretien, visé à l'article 1er, sont indexées conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants".

Article 3.

Eu égard à la rédaction habituelle des dispositions conférant un effet rétroactif à un arrêté, il conviendrait de rédiger le texte néerlandais de l'article 3 du projet comme suit :

"Art. 3. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 1994".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. 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.

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.