

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 maart 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 5 april 1995 tot vaststelling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de in artikel 34, 12°, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen", heeft op 25 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 mars 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 fixant l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12°, de la même loi", a donné le 25 mars 1996 l'avis suivant :

In de adviesaanvraag wordt door de Minister van Sociale Zaken om een advies verzocht "binnen de bij het artikel 85bis voorgeschreven termijn". Tevens wordt erin de dringende noodzakelijkheid ingeroepen en wordt daarvoor de volgende motivering gegeven :

"Deze hoogdringendheid vindt zijn oorsprong in het feit dat de forfaitaire tegemoetkomingen in de rustoorden voor bejaarden (ROB) en in de rust- en verzorgings-tehuizen (RVT) vanaf 1 januari 1996 worden verhoogd om rekening te houden met de uitvoering van het sociaal akkoord waarbij, met terugwerkende kracht en onder de vorm van een inhaalbedrag, de verhoging wordt toegepast van 2 % vanaf 1 januari 1994 en met 0,5 % vanaf 1 augustus 1995.

Dat het ontwerp van ministerieel besluit pas nu wordt voorgesteld heeft te maken met het feit dat er pas op 18 december 1995 een collectieve arbeidsovereenkomst werd gesloten voor de rustoordsector (paritair comité 305-2)".

Het eerste lid van het door de minister ingeroepen artikel 85bis bepaalt dat wanneer de adviesaanvraag een probleem doet rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten, de eerste voorzitter ze naar de verenigde kamers van de afdeling wetgeving verwijst. Het tweede lid bepaalt dat, wanneer in de aanvraag op spoed wordt aangedrongen, het advies wordt verstrekt binnen een termijn van niet meer dan acht dagen. Aangezien met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag geen bevoegdheidsprobleem rijst, is er geen reden om artikel 85bis toe te passen. Aangezien daarentegen wel op spoed wordt aangedrongen, kan worden vermoed dat het, onder inroeping van de hoogdringendheid, de bedoeling is een

.../...

advies te verkrijgen binnen de kortst mogelijke termijn. Om de vermelde reden bedraagt ter zake die termijn niet acht, maar drie dagen, in toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het advies wordt dan ook beperkt tot de opmerkingen die hierna volgen.

ALGEMENE OPMERKING.

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt aan te brengen in het ministerieel besluit van 5 april 1995 tot vaststelling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de in artikel 34, 12°, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen, zijn van tweeërlei aard. Enerzijds hebben sommige wijzigingen betrekking op de in het ministerieel besluit van 5 april 1995 vervatte vaststelling van het bedrag van de betrokken tegemoetkomingen, anderzijds zijn er wijzigingen die de voorwaarden betreffen waaraan de desbetreffende instellingen moeten voldoen om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen.

Voor zowel de ene als de andere categorie van wijzigingen put het ontwerp een rechtsgrond uit artikel 37, § 12, eerste lid, van de reeds vermelde, op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, welke bepaling luidt als volgt :

.../...

"De Minister stelt, op voorstel van het Verzeke-
ringscomité, de tegemoetkoming vast voor de in arti-
kel 34, 11°, 12° en 13°, bedoelde verstrekkingen,
alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming".

De zinsnede "alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming" werd pas aan de geciteerde wetsbepaling toegevoegd bij artikel 5 van de wet van 20 december 1995 houdende sociale bepalingen. Die toevoeging had, blijkens het verslag dat namens de bevoegde Kamercommissie werd uitgebracht, tot doel een wettelijke basis te creëren "... voor de ministeriële besluiten waarin de voorwaarden voor de toekenning van forfaitaire bedragen voor dagvergoeding aan rusthuizen en rust- en verzorgingstehuizen worden bepaald" (1). De toevoeging, welke pas op 2 januari 1996 is in werking getreden, beoogde derhalve een wettelijke grondslag te bieden aan onder meer het ministerieel besluit van 5 april 1995, waarvan het voorliggend ontwerp de wijziging beoogt.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient in dat verband de minister erop attent te maken dat, in de mate dat de in het ontwerp vervatte wijzigingen, welke op de tegemoetkomingsvoorwaarden betrekking hebben, terugwerken tot een datum welke aan die van 2 januari 1996 voorafgaat, de minister niet over een voldoende wettelijke basis beschikt (zie bijvoorbeeld artikel 4 van het ontwerp). De hierna volgende opmerkingen zullen met dat voorbehoud moeten worden gelezen.

(1) Gedr. St., Kamer, 1995-96, nr. 207/4, blz. 16.

Ook spreekt het voor zich dat de bevoegdheden van de minister dienen te passen in het geheel van de doelstellingen en de aard van de delegatiebepaling van artikel 37, § 12, eerste lid, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, en dat die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in functie van het vaststellen, enerzijds, van het bedrag van de desbetreffende tegemoetkoming en, anderzijds, van de voorwaarden waaronder die tegemoetkoming kan worden verleend. Of zulks daadwerkelijk het geval is, valt enkel na te gaan met inachtneming van de feitelijke gegevens van de zaak, welke evenwel niet door de Raad van State zijn gekend en derhalve het bestek van deze adviesaanvraag te buiten gaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. In fine van het eerste lid van de aanhef schrijven men : "..., inzonderheid op de artikelen 34, 12° en 37, § 12, gewijzigd bij de wet van 20 december 1995;".

2. In het tweede lid van de aanhef dient geen melding te worden gemaakt van de wijzigende besluiten welke naderhand zijn vervangen door andere wijzigende besluiten. De vermelding van de koninklijke besluiten van 25 januari 1988 en van 10 juli 1990 kan om die reden worden geschrapt.

.../...

3. In het vijfde lid van de aanhef wordt gerefereerd aan het "advies" van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, terwijl in de bepaling welke het ontwerp tot rechtsgrond strekt, zijnde artikel 37, § 12, eerste lid, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, sprake is van een "voorstel" van dat comité. Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten blijkt dat het comité op 22 januari 1996 zijn instemming heeft betuigd met de voorstellen welke terzake zijn gedaan in een aantal intern-bestuurlijke nota's en dat er derhalve mag van worden uitgegaan dat het comité die voorstellen tijdens zijn vergadering van 22 januari 1996 tot de zijne heeft gemaakt. Om die reden dient - in overeenstemming met het bepaalde in artikel 37, § 12, eerste lid, van de gecoördineerde wet - in het vijfde lid van de aanhef te worden geschreven :

"Gelet op het voorstel, gedaan door ... (voorts zoals in het ontwerp);".

Artikel 1.

De inleidende zin van artikel 1 wordt beter als volgt geredigeerd :

"Artikel 1, § 1, 1º, eerste lid, van het ministerieel besluit van 5 april 1995 tot vaststelling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994,

.../...

voor de in artikel 34, 12°, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen, vervangen bij het ministerieel besluit van 29 september 1995, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Artikel 2.

Men stelde de inleidende zin van artikel 2 als volgt :

"Artikel 1, § 1, 1°, laatste lid, van hetzelfde besluit, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Naar analogie kan er dan telkens mee worden volstaan in de inleidende zin van de artikelen 3 tot 5, 7 en 9, en in de artikelen 6 en 8 van het ontwerp te schrijven "van hetzelfde besluit".

Artikel 3.

1. Het aan artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 5 april 1995 toe te voegen lid, beoogt het geval waarin instellingen onder bepaalde voorwaarden een beroep kunnen doen "op de diensten van een door de bevoegde Minister erkende interimonderneming". Het is niet duidelijk hoe die nieuwe bepaling zich verhoudt tot de mogelijkheid welke voor de instellingen reeds is vervat in artikel 2, § 9, eerste lid, van hetzelfde ministerieel besluit, waarvan toepassing kan worden gemaakt ingeval van de "ontstentenis

.../...

van voldoende loontrekkenden of statutair verpleegkundig personeel, eigen aan de inrichting". Met name is niet duidelijk of de instellingen bijvoorbeeld vooraf toepassing moeten hebben gemaakt van het bepaalde in artikel 2, § 9, van het besluit, alvorens zij een beroep kunnen doen op de nieuwe bepaling onder artikel 3 van het ontwerp, dan wel of zij ter zake vrij zijn om erover te oordelen van welke bepaling zij toepassing wensen te maken. Overwogen kan worden om de tekst van het aan artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 5 april 1995, toe te voegen lid, op dat punt te verduidelijken.

2. Ingeval de instelling een beroep doet op de diensten van een interimonderneming zal zulks - blijkens de tekst van de bepaling onder artikel 3 van het ontwerp - moeten worden gemotiveerd. De minister dient te overwegen of, met het oog op de rechtszekerheid, niet in een meer sluitende en uitgewerkte regeling ter zake van die motivering zal worden voorzien, waarbij dan duidelijker wordt aangegeven op welk ogenblik de motivering moet gebeuren, welke de gevolgen zijn van een gebrekkige of onvoldoende motivering en welke de precieze bevoegdheden zijn van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering op het vlak van het beoordelen van de "uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden" welke kunnen rechtvaardigen dat een beroep wordt gedaan op de diensten van een interimonderneming, en op het vlak van het beoordelen van de deugdelijkheid van de motivering.

.../...

3. Voorts schrijve men in het aan artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 5 april 1995 toe te voegen lid "... en die in de onmogelijkheid zijn om onmiddellijk loontrekkend of statutair verpleegkundig personeel aan te werven ...". Tevens dient men erop toe te zien dat de Nederlandse en de Franse tekst van het betrokken lid meer op elkaar worden afgestemd, waar in de Nederlandse tekst sprake is van een "uitzonderlijk en tijdelijk" beroep doen op de diensten van een erkende interimonderneming, en in de Franse tekst wordt geschreven "... peuvent, à titre temporaire, recourir aux services d'une société de travail intérimaire ...".

Nog wat het aan artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 5 april 1995 toe te voegen lid betreft, dient te worden opgemerkt dat het niet aan een federaal minister toekomt te bepalen dat het om een "door de bevoegde Minister erkende interimonderneming" dient te gaan, doch enkel dat het moet gaan om een "door de bevoegde overheid erkende interimonderneming". Tot slot moet, om taalkundige redenen, worden geschreven "... en dient hem een exemplaar van het contract ...".

Artikel 4.

1. In de inleidende zin van het nieuwe artikel 2, § 4bis, eerste lid, 1°, van het ministerieel besluit van 5 april 1995, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse ("...", alsook op basis van de R.S.Z. of de R.S.Z.-P.P.O.-aangifte ...") en de Franse tekst ("... ou

.../...

encore de la déclaration O.N.S.S. ou O.N.S.S.-A.P.L., ..."). Dit gebrek aan uniformiteit zal uiteraard moeten worden verholpen.

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting blijkt voorts dat, in dezelfde inleidende zin, moet worden geschreven "... kan bewijzen dat het op 26 mei 1992 als lid van het verzorgingspersoneel was tewerkgesteld ...".

2. In a) van het nieuwe artikel 2, § 4bis, 1°, volstaat het te schrijven "... voor zover het kan bewijzen dat het voor 26 mei 1992 een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend ...".

3. In de Nederlandse tekst van het tweede en het derde lid van het nieuwe artikel 2, § 4bis, 1°, b), dient naar een meer eenvormige terminologie te worden gestreefd, vermits nu eens wordt gesproken over "het geslaagd" zijn, dan weer over het "met goed gevolg" gevolgd hebben van een opleiding (in de Franse tekst telkens "avoir suivi avec fruit"). Beter ware het steeds te gewagen van het "geslaagd zijn".

4. Het is niet duidelijk waarom in het tweede lid van het nieuwe artikel 2, § 4bis, 1°, b) - dat de periode voor 31 oktober 1996 betreft - niet tevens in de mogelijkheid is voorzien voor het betrokken verzorgingspersoneel om het bewijs te leveren dat een "equivalente opleiding" werd

.../...

gevolgd, welke mogelijkheid wel is ingeschreven in het derde lid van dezelfde bepaling, wat de periode na 31 oktober 1996 betreft.

Voorts dient in het tweede lid van het nieuwe artikel 2, § 4bis, 1º, b), te worden geschreven "... een bijscholing die is erkend door de bevoegde overheid en dit om ...".

5. De beoordeling van het "equivalent" karakter van de opleiding is uiteraard zaak van de federale overheid. Dienvolgens moet in fine van het nieuwe artikel 2, § 4bis, 1º, b), derde lid, worden geschreven "... of een andere door de bevoegde overheid erkende opleiding, welke als zijnde equivalent wordt beschouwd, ...". Vraag blijft dan evenwel welke de precieze draagwijdte is van de beoogde "equivalentie".

Artikel 5.

1. Artikel 5 van het ontwerp beoogt in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 april 1995 een paragraaf 4ter in te voegen (niet : "in te lassen"). In die nieuwe paragraaf wordt, voor de toepassing van het voornoemde besluit, een omschrijving gegeven van het begrip "paramedisch personeel", zijnde "het aanvullend gekwalificeerd personeel dat taken vervult inzake reactivatie, revalidatie en sociale reïntegratie" en dat over één van de in de betrokken paragraaf opgesomde kwalificaties beschikt.

.../...

Het begrip "paramedisch personeel" werd reeds voorheen gehanteerd voor de toepassing van het ministerieel besluit van 5 april 1995, met dien verstande dat ervan in dat besluit tot op heden geen omschrijving werd gegeven. Voor de toepassing van het besluit diende derhalve aan het begrip "paramedisch personeel" de betekenis te worden gehecht welke eraan wordt gegeven in de reglementering ter zake van de uitoefening van de paramedische beroepen (1).

Kan de minister bevoegd worden geacht om, louter in functie van de in het ontwerp vervatte vergoedingsregeling en uitsluitend binnen dat referentiekader, een begrip te hanteren in een andere betekenis dan die welke daaraan blijkens de toepasselijke reglementering eigen is, dan is het niettemin zo dat die, van de gebruikelijke betekenis afwijkende begripsvorming, niet de coherentie van de te wijzigen tekst in het gedrang mag brengen. Zo zal bijvoorbeeld het opnemen van de verpleegkundigen die taken vervullen inzake reactivatie, revalidatie en sociale reïntegratie, in de in het nieuwe artikel 2, § 4ter, weergegeven lijst van kwalificaties, tot gevolg hebben dat sommige andere bepalingen van het ministerieel besluit van 5 april 1995 minder leesbaar en derhalve minder begrijpelijk worden, vermits

(1) Artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, bepaalt wat onder de uitoefening van een paramedisch beroep moet worden verstaan; de artikelen 22bis en 23, § 1, tweede lid, van hetzelfde besluit dragen het de Koning op om respectievelijk de lijst van de paramedische beroepen vast te stellen en de ter zake vereiste kwalificatievoorwaarden te bepalen.

erin nog een onderscheid wordt gemaakt tussen "verpleegkundig" en "paramedisch" personeel (zie bijvoorbeeld artikel 2, § 2, van het besluit). Het spreekt voor zich dat een dergelijke handelwijze moet worden vermeden, daar zij nefast is voor de rechtszekerheid.

Teneinde het zoëven aangehaalde euvel te verhelpen kan worden overwogen om in het nieuwe artikel 2, § 4ter, niet langer uit te gaan van een omschrijving van het begrip "paramedisch personeel", maar de omschrijving te koppelen aan een ander begrip (bijvoorbeeld "reactivatie-, revalidatie- en reïntegratiepersoneel") en dat begrip dan telkens in de diverse artikelen van het ministerieel besluit konsekwent te hanteren.

2. Uiteraard zal de opsomming van de kwalificaties in het nieuwe artikel 2, § 4ter, moeten gebeuren met inachtneming van de in de diverse gemeenschappen gehanteerde benaming van de betrokken diploma's. Binnen het hem toegemeten tijdsbestek is het de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk geweest om na te gaan of zulks wel voor alle onderdelen van de opsomming is gebeurd.

Artikel 7.

1. De regeling welke in het nieuwe artikel 2, § 8, eerste lid, na het eerste gedachtenstreepje is uitgewerkt voor de private verzorgingsinrichtingen, is moeilijk leesbaar. Teneinde die leesbaarheid niet bijkomend te

.../...

bezwaren, zal men erop moeten toezien dat de regeling wordt beperkt tot de normatieve aspecten ervan, zonder dat daaromtrent wordt uitgeweid op een wijze welke niet voor een regelgevende tekst past of dat bepalingen worden hernomen welke reeds van toepassing zijn. De minister zal er daarom goed aan doen na te gaan of de tweede volzin na het eerste gedachtenstreepje van het nieuwe artikel 2, § 8, eerste lid ("Deze laatste verplichting ..."), niet beter wordt weggelaten of alleszins op een andere wijze wordt geformuleerd.

Nog na het eerste gedachtenstreepje zou het, met het oog op de duidelijkheid, beter zijn de laatste volzin te laten aanvangen als volgt : "Dat document moet worden goedgekeurd door ...".

2. In het tweede lid van het nieuwe artikel 2, § 8, schrijve men : "... waaruit blijkt dat per tegemoetkoming, zoals bedoeld in artikel 1, een bedrag van 2 frank werd doorgestort aan ...".

Artikel 8.

Mede rekening houdend met het tekstvoorstel dat bij artikel 7 van het ontwerp, sub 2, is geformuleerd, kan worden overwogen om in fine van artikel 8 te schrijven :

"... vervangen door de woorden 'De in artikel 1, § 1, vermelde bedragen, met uitzondering van de bedragen die verband houden met een tijdelijke verhoging, en verminderd

.../...

met het in artikel 2, § 8, tweede lid, bedoelde bedrag, worden gekoppeld' ".

Artikel 9.

1. Men redigere de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp als volgt :

"Artikel 4, eerste lid, van hetzelfde besluit, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. In het nieuwe artikel 4, eerste lid, is de Nederlandse tekst voor verbetering vatbaar. Zo dient te worden geschreven "... als rustoord voor bejaarden, of die, zonder als rustoord voor bejaarden te zijn erkend, de gemeenschappelijke woon- of verblijfplaats voor bejaarden uitmaken en geregistreerd zijn door ..." en voorts "... worden ... de samenstelling van het personeel en het aantal rechthebbenden in aanmerking genomen ...".

Artikel 10.

Sommige bepalingen van de ontworpen regeling werken terug tot 1 januari 1996, andere tot 1 april 1994. Wat dat betreft mag worden verwezen naar de vooraan in dit advies geformuleerde algemene opmerking. Bijkomend moet worden benadrukt dat de vraag omtrent de toelaatbaarheid van de terugwerkende kracht van een regeling niet enkel hoeft te

.../...

worden beantwoord in functie van het bestaan van een wettelijke machtiging daartoe, doch dat daarbuiten erop moet worden toegezien dat met de retroactiviteit geen inbreuk wordt gepleegd op verworven rechten.

Onder dat voorbehoud wordt voor artikel 10 de volgende redactie voorgesteld :

"Art. 10. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1996, met uitzondering van de artikelen 4, 8 en 9, die uitwerking hebben met ingang van 1 april 1994".

Dans sa demande, le Ministre des Affaires sociales sollicite un avis dans le délai prévu à l'article 85bis. Il y invoque également l'urgence qu'il motive comme suit :

"Deze hoogdringendheid vindt zijn oorsprong in het feit dat de forfaitaire tegemoetkomingen in de rustoorden voor bejaarden (ROB) en in de rust- en verzorgingshuizen (RVT) vanaf 1 januari 1996 worden verhoogd om rekening te houden met de uitvoering van het sociaal akkoord waarbij, met terugwerkende kracht en onder de vorm van een inhaalbedrag, de verhoging wordt toegepast van 2 % vanaf 1 januari 1994 en met 0,5 % vanaf 1 augustus 1995.

Dat het ontwerp van ministerieel besluit pas nu wordt voorgesteld heeft te maken met het feit dat er pas op 18 december 1995 een collectieve arbeidsovereenkomst werd gesloten voor de rustoordsector (paritair comité 305-2)".

L'alinéa 1er de l'article 85bis invoqué par le Ministre dispose que lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés ou des Régions, le premier président la défère aux chambres réunies de la section de législation. L'alinéa 2 porte qu'en cas d'urgence invoquée dans la demande, l'avis est donné dans un délai ne dépassant pas huit jours. La présente demande d'avis ne soulevant aucune question de compétence, il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 85bis. Par contre, elle sollicite néanmoins de faire diligence, de sorte qu'il peut être présumé que l'intention est d'obtenir, sous le bénéfice de l'urgence, un avis dans le plus bref délai. Pour le motif précité, ce délai ne se monte pas à cet égard à huit jours mais à trois, et ce en application de

.../...

l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.
L'avis sera dès lors limité aux observations qui suivent.

OBSERVATION GENERALE.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend apporter à l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 fixant l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12°, de la même loi, des modifications de deux ordres. Le projet comprend, d'une part, des modifications ayant trait à la fixation du montant des interventions concernées, réglée dans l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, et d'autre part des modifications portant sur les conditions auxquelles les institutions concernées doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier d'une intervention.

Tant pour la première catégorie de modifications, que pour la seconde, le projet puise un fondement légal à l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, qui s'énonce comme suit :

"Le Ministre fixe, sur proposition du Comité de l'assurance, l'intervention pour les prestations visées à l'article 34, 11°, 12° et 13°, ainsi que les conditions de cette intervention".

.../...

Le segment de phrase "ainsi que les conditions de cette intervention" n'a été ajouté à la disposition légale citée qu'à la suite de l'article 5 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales. Selon le rapport fait au nom de la commission compétente de la Chambre, cet ajout avait pour but de créer un fondement légal "... pour les arrêtés ministériels relatifs à la fixation des conditions d'octroi des montants forfaitaires journaliers aux maisons de repos et aux maisons de repos et de soins" (1). L'ajout, qui n'est entré en vigueur que le 2 janvier 1996, visait dès lors à procurer un fondement légal, notamment, à l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, que le présent projet entend modifier.

Le Conseil d'Etat, section de législation, doit à cet égard faire remarquer au Ministre que, dans la mesure où les modifications figurant dans le projet et relatives aux conditions d'intervention rétroagissent à une date antérieure au 2 janvier 1996, le Ministre ne dispose pas d'un fondement légal suffisant (voyez par exemple l'article 4 du projet). Les observations suivantes devront être lues sous cette réserve.

Il est également évident que les compétences du Ministre doivent s'inscrire dans le cadre de l'ensemble des objectifs et de la nature de la délégation figurant à l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 et que ces compétences doivent être exercées en fonction de la fixation, d'une part, du montant de

(1) Doc. Parl., Chambre, 1995-96, n° 207/4, p. 16.

l'intervention y afférente et, d'autre part, des conditions auxquelles cette intervention peut être accordée. Il ne peut être vérifié si tel est effectivement le cas qu'en tenant compte des éléments de fait de l'affaire, que le Conseil d'Etat ne connaît toutefois pas et qui excèdent dès lors le cadre de la présente demande d'avis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. A la fin du premier alinéa du préambule, il conviendrait d'écrire :

"... notamment les articles 34, 12° et 37, § 12, modifié par la loi du 20 décembre 1995;"

2. Au deuxième alinéa du préambule, il n'y a pas lieu de faire mention des arrêtés modificatifs qui ont été remplacés par la suite par d'autres arrêtés modificatifs. Pour ce motif, la mention des arrêtés royaux des 25 janvier 1988 et 10 juillet 1990 peut être supprimée.

3. Le cinquième alinéa du préambule vise l'"avis" du Comité de l'assurance soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, alors que la disposition qui procure le fondement légal au projet, à savoir l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994,

.../...

mentionne une "proposition" de ce comité. Il appert des documents adressés au Conseil d'Etat que, le 22 janvier 1996, le comité a marqué son accord avec les propositions faites en la matière dans des notes internes de l'administration et que l'on peut donc considérer que le comité a fait siennes ces propositions lors de sa réunion du 22 janvier 1996. Pour ce motif et conformément à l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée, il y aurait lieu d'écrire au cinquième alinéa du préambule :

"Vu la proposition, faite le ... par ... (la suite comme dans le projet);".

Article 1er.

Il serait préférable de rédiger la phrase liminaire de l'article 1er comme suit :

"L'article 1er, § 1er, 1^o, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 fixant l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12^o, de la même loi, remplacé par l'arrêté ministériel du 29 septembre 1995, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

Article 2.

Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire de l'article 2 comme suit :

"L'article 1er, § 1er, 1o, dernier alinéa, du même arrêté, est remplacé par la disposition suivante :".

Par analogie, il peut alors suffire d'écrire chaque fois dans les phrases liminaires des articles 3 à 5, 7 et 9 et dans les articles 6 et 8 du projet "du même arrêté".

Article 3.

1. L'alinéa à ajouter à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 vise le cas où, sous certaines conditions, des organismes peuvent faire appel "aux services d'une société de travail intérimaire agréée par le Ministre compétent". Il n'apparaît pas clairement comment cette nouvelle disposition s'articule avec la possibilité figurant déjà pour les organismes à l'article 2, § 9, alinéa 1er, du même arrêté ministériel qui peut être appliqué "en l'absence de suffisamment de personnel infirmier salarié ou statutaire propre à l'institution". Il n'apparaît pas, plus particulièrement, si par exemple, les institutions doivent avoir fait application au préalable des dispositions de l'article 2, § 9, de l'arrêté, avant de pouvoir recourir à la nouvelle disposition de l'article 3 du projet, ou si elles sont libres, à cet égard, de choisir la disposition qu'elles souhaitent appliquer. Il peut être

.../...

envisagé de préciser sur ce point le texte de l'alinéa à ajouter à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995.

2. Selon le texte de la disposition figurant à l'article 3 du projet, l'institution devra motiver sa décision de faire appel aux services d'une société de travail intérimaire. Le Ministre devra envisager si, par souci de sécurité juridique, il ne faudrait pas prévoir des règles plus cohérentes et mieux élaborées en ce qui concerne cette motivation. Ces règles indiqueraient alors plus clairement à quel moment la motivation doit intervenir, quelles sont les conséquences d'une motivation inadéquate ou insuffisante et quels sont les pouvoirs exacts du Service de soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité pour apprécier des "circonstances exceptionnelles et temporaires" qui peuvent justifier qu'il soit recouru aux services d'une société de travail intérimaire, et pour apprécier l'adéquation de la motivation.

3. Ensuite, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais de l'alinéa à ajouter à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 "... en die in de onmogelijkheid zijn om onmiddellijk loontrekkend of statutair verpleegkundig personeel aan te werven ...". Il convient également de veiller à ce que les textes français et néerlandais de l'alinéa concerné soit davantage en harmonie, lorsque le texte français porte "... peuvent, à titre temporaire, recourir aux services d'une société de

.../...

travail intérimaire ..." et que le texte néerlandais fait état d'un "uitzonderlijk en tijdelijk beroep (...) op de diensten van een (...) erkende interim-onderneming".

Toujours en ce qui concerne l'alinéa à ajouter à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, il convient de relever qu'il n'appartient pas à un ministre fédéral de déterminer qu'il doit s'agir d'une "société de travail intérimaire agréée par le Ministre compétent", mais uniquement qu'il doit s'agir d'une "société de travail intérimaire agréée par l'autorité compétente". Enfin, il y aura lieu, pour la correction de la langue, d'écrire dans le texte néerlandais "... en dient hem een exemplaar van het contract ...".

Article 4.

1. La phrase introductive du nouvel article 2, § 4bis, alinéa 1er, 1o, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, comprend une discordance entre le texte français ("... ou encore de la déclaration O.N.S.S. ou O.N.S.S.-A.P.L., ...") et le texte néerlandais ("..., alsook op basis van de R.S.Z. of de R.S.Z.-P.P.O.-aangifte ..."). Il devra évidemment être remédié à ce défaut d'uniformité.

Il appert ensuite des explications fournies par le fonctionnaire délégué que, dans la même phrase introductive, il y a lieu d'écrire "... qu'il était occupé le 26 mai 1992 en qualité de membre du personnel soignant ...".

.../...

2. Au a) du nouvel article 2, § 4bis, 1^o, il suffit d'écrire "... pour autant qu'il puisse justifier avoir exercé avant le 26 mai 1992 une activité professionnelle ...".

3. Dans le texte néerlandais des alinéas 2 et 3 du nouvel article 2, § 4bis, 1^o, b), il faudrait veiller à utiliser une terminologie plus uniforme, puisque le texte emploie tantôt l'expression "het geslaagd zijn" tantôt "het met goed gevolg gevolgd hebben" (dans le texte français, rendu chaque fois par "avoir suivi avec fruit"). Il serait préférable d'opter chaque fois pour la formule "het geslaagd zijn".

4. Il n'apparaît pas pour quel motif l'alinéa 2 du nouvel article 2, § 4bis, 1^o, b) - qui concerne la période antérieure au 31 octobre 1996 - ne prévoit pas également la possibilité pour le personnel soignant concerné de fournir la preuve qu'une "formation équivalente" a été suivie, laquelle possibilité est cependant inscrite à l'alinéa 3 de la même disposition, en ce qui concerne la période postérieure au 31 octobre 1996.

Ensuite, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 2 du nouvel article 2, § 4bis, 1^o, b) "... un recyclage reconnu par l'autorité compétente, et ce afin ...".

.../...

5. L'appréciation du caractère équivalent de la formation est évidemment une matière relevant de l'autorité fédérale. Par conséquent, il y a lieu d'écrire à la fin du nouvel article 2, § 4bis, 1^o, b), alinéa 3 "... une autre formation reconnue par l'autorité compétente comme étant équivalente". La question est cependant de savoir quelle est la portée exacte de l'"équivalence" visée.

Article 5.

1. L'article 5 du projet vise à insérer un paragraphe 4ter à l'article 2 de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995. Ce nouveau paragraphe donne, pour l'application de l'arrêté précité, une définition de la notion de "personnel paramédical", à savoir "le personnel qualifié supplémentaire accomplissant des tâches de réactivation, rééducation fonctionnelle et de réintégration sociale", qui dispose de l'une des qualifications énumérées dans le paragraphe concerné.

La notion de "personnel paramédical" a déjà été utilisée antérieurement, en vue de l'application de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, étant entendu qu'à ce jour aucune définition n'en était donné dans cet arrêté. En vue de l'application de cet arrêté, il importe dès lors de donner à la notion de "personnel paramédical" la significa-

.../...

tion qui y est attachée dans la réglementation en matière d'exercice des professions paramédicales (1).

Si le Ministre peut être réputé compétent pour utiliser, purement en fonction des règles d'indemnisation contenues dans le projet et exclusivement dans ce cadre de référence, une notion en lui accordant une signification autre que celle qui est la sienne selon la réglementation applicable, il n'en reste pas moins que cette notion qui s'écarte de la signification usuelle ne peut pas compromettre la cohérence du texte à modifier. Il résultera ainsi, par exemple, de l'insertion, dans la liste de qualifications figurant à l'article 2, § 4ter, nouveau, des infirmiers qui accomplissent des tâches de réactivation, rééducation fonctionnelle et de réintégration sociale, que certaines autres dispositions de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 deviendront moins lisibles et, partant, moins compréhensibles, dès lors qu'elles font encore une distinction entre personnel "infirmier" et "paramédical" (voir par exemple l'article 2, § 2, de l'arrêté). Il va de soi qu'il convient d'éviter pareil procédé, puisqu'il est néfaste pour la sécurité juridique.

(1) L'article 22 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, dispose ce qu'il faut entendre par l'exercice d'une profession paramédicale; les articles 22bis et 23, § 1er, alinéa 2, du même arrêté chargent le Roi respectivement de fixer la liste des professions paramédicales et de déterminer les conditions de qualification requises en la matière.

Afin de remédier à l'inconvénient qui vient d'être mentionné, il peut être envisagé de ne plus prendre comme base, à l'article 2, § 4ter, nouveau, une définition de la notion de "personnel paramédical", mais d'associer la définition à une autre notion (par exemple "personnel de réactivation, de rééducation fonctionnelle et de réintégration") et d'utiliser chaque fois cette notion de manière conséquente dans les différents articles de l'arrêté ministériel.

2. L'énumération des qualifications à l'article 2, § 4ter, nouveau, devra évidemment tenir compte de la dénomination des diplômes concernés, telle qu'elle existe dans les diverses communautés. Dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pu vérifier si tel a bien été le cas pour tous les éléments de l'énumération.

Article 7.

1. Les règles énoncées en ce qui concerne les institutions de soins privées, à l'article 2, § 8, alinéa 1er, nouveau, après le premier tiret, sont d'une lecture difficile. Afin de ne pas aggraver ce défaut de lisibilité, il conviendrait de veiller à limiter les règles à leurs aspects normatifs, sans inclure des développements qui ne sont pas à leur place dans un texte réglementaire ni reproduire des dispositions qui sont déjà d'application. Pour cette raison, il serait bon que le Ministre vérifie s'il ne serait pas

.../...

préférable d'omettre ou, en tout état de cause, de formuler d'une autre manière la deuxième phrase après le premier tiret de l'article 2, § 8, alinéa 1er, nouveau ("Cette dernière obligation ...").

Toujours, après le premier tiret, il serait préférable, par souci de clarté, de commencer la dernière phrase comme suit : "Ce document devra être approuvé par le Conseil d'entreprise, le Comité ... ou la délégation syndicale, ou, à défaut, par les secrétaires ...".

2. A l'alinéa 2 de l'article 2, § 8, nouveau, il y aurait lieu d'écrire : "... attestant que, par intervention visée à l'article 1er, un montant de 2 francs a été versé au ...".

Article 8.

Compte tenu notamment de la proposition de texte formulée sous le point 2 pour l'article 7 du projet, il peut être envisagé d'écrire à la fin de l'article 8 :

"... remplacés par les mots 'les montants visés à l'article 1er, § 1er, à l'exception des montants qui résultent d'une augmentation temporaire, et diminués du montant visé à l'article 2, § 8, alinéa 2, sont liés'".

.../...

Article 9.

1. Il y a lieu de rédiger la phrase liminaire de l'article 9 du projet comme suit :

"L'article 4, alinéa 1er, du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :".

2. Dans le nouvel article 4, alinéa 1er, le texte néerlandais est susceptible d'amélioration. Ainsi, il y a lieu d'écrire "... als rustoord voor bejaarden, of die, zonder als rustoord voor bejaarden te zijn erkend, de gemeenschappelijke woon- of verblijfplaats voor bejaarden uitmaken en geregistreerd zijn door ..." et ensuite "... worden ... de samenstelling van het personeel en het aantal rechthebbenden in aanmerking genomen ...".

Article 10.

Certaines dispositions du régime en projet ont un effet rétroactif au 1er janvier 1996, d'autres au 1er avril 1994. Sur ce point, l'on se reportera à l'observation générale formulée au début du présent avis. Complémentairement, il importe de souligner que la question de l'admissibilité de la rétroactivité d'une réglementation ne doit pas uniquement être abordée en fonction de l'existence d'une habilitation légale à cet effet, mais qu'il convient de veiller, en outre, à ce que la rétroactivité ne porte pas atteinte à des droits acquis.

.../...

Sous cette réserve, la rédaction suivante est proposée pour l'article 10 :

"Art. 10. Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1996, à l'exception des articles 4, 8 et 9, qui produisent leurs effets le 1er avril 1994".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

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 M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.