

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 16 juli 1996 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 "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 19 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre de vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 16 juillet 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, 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 19 juillet 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt de toepassing van het voornoemde artikel 84 gevraagd "en raison de l'urgence motivée par une action en référé devant le Tribunal de Travail contre (l'arrêté ministériel modifié par le projet d'arrêté) et de la nécessité qui en découle d'une entrée en vigueur avant l'audience du 5 août 1996".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

1. Luidens artikel 37, § 12, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994,

.../...

stelt de Minister, op voorstel van het Verzekeringscomité (1), de tegemoetkoming vast voor o.m. de in artikel 34, 12°, bedoelde verstrekkingen, alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming.

Het voornoemde artikel 34, 12°, heeft betrekking op "de verstrekkingen die verleend worden door diensten of in inrichtingen die erkend zijn met toepassing van artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging, en die niet rechtstreeks in verband staan met deze bijzondere erkenning, alsmede de verstrekkingen die verleend worden in rustoorden voor bejaarden die erkend werden met toepassing van artikel 2 van de wet van 12 juli 1966 op (de) rustoorden voor bejaarden en de verstrekkingen verleend in instellingen die, zonder als rustoord te zijn erkend, een gemeenschappelijke woonplaats of verblijfplaats van bejaarden uitmaken, en die beantwoorden aan de door de Koning bepaalde voorwaarden".

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, bepaalt in artikel 1 het bedrag

(1) Krachtens artikel 2, e, van de voornoemde gecoördineerde wet, moet onder "Verzekeringscomité" worden verstaan "het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging" van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

van de voornoemde tegemoetkomingen en stelt inzonderheid in artikel 2 de voorwaarden vast voor het verkrijgen van die tegemoetkomingen.

Luidens artikel 2, § 8, eerste lid, eerste streepje, van dat ministerieel besluit, vervangen bij het ministerieel besluit van 17 april 1996, moeten de private verzorgingsinrichtingen, om de in artikel 1 bedoelde tegemoetkomingen te kunnen genieten, aan de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering een door de verantwoordelijke van de inrichting ondertekend document overmaken in verband met de arbeids- en beloningsvoorwaarden van het verpleegkundig en verzorgingspersoneel en van het aanvullend gekwalificeerd personeel dat taken vervult inzake reactivatie, revalidatie en sociale reïntegratie.

Luidens het bepaalde in fine van artikel 2, § 8, eerste lid, eerste streepje, "(moet) dat document ... worden goedgekeurd door de Ondernemingsraad, het Comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen of de vakbondsafvaardiging of, bij ontstentenis ervan, door de gewestelijke secretarissen van de vakbondsorganisaties".

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe die laatste bepaling te schrappen met uitwerking op de datum waarop ze is in werking getreden, te weten 1 januari 1996. Het ontwerp beoogt m.a.w. de intrekking van die bepaling.

.../...

2. Wat de naleving van het voorschrift van het meergenoemde artikel 37, § 12, eerste lid, betreft, luidens hetwelk de Minister slechts verordenend kan optreden "op voorstel van het Verzekeringscomité", moet het volgende worden opgemerkt.

De te wijzigen bepaling van het ministerieel besluit van 5 april 1995 werd, blijkens de aanhef van het wijzigend ministerieel besluit van 17 april 1996, vastgesteld "gelet op het voorstel, uitgebracht door het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering op 26 februari 1996".

In de aanhef van het thans voorliggende ontwerp, dat strekt tot gedeeltelijke intrekking van die bepaling van het ministerieel besluit van 17 april 1996, wordt verwezen naar een voorstel van het bedoelde Verzekeringscomité van "22 januari 1996".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is het bedoelde voorstel van 22 januari 1996 het oorspronkelijke voorstel dat het Verzekeringscomité had geformuleerd vóór de totstandkoming van het ministerieel besluit van 17 april 1996, en was in dat voorstel geen sprake van de bepaling die men thans wil intrekken. Die bepaling zou pas achteraf zijn toegevoegd en voorgelegd aan het Verzekeringscomité, dat er op 26 februari 1996 zou hebben mee ingestemd. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat, door te verwijzen naar het oorspronkelijke voorstel waarin geen sprake was van

.../...

de in te trekken bepaling van artikel 2, § 8, eerste lid, eerste streepje, in fine, voldaan is aan het voorschrift van artikel 37, § 12, eerste lid, van de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Met die opvatting van de stellers van het ontwerp kan niet worden ingestemd. Een correcte toepassing van het voornoemde artikel 37, § 12, eerste lid, vereist immers dat in de bestaande bepalingen van het ministerieel besluit van 5 april 1995 - welke bepalingen zijn tot stand gekomen op voorstel van het Verzekeringscomité - geen wijzigingen kunnen worden aangebracht dan na een nieuw voorstel van dat Comité.

Wanneer het ontworpen besluit zou worden vastgesteld zonder een dergelijk nieuw voorstel, zou zulks tot de vernietiging van het ontworpen besluit kunnen leiden, indien daartegen bij de afdeling administratie van de Raad van State een annulatieberoep zou worden ingesteld.

Het niet (correct) in acht nemen van het voorschrift van artikel 37, § 12, eerste lid, heeft tot gevolg dat het ontwerp momenteel niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht. Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere

.../...

woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen, nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'application de l'article 84 précité est demandée "en raison de l'urgence motivée par une action en référé devant le Tribunal de Travail contre (l'arrêté modifié par le projet d'arrêté) et de la nécessité qui en découle d'une entrée en vigueur avant l'audience du 5 août 1996".

*

*

*

Vu le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

1. Aux termes de l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, le Ministre fixe, sur proposition du Comité de l'assurance (1), l'intervention pour, notamment, les prestations visées à l'article 34, 12°, ainsi que les conditions de cette intervention.

(1) En vertu de l'article 2, e, de la loi coordonnée précitée, il convient d'entendre par "Comité de l'assurance" "le Comité de l'assurance soins de santé" de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

L'article 34, 12°, susvisé concerne "les prestations qui sont fournies par des services ou dans des institutions qui sont agréés en application de l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins, et qui ne sont pas en rapport direct avec cet agrément spécial, ainsi que les prestations qui sont dispensées dans des maisons de repos pour personnes âgées, agréées en application de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées et les prestations qui sont dispensées dans des institutions qui, sans être agréées comme maisons de repos, constituent le domicile ou la résidence commune des personnes âgées, et qui répondent aux conditions fixées par le Roi".

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, fixe en son article 1er le montant des interventions susmentionnées et détermine notamment à l'article 2 les conditions requises pour bénéficier de ces interventions.

Aux termes de l'article 2, § 8, alinéa 1er, premier tiret, de cet arrêté ministériel, remplacé par l'arrêté ministériel du 17 avril 1996, les institutions de soins privées doivent, pour pouvoir bénéficier des interventions visées à l'article 1er, transmettre au Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité un document signé par le responsable de l'institution

.../...

concernant les conditions de travail et de rémunération du personnel infirmier et soignant ainsi que du personnel qualifié supplémentaire accomplissant des tâches de réactivation, de rééducation fonctionnelle et de réintégration sociale.

Aux termes de l'article 2, § 8, alinéa 1er, premier tiret, in fine, "Le document dont question devra porter l'accord du Conseil d'entreprise, du Comité de sécurité et d'hygiène et de l'embellissement des lieux de travail ou de la délégation syndicale ou, à défaut, des secrétaires régionaux des organisations syndicales".

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à supprimer cette dernière disposition avec effet à la date à laquelle elle est entrée en vigueur, à savoir le 1er janvier 1996. En d'autres termes, le projet vise le retrait de cette disposition.

2. En ce qui concerne le respect des dispositions de l'article 37, § 12, alinéa 1er, précité, aux termes duquel le Ministre ne peut intervenir que "sur proposition du Comité de l'assurance", force est de relever ce qui suit.

La disposition de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 à modifier a été établie, selon le préambule de l'arrêté ministériel modificatif du 17 avril 1996, "vu la proposition émise le 26 février 1996 par le Comité de l'assurance soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité".

.../...

Dans le préambule du présent projet qui vise au retrait partiel de cette disposition de l'arrêté ministériel du 17 avril 1996, il est fait référence à une proposition du Comité de l'assurance susvisé datant du "22 janvier 1996".

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, la proposition du 22 janvier 1996 susvisée est la proposition initiale que le Comité de l'assurance avait formulée avant que n'intervienne l'arrêté ministériel du 17 avril 1996 et il n'était pas question, dans cette proposition, de la disposition que l'on veut rapporter à présent. Ce n'est qu'ensuite que cette disposition aurait été ajoutée et soumise au Comité de l'assurance qui l'aurait approuvée le 26 février 1996. Selon le fonctionnaire délégué, les auteurs du projet considèrent qu'en faisant référence à la proposition initiale où il n'était pas question de la disposition à rapporter de l'article 2, § 8, alinéa 1er, premier tiret, in fine, il est satisfait à la prescription de l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité.

Il ne peut être souscrit à cette conception des auteurs du projet. Une application correcte de l'article 37, § 12, alinéa 1er, précité requiert en effet que les dispositions existantes de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 - lesquelles dispositions sont intervenues sur proposition du Comité de l'assurance - ne peuvent faire l'objet de modifications qu'après une nouvelle proposition de ce Comité.

.../...

Si l'arrêté en projet était pris sans cette nouvelle proposition, il pourrait être annulé s'il faisait l'objet d'un recours en annulation introduit auprès de la section d'administration du Conseil d'Etat.

La circonstance de ne pas avoir respecté (correctement) les dispositions de l'article 37, § 12, alinéa 1er, emporte que le projet n'est pas actuellement en état d'être examiné par la section de législation. Les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent en effet être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les phases successives de leur élaboration administrative, en d'autres termes après que les projets de textes ont été soumis aux consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus et après que les auteurs des projets ont eu la possibilité d'apporter à leurs textes les adaptations éventuelles sur le fondement de ces consultations, avis, etc., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

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.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.