

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 8 juli 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden welke moeten worden vervuld door de instellingen die, zonder als rustoord te zijn erkend, een gemeenschappelijke woonplaats of verblijfplaats van bejaarden uitmaken als bedoeld in artikel 34, 12° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 25 september 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 8 juillet 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions auxquelles doivent répondre les institutions, qui sans être agréées comme maisons de repos, constituent le domicile ou la résidence commune de personnes âgées, au sens de l'article 34, 12°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 25 septembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de voorwaarden vast te stellen waaraan instellingen, die, zonder als rustoord te zijn erkend, een gemeenschappelijke woon- of verblijfplaats van bejaarden uitmaken, moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

De ontworpen regeling komt in de plaats van die van het koninklijk besluit van 20 juni 1990, waarvan artikel 6 van het ontwerp de opheffing beoogt.

Een belangrijke nieuwigheid van de ontworpen regeling in vergelijking met het koninklijk besluit van 20 juni 1990 is dat de betrokken instellingen niet enkel op eigen verzoek kunnen worden geregistreerd door de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, doch dat wordt voorzien in een systeem van registratie op initiatief van die Dienst, zodra de instelling aan de in het ontwerp vastgestelde voorwaarden voldoet (1). Of daadwerkelijk aan die voorwaarden is voldaan zal worden uitgemaakt door de gemeenschaps- of de gewestoverheid die bevoegd is voor de erkenning van de rustoorden voor bejaarden.

(1) Het ontwerp bevat evenmin nog een bepaling betreffende het beslechten van de geschillen welke kunnen rijzen naar aanleiding van de registratie (zie artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1990).

2. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat voor het ontwerp een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 34, 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Die bepaling beoogt immers de verstrekkingen welke worden verleend in instellingen die, zonder als rustoord te zijn erkend, een gemeenschappelijke woon- of verblijfplaats van bejaarden uitmaken, "en die beantwoorden aan de door de Koning bepaalde voorwaarden".

In dat verband valt nochtans op te merken dat het ontwerp niet beperkt blijft tot het bepalen van louter de voorwaarden waaraan de desbetreffende instellingen moeten voldoen, doch dat integendeel ook in een procedure van automatische registratie wordt voorzien, hetzij op verzoek van de instelling, hetzij op initiatief van de bevoegde Dienst van het R.I.Z.I.V.

De tekst van het ontwerp, meer bepaald artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, laat er evenwel geen twijfel over bestaan dat de voornoemde registratie uitsluitend instellingen betreft met betrekking tot welke het bewijs is geleverd dat zij voldoen aan de in het ontwerp bepaalde voorwaarden.

Die registratie houdt derhalve niets meer in dan een louter administratieve bevestiging van het feit dat de betrokken instellingen inderdaad aan de vereiste voorwaarden voldoen. Er mag bijgevolg van worden uitgegaan dat het

.../...

ontwerp, ook wat dat aspect van de regeling betreft, een voldoende rechtsgrond put uit artikel 34, 12°, van de gecoördineerde wet, ook al wordt in die bepaling de Koning niet uitdrukkelijk met het vaststellen van enige procedure van registratie belast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het advies van het Verzekeringscomité van de geneeskundige verzorging op 17 februari 1997 is uitgebracht. Die datum zal derhalve in het tweede lid moeten worden vermeld.

Artikel 1

In artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt verwezen naar "het decreet van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden, gewijzigd bij de decreten van 13 april 1988 en 20 februari 1991". Tenzij het de bedoeling zou zijn om toekomstige wijzigingen van het decreet van 5 maart 1985 buiten beschouwing te laten voor de toepassing van artikel 1, § 2, eerste lid, verdient het geen aanbeveling om in dat lid melding te maken van de wijzigingen welke tot op heden in het betrokken decreet werden aangebracht.

.../...

Het is daarentegen nuttig te vermelden van welke overheden de in paragraaf 2 aangehaalde decreten en ordonnanties uitgaan.

In het tweede lid van dezelfde paragraaf kan ermee worden volstaan te schrijven : "... , en die erkend zijn met toepassing van artikel 4 van die ordonnantie". De basisregeling inzake de erkenning van de betrokken instellingen is immers opgenomen in artikel 4 van de ordonnantie van 20 februari 1992.

Artikel 2

1. In artikel 2, eerste lid, is sprake van een automatische registratie die hetzij op initiatief van de bevoegde Dienst van het R.I.Z.I.V., hetzij op verzoek van de instelling (niet : "inrichting"), plaatsheeft. Weliswaar wordt bepaald dat het laatstgenoemde verzoek met een ter post aangetekende brief moet gebeuren, doch er worden in dat verband geen andere specifieke vereisten gesteld. Derhalve lijkt ervan te moeten worden uitgegaan dat de regels welke het tweede en het derde lid van artikel 2 bevatten met betrekking tot het bewijs en de aan het R.I.Z.I.V. voor te leggen documenten, in dezelfde mate gelden voor een automatische registratie welke op initiatief van de bevoegde Dienst van het R.I.Z.I.V. plaatsheeft, dan wel op verzoek van de instelling.

Mocht dit niet de bedoeling zijn van de stellers van het ontwerp, dan zou zulks duidelijker tot uitdrukking

.../...

moeten worden gebracht in de tekst ervan en zou, duidelijkheidshalve, ervoor kunnen worden geopteerd de twee genoemde varianten van de automatische registratie in afzonderlijke bepalingen van het ontwerp onder te brengen.

2. De automatische registratie zal luidens artikel 2, eerste lid, gebeuren zodra het R.I.Z.I.V. kennis heeft van het bestaan van de instellingen en deze aan de voorwaarden voldoen.

Dergelijk systeem van registratie valt niet in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, vermits het niet waarborgt dat alle instellingen die aan de in het ontwerp bepaalde voorwaarden beantwoorden, in dezelfde mate zullen worden geregistreerd. Immers dat zal uitsluitend het geval zijn voor de instellingen welke niet enkel aan de betrokken voorwaarden beantwoorden, doch wier bestaan tevens is gekend door het R.I.Z.I.V. Dat laatste vereiste is evenwel dermate willekeurig en afhankelijk van feitelijke omstandigheden dat het bezwaarlijk te handhaven valt (1).

3. Uit het tweede lid van artikel 2 volgt dat het aan de gemeenschaps- of gewestoverheid die bevoegd is voor de erkenning van de rustoorden voor bejaarden toekomt om erover te oordelen of de instellingen daadwerkelijk beantwoorden aan de in het ontwerp bepaalde voorwaarden. Zodra immers

(1) In de plaats ervan zou bijv. kunnen worden geopteerd voor een procedure van verplichte aangifte door de instellingen.

die overheden bevestigen dat aan de desbetreffende voorwaarden werd voldaan, zal de bevoegde Dienst van het R.I.Z.I.V. tot een automatische registratie overgaan. Op die wijze krijgen de betrokken gemeenschaps- en gewestoverheden op het vlak van de ziekte- en invaliditeitsverzekering evenwel een bevoegdheid aangereikt welke niet strookt met de bevoegdheidsverdelende regels van inzonderheid artikel 5, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Opdat de ontworpen regeling zou kunnen worden geacht op dat punt met de voornoemde bijzondere wetsbepaling in overeenstemming te zijn moet minstens worden bepaald dat het uiteindelijk aan het bevoegde federaal orgaan, zijnde in casu het R.I.Z.I.V., toekomt om te oordelen of de instellingen aan de in het ontwerp omschreven voorwaarden voldoen. Daarbij zou er dan wel kunnen worden in voorzien de voornoemde gemeenschaps- en gewestoverheden op een andere, zij het niet decisieve manier te betrekken bij de oordeelsvorming door het R.I.Z.I.V.

Artikel 3

Onverminderd de vaststelling dat in dit artikel niet wordt aangegeven aan wie de kennisgeving moet worden gericht, zou de Nederlandse tekst ervan beter luiden als volgt :

"Art. 3. De Dienst voor geneeskundige verzorging geeft kennis van de registratiebeslissing door middel van een ter

.../...

post aangetekende brief binnen een termijn van 30 dagen na die beslissing."

Artikel 7

Dit artikel hoeft enkel in het ontwerp te worden behouden in de mate dat er specifieke redenen zijn om af te wijken van de gangbare termijn van de inwerkingtreding van besluiten. Indien dat het geval is zal uiteraard de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit moeten worden vermeld.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à fixer les conditions auxquelles doivent répondre les institutions qui, sans être agréées comme maisons de repos, constituent le domicile ou la résidence commune de personnes âgées, pour être admises à l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Le texte en projet remplace l'arrêté royal du 20 juin 1990, dont l'article 6 du projet envisage l'abrogation.

Par rapport à l'arrêté royal du 20 juin 1990, la réglementation en projet introduit une importante nouveauté, en ce sens que, non seulement, les institutions concernées peuvent être registrées, sur leur propre demande, par le Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, mais qu'en outre, il est prévu un système d'enregistrement, à l'initiative de ce Service, dès que l'institution satisfait aux conditions fixées dans le projet (1). Il appartiendra à l'autorité communautaire ou régionale compétente en matière d'agrément des maisons de repos pour personnes âgées, d'établir s'il est effectivement satisfait à ces conditions.

2. Il ressort du premier alinéa du préambule que le projet se donne pour fondement légal l'article 34, 12°, de

(1) Le projet ne comporte plus non plus, de disposition relative à la solution de litiges pouvant surgir à l'occasion de l'enregistrement (voir l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1990).

la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition envisage notamment les prestations fournies dans des institutions qui, sans être agréées comme maisons de repos, constituent le domicile ou la résidence commune de personnes âgées, "et qui répondent aux conditions fixées par le Roi".

Il convient néanmoins d'observer à cet égard que le projet ne se limite pas à fixer les conditions auxquelles les institutions concernées doivent répondre, mais qu'il prévoit aussi, au contraire, une procédure d'enregistrement automatique, soit sur demande de l'institution, soit à l'initiative du Service compétent de l'I.N.A.M.I.

Toutefois, le texte du projet, plus précisément l'article 2, alinéa 1er, du projet, indique clairement que l'enregistrement susvisé concerne exclusivement des institutions pour lesquelles la preuve est faite qu'elles satisfont aux conditions fixées par le projet.

Dès lors, cet enregistrement n'est rien d'autre qu'une simple confirmation administrative du fait que les institutions concernées répondent en effet aux conditions requises. L'on peut dès lors considérer que le projet trouve un fondement légal suffisant à l'article 34, 12°, de la loi coordonnée, y compris en ce qui concerne cet aspect de la réglementation, même si cette disposition ne charge pas expressément le Roi de fixer la moindre procédure d'enregistrement.

EXAMEN DU TEXTE

.../...

Préambule

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'avis du Comité de l'assurance soins de santé a été donné le 17 février 1997. Il y aura lieu dès lors de mentionner cette date au deuxième alinéa.

Article 1er

A l'article 1er, § 2, alinéa 1er, du projet, il est fait référence au "décret du 5 mars 1985, portant réglementation de l'agrément et de l'octroi de subventions relatives aux structures destinées aux personnes âgées, modifié par les décrets des 13 avril 1988 et 20 février 1991". Sauf si l'intention était de ne pas tenir compte de modifications futures du décret du 5 mars 1985 pour l'application de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, il n'est pas recommandable de faire mention, à cet alinéa, des modifications qui ont été apportées jusqu'à ce jour dans le décret concerné.

En revanche, il est pertinent de mentionner les autorités dont émanent les décrets et ordonnances énoncés au paragraphe 2.

A l'alinéa 2 du même paragraphe, il peut suffire d'écrire : "..., agréés en application de l'article 4 de cette ordonnance". La règle de base relative à l'agrément des institutions concernées figure en effet à l'article 4 de l'ordonnance du 20 février 1992.

.../...

Article 2

1. A l'article 2, alinéa 1er, il est question d'un enregistrement automatique effectué, soit à l'initiative du Service compétent de l'I.N.A.M.I., soit sur demande de l'institution. Si cette dernière demande doit se faire par lettre recommandée, aucune autre condition spécifique n'est toutefois posée à cet égard. Il y a lieu dès lors de considérer que les règles contenues aux alinéas 2 et 3 de l'article 2, relatives à la preuve et aux documents à fournir à l'I.N.A.M.I., s'appliquent de la même manière à l'enregistrement automatique soit à l'initiative du Service compétent de l'I.N.A.M.I., soit sur demande de l'institution.

Si telle ne devait pas être l'intention des auteurs du projet, il y aurait lieu de le préciser dans le texte, et les deux variantes précitées de l'enregistrement automatique pourraient, par souci de clarté, être inscrites dans des dispositions distinctes du projet.

2. Aux termes de l'article 2, alinéa 1er, l'enregistrement automatique se fera dès que l'I.N.A.M.I. aura connaissance de l'existence des institutions et détiendra la preuve que celles-ci satisfont aux conditions prévues.

Pareil système d'enregistrement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'il ne garantit pas que toutes les institutions répondant aux normes fixées par le projet, seront enregistrées dans la même mesure. En effet,

.../...

il n'en sera ainsi que des institutions qui, non seulement satisfont aux conditions en cause, mais dont l'existence est également connue de l'I.N.A.M.I. Toutefois, cette dernière condition est à ce point aléatoire et subordonnée aux circonstances de fait qu'elle ne peut guère être maintenue (1).

3. Il résulte de l'alinéa 2 de l'article 2 qu'il appartient à l'autorité communautaire ou régionale compétente en matière d'agrément des maisons de repos pour personnes âgées, de juger si les institutions satisfont véritablement aux conditions prévues par le projet. En effet, dès que ces autorités confirment que les conditions en question ont été remplies, le Service compétent de l'I.N.A.M.I. procédera à un enregistrement automatique. De la sorte, les autorités communautaires et régionales se voient cependant investies, sur le plan de l'assurance maladie-invalidité, d'une compétence qui ne concorde pas avec les règles répartitrices de compétence, énoncées notamment à l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour que le régime en projet puisse, sur ce point, être tenu pour se concilier avec la disposition de loi spéciale précitée, il faut à tout le moins énoncer qu'il appartient finalement à l'organe fédéral compétent, en l'occurrence l'I.N.A.M.I., de juger si les institutions satisfont aux conditions décrites dans le projet. A cet

(1) Au lieu de quoi, l'on pourrait opter, par exemple, pour une procédure de déclaration obligatoire par les institutions.

égard, l'on pourrait, dans ce cas, prévoir d'associer les autorités communautaires et régionales susvisées d'une autre manière, fût-elle non décisive, dans l'appréciation à porter par l'I.N.A.M.I.

Article 3

Sous réserve de la constatation selon laquelle le présent article ne spécifie pas à qui doit être adressée la notification, mieux vaudrait libeller son texte néerlandais comme suit :

"Art. 3. De Dienst voor geneeskundig verzorging geeft kennis van de registratiebeslissing door middel van een ter post aangetekende brief binnen een termijn van 30 dagen na die beslissing.".

Article 7

Cet article ne doit être maintenu au projet que dans la mesure où il existe des raisons spécifiques pour déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés. Si tel est le cas, il y aura évidemment lieu de mentionner la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. DE BRABANDERE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de Mevr. C. BAMPS, adjunct-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 C. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE