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 5 januari 1999 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 19 mei 1992 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, in de rust- en verzorgingstehuizen", heeft op 7 januari 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 5 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 19 mai 1992 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, dans les maisons de repos et de soins", a donné le 7 janvier 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"- les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé pour les prestations dans les maisons de repos et de soins ayant été adaptés à partir du 1er janvier 1999, il est impératif que ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;

- il est nécessaire que les gestionnaires des maisons de repos et de soins soient avertis au plus tôt que le personnel nouvellement engagé, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand, ne peut entrer en ligne de compte pour atteindre les normes de personnel requises, et cela afin d'éviter une double subsidiation;

- il convient de modifier à cette occasion certaines dispositions caduques ou insuffisamment précises de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992 précité, modifications qui, pour le bon déroulement du travail administratif, doivent également être publiées au plus tôt;

- il convient enfin de faire savoir au plus tôt aux responsables des institutions que, pour une bonne application du système de financement annuel des maisons de repos et de soins, il est impératif que le montant total des interventions forfaitaires puisse être déterminé au plus tard pour le 1er octobre de chaque année, ce qui implique que tous les renseignements nécessaires à la détermination des montants de ces interventions doivent

parvenir au Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité endéans certains délais précis, et cela sous peine d'extinction du droit aux interventions forfaitaires".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt diverse wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 19 mei 1992 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, in de rust- en verzorgingstehuizen.

Die wijzigingen hebben, onder meer, betrekking op de aanpassing van het bedrag van de forfaitaire tegemoetkomingen voor de in de rust- en verzorgingstehuizen verleende verstrekkingen, op de mogelijkheid voor de rust- en verzorgingstehuizen om een beroep te doen op verpleegkundig interim-personeel, en op de termijnen die de rust- en verzorgingstehuizen moeten naleven op het stuk van het mededelen aan de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering van de documenten die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het bedrag van de forfaitaire tegemoetkomingen dat aan de onderscheiden rust- en verzorgingstehuizen toekomt.

Het ontwerp strekt er voorts toe een aantal redactionele en wetgevingstechnische wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 19 mei 1992. Met die wijzigingen beogen de stellers van het ontwerp de tekst van het voornoemde besluit te verduidelijken, dan wel in overeenstemming te brengen met sommige normatieve bepalingen die werden vervangen en waarnaar in het besluit wordt verwezen.

2. Er kan voor de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Die bepaling belast de Minister van Sociale Zaken ermee om, op voorstel van het Verzekeringscomité, de

tegemoetkoming vast te stellen voor de in artikel 34, 11°, 12° en 13°, van de wet, bedoelde verstrekkingen en om de voorwaarden voor die tegemoetkoming te bepalen.

De in het ontwerp beoogde rust- en verzorgingstehuizen zijn instellingen in de zin van artikel 34, 11°, van de gecoördineerde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien het ontwerp een voldoende rechtsgrond vindt in artikel 37, § 12, van de gecoördineerde wet, volstaat het om op het einde van het eerste lid van de aanhef te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 37, § 12, gewijzigd bij de wet van 20 december 1995;".

2. De koninklijke besluiten waarnaar wordt verwezen in het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef, strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, worden erdoor niet gewijzigd en moeten evenmin worden vermeld opdat de ontworpen regeling beter zou kunnen worden begrepen. De voornoemde leden worden derhalve beter uit de aanhef weggelaten.

3. In de aanhef van een besluit moeten enkel de rechtens vereiste voorstellen, adviezen of akkoorden worden vermeld. Het achtste lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Inspectie van Financiën, dient bijgevolg te worden geschrapt.

Artikel 2

Op het einde van de Nederlandse tekst van het artikel moet, naar analogie van de Franse tekst, worden geschreven : "..., over voldoende kinesitherapeuten en/of ergotherapeuten en/of logopedisten, ...".

Artikel 4

1. In het ontworpen tweede lid van artikel 2, § 3, van het ministerieel besluit van 19 mei 1992 wordt bepaald dat, wanneer een beroep wordt gedaan op de diensten van een interim-onderneming, "dit beroep aan de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (dient) te worden gemotiveerd aan de hand van personeelsadvertenties en aanvragen bij één van de (...) instanties" die in het ontworpen lid worden opgesomd.

Indien het de bedoeling is te bepalen dat de rust- en verzorgingstehuizen enkel op interim-personeel een beroep kunnen doen zo zij vooraf hebben geadverteerd en een aanvraag hebben ingediend bij één van de instanties, vermeld

in het ontworpen lid, en zij in dat verband de nodige bewijsstukken laten geworden aan de Dienst voor geneeskundige verzorging, zou die bedoeling, ter wille van de rechtszekerheid, op een meer expliciete wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de ontworpen bepaling.

2.1. In het ontworpen derde lid van artikel 2, § 3, van het ministerieel besluit van 19 mei 1992, wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector.

In dat koninklijk besluit wordt, benevens van collectieve arbeidsovereenkomsten en raamakkoorden (niet : "kader-overeenkomsten"), ook melding gemaakt van "het gemengd privé/openbaar protocolakkoord" (zie artikel 3 van het koninklijk besluit). Dit laatste protocolakkoord wordt, voor de toepassing van de ontworpen regeling, evenwel buiten beschouwing gelaten. Vraag is of dit de bedoeling is.

2.2. Onverminderd de opmerking sub 2.1., moet de redactie van de Nederlandse tekst van het ontworpen derde lid meer in overeenstemming worden gebracht met die van de Franse tekst. Men schrijve derhalve :

"De werknemers die, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector, met toepassing van ofwel de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten voor de

privé-sector, ofwel de raamovereenkomsten gesloten voor de openbare sector, nieuw zijn aangeworven, komen niet in aanmerking ...".

Artikel 5

Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 5, § 1, moet, naar analogie van de Franse tekst, worden geschreven : "..., de gesalarieerde kinesitherapeuten en/of ergotherapeuten en/of logopedisten en ...".

Artikel 8

Het artikel strekt ertoe de woorden "tegen uiterlijk 30 april en 31 oktober", in artikel 2, § 7, eerste lid, van het ministerieel besluit van 19 mei 1992, te vervangen door de woorden "tegen 30 april en 31 oktober".

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk welke de precieze inhoudelijke draagwijdte is van deze terminologische aanpassing.

Artikel 11

In zoverre artikel 3 van het ontwerp erop neerkomt dat de rust- en verzorgingstehuizen strengere verplichtingen worden opgelegd op het stuk van de in het individueel verzorgingsdossier op te nemen gegevens, kan aan die bepaling geen terugwerkende kracht worden verleend.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 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'urgence est motivée comme suit :

"- les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé pour les prestations dans les maisons de repos et de soins ayant été adaptés à partir du 1er janvier 1999, il est impératif que ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;

- il est nécessaire que les gestionnaires des maisons de repos et de soins soient avertis au plus tôt que le personnel nouvellement engagé, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand, ne peut entrer en ligne de compte pour atteindre les normes de personnel requises, et cela afin d'éviter une double subsidiation;

- il convient de modifier à cette occasion certaines dispositions caduques ou insuffisamment précises de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992 précité, modifications qui, pour le bon déroulement du travail administratif, doivent également être publiées au plus tôt;

- il convient enfin de faire savoir au plus tôt aux responsables des institutions que, pour une bonne application du système de financement annuel des maisons de repos et de soins, il est impératif que le montant total des interventions forfaitaires puisse être déterminé au plus tard pour le 1er octobre de chaque année, ce qui implique que tous les renseignements nécessaires à la détermination des montants de ces interventions doivent parvenir au Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité endéans certains délais précis, et cela sous peine

d’extinction du droit aux interventions forfaitaires".

*

* *

En application de l’article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, la section de législation s’est essentiellement limitée à "l’examen du fondement juridique, de la compétence de l’auteur de l’acte ainsi que de l’accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend apporter diverses modifications à l’arrêté ministériel du 19 mai 1992 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, dans les maisons de repos et de soins.

Ces modifications concernent entre autres l’adaptation du montant des interventions forfaitaires pour les prestations dans les maisons de repos et de soins, la possibilité pour les maisons de repos et de soins d’avoir recours à du personnel infirmier intérimaire, ainsi que les délais que les maisons de repos et de soins sont tenues de respecter pour transmettre au Service des soins de santé de

l'Institut national d'assurance maladie-invalidité les documents nécessaires pour fixer le montant des interventions forfaitaires revenant aux différentes maisons de repos et de soins.

Le projet vise également à apporter, à l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, un nombre de modifications du point de vue de la rédaction et de la légistique. Par ces modifications, les auteurs du projet entendent soit préciser le texte de l'arrêté précité, soit le mettre en concordance avec certaines dispositions normatives qui ont été remplacées et auxquelles il est fait référence dans l'arrêté.

2. Le régime en projet peut trouver un fondement légal suffisant à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition charge le Ministre des Affaires sociales de fixer, sur proposition du Comité de l'assurance, l'intervention pour les prestations visées à l'article 34, 11°, 12° et 13°, de la loi ainsi que les conditions de cette intervention.

Les maisons de repos et de soins visées dans le projet sont des institutions au sens de l'article 34, 11°, de la loi coordonnée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dès lors que le projet trouve un fondement légal suffisant à l'article 37, § 12, de la loi coordonnée, il suffit d'écrire au premier alinéa du préambule, à la fin : "..., notamment l'article 37, § 12, modifié par la loi du 20 décembre 1995;".

2. Les arrêtés royaux auxquels font référence les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement légal au régime en projet, ne sont pas modifiés par celui-ci et ne doivent pas non plus être mentionnés pour une meilleure compréhension du texte en projet. Mieux vaudrait, dès lors, omettre les alinéas précités du préambule.

3. Seuls doivent être mentionnés dans le préambule d'un arrêté les propositions, avis ou accords requis par la loi. Par conséquent, il y a lieu d'omettre le huitième alinéa du préambule dans lequel il est fait référence à l'avis de l'Inspection des Finances.

Article 2

Par analogie avec le texte français, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais, à la fin : "..., over voldoende kinesitherapeuten en/of ergotherapeuten en/of logopedisten, ...".

Article 4

1. L'alinéa 2, en projet, de l'article 2, § 3, de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, dispose qu'en cas de recours aux services d'une société de travail intérimaire, "ce recours (doit être motivé) auprès du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité au moyen d'offres d'emploi et de demandes adressées à l'une des instances (...)" énumérées à l'alinéa en projet.

S'il s'agit de disposer que les maisons de repos et de soins ne peuvent recourir à du personnel intérimaire qu'à condition d'avoir, au préalable, publié des offres d'emploi et introduit une demande auprès d'un des organes mentionnés dans l'alinéa en projet et de transmettre les pièces justificatives nécessaires au Service des soins de santé, il y aurait lieu, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de formuler cette intention de manière plus explicite dans la disposition en projet.

2.1. L'alinéa 3, en projet, de l'article 2, § 3, de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, fait référence à l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Dans cet arrêté royal, il est non seulement question de conventions collectives de travail et d'accords-cadres, mais également du "protocole d'accord mixte privé/public" (voir l'article 3 de l'arrêté royal). Toutefois, ce dernier protocole d'accord n'est pas pris en considération pour l'application du régime en projet. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention.

2.2. Sans préjudice de l'observation faite au point 2.1., il y aurait lieu de mieux harmoniser le texte néerlandais de l'alinéa 3, en projet, avec le texte français. On écrira dès lors :

"De werknemers die, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector, met toepassing van ofwel de collectieve arbeisovereenkomsten gesloten voor de privé-sector, ofwel de raamovereenkomsten gesloten voor de openbare sector, nieuw zijn aangeworven, komen niet in aanmerking ...".

Article 5

Par analogie avec le texte français, il y a lieu d'écrire à la fin du texte néerlandais de l'article 5, § 1er "..., de gesalarieerde kinesitherapeuten en/of ergotherapeuten en/of logopedisten en ...".

Article 8

L'article entend remplacer les mots "Au plus tard le 30 avril et le 31 octobre", à l'article 2, § 7, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, par les mots "Pour le 30 avril et le 31 octobre".

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas clairement la portée précise, quant au fond, de cette adaptation terminologique.

Article 11

Dans la mesure où l’article 3 du projet revient à imposer des obligations plus strictes aux maisons de repos et de soins en ce qui concerne les données devant figurer dans le dossier de soins individuel, cette disposition ne peut pas rétroagir.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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 chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS D. VERBIEST