

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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 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 7 januari 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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 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 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 normes de personnel et les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé pour les prestations dans les maisons de repos pour personnes âgées ayant été adaptés à partir du 1er janvier 1999, il est impératif que ces nouvelles normes et ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;
- il est nécessaire que les gestionnaires des maisons de repos pour personnes âgées 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 5 avril 1995 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 pour personnes âgées, 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 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.

.../...

Die wijzigingen hebben, onder meer, betrekking op de aanpassing van de personeelsnormen en van het bedrag van de forfaitaire tegemoetkomingen voor de in de erkende rustoorden voor bejaarden verleende verstrekkingen, op de regeling van de verplichte permanentie van de dienstverlening in sommige van die rustoorden, en op de termijnen welke die rustoorden 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 rustoorden toekomt.

Het ontwerp strekt er voorts toe een aantal redactionele en wetgevingstechnische wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 5 april 1995. 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 die wet, bedoelde verstrekkingen en om de voorwaarden voor die tegemoetkoming te bepalen.

.../...

De in het ontwerp beoogde rustoorden zijn instellingen in de zin van artikel 34, 12°, 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 en het derde 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 zevende lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Inspectie van Financiën, dient bijgevolg te worden geschrapt.

.../...

Artikel 2

1. In het ontworpen vierde lid van artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 5 april 1995, 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. Onverminderd de opmerking sub 1, moet de redactie van de Nederlandse tekst van het ontworpen vierde lid van artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit, 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 12

Artikel 12, § 1, van het ontwerp strekt ertoe de woorden "tegen uiterlijk 30 april en 31 oktober", in artikel 2, § 13, eerste lid, van het ministerieel besluit van 5 april 1995, 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 13

In het ontworpen artikel 2, § 15, eerste lid, van het ministerieel besluit van 5 april 1995, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Luidens de Nederlandse tekst moeten immers de betrokken documenten ten laatste op, al naar het geval, 31 maart of 30 september "worden overgemaakt" aan de Dienst voor geneeskundige verzorging. Overeenkomstig de Franse tekst "(ces documents) doivent parvenir au Service des soins de santé" tegen uiterlijk 31 maart of 30 september.

Dit gebrek aan overeenstemming zou kunnen worden weggewerkt indien, naar analogie van de terminologie die voorkomt in de overeenkomstige bepaling van artikel 9 van het ontwerp L. 28.672/1, waarover de Raad van State,

.../...

afdeling wetgeving, heden eveneens advies uitbrengt (1), in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 15, eerste lid, zou worden geschreven "..., aankomen op de Dienst voor geneeskundige verzorging ..." in plaats van "..., overgemaakt worden aan de Dienst voor geneeskundige verzorging ...".

Artikel 15

De ontworpen regeling werkt terug in de tijd tot 1 januari 1999.

Men weet dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met machtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Het om advies voorgelegde ontwerp houdt evenwel in dat de erkende rustoorden strengere personeelsnormen moeten naleven om voor de verzekeringstegemoetkoming in aanmerking te komen en dat hun zwaardere verplichtingen worden opgelegd op het stuk van de permanentie inzake dienstverlening.

(1) 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.

Zeker die aspecten van de ontworpen regeling stemmen niet overeen met één van de zo-even vermelde gevallen waarin de terugwerkende kracht van besluiten toelaatbaar kan worden geacht.

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 normes de personnel et les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé pour les prestations dans les maisons de repos pour personnes âgées ayant été adaptés à partir du 1er janvier 1999, il est impératif que ces nouvelles normes et ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;
- il est nécessaire que les gestionnaires des maisons de repos pour personnes âgées 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 5 avril 1995 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 pour personnes âgées, 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 d'arrêté soumis pour avis entend apporter diverses modifications 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.

.../...

Ces modifications concernent entre autres l'adaptation des normes de personnel et du montant des interventions forfaitaires pour les prestations dans les maisons de repos agréées pour personnes âgées, le régime des permanences obligatoires des prestations dans certaines de ces maisons de repos, ainsi que les délais que les maisons de repos 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.

Le projet vise également à apporter, à l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, 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 cette loi, ainsi que les conditions de cette intervention.

.../...

Les maisons de repos visées dans le projet sont des institutions au sens de l'article 34, 12°, 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 et troisième 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 septième alinéa du préambule dans lequel il est fait référence à l'avis de l'Inspection des Finances.

.../...

Article 2

1. L'alinéa 4 en projet de l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 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 est de savoir si telle est bien l'intention.

2. Sans préjudice de l'observation faite sous 1, il y aurait lieu de mieux harmoniser le texte néerlandais de l'alinéa 4 en projet de l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel 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 arbeidsovereenkomsten gesloten voor de privé-sector, ofwel de raamovereenkomsten gesloten voor de openbare sector, nieuw zijn aangeworven, komen niet in aanmerking ...".

.../...

Article 12

L'article 12, § 1er, du projet a pour objet de remplacer, à l'article 2, § 13, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, les mots "au plus tard le 30 avril et le 31 octobre" 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 13

A l'article 2, § 15, alinéa 1er, en projet de l'arrêté ministériel du 5 avril 1995, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Selon le texte néerlandais, en effet, les documents concernés doivent être transmis "worden overgemaakt" au plus tard, suivant le cas, le 31 mars ou le 30 septembre au Service des soins de santé. Conformément au texte français, ces documents "doivent parvenir au Service des soins de santé" au plus tard le 31 mars ou le 30 septembre.

Ce défaut de concordance pourrait être éliminé si, par analogie avec la terminologie employée dans la disposition correspondante de l'article 9 du projet L. 28.672/1, sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, rend

.../...

ce jour également un avis (1), on écrirait dans le texte néerlandais de l'article 2, § 15, alinéa 1er, en projet "..., aankomen op de Dienst voor geneeskundige verzorging ..." au lieu de "..., overgemaakt worden aan de Dienst voor geneeskundige verzorging ...".

Article 15

Le régime en projet rétroagit au 1er janvier 1999.

Nul n'ignore qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la rétroactivité fait l'objet d'une habilitation légale, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le projet soumis pour avis emporte toutefois que les maisons de repos agréées doivent appliquer des normes de personnel plus contraignantes pour pouvoir bénéficier de l'intervention de l'assurance et que des obligations plus lourdes leur sont imposées en ce qui concerne la permanence des prestations.

(1) 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.

Ce sont, sûrement, ces aspects du régime en projet qui ne correspondent pas à l'un des cas prérappelés dans lesquels l'effet rétroactif des arrêtés peut être considéré comme admissible.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
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