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 20 mei 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen kan worden toegekend voor de coördinatie van de verzorging verstrekt door diensten voor thuisverpleging", heeft op 13 juli 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 20 mai 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée pour la coordination des soins par les services de soins infirmiers à domicile", a donné le 13 juillet 1999 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de voorwaarden vast te stellen waaronder een tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen kan worden toegekend voor de coördinatie van de verzorging die wordt verstrekt door diensten voor thuisverpleging.

De in het ontwerpbesluit vervatte regeling is complementair met die betreffende de erkenningsnormen en het programmacijfer die ten aanzien van de betrokken diensten voor thuisverpleging worden vastgesteld in de eveneens om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde ontwerpen L. 29.316/3 en L. 29.317/3.

2. De voorwaarden voor de voormelde tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen worden vastgesteld met toepassing van artikel 56, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Luidens die bepaling kan, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten, bij wijze van experiment, een naar tijd en toepassingsgebied beperkte tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging worden toegekend voor bijzondere modellen van verstrekking en betaling van

geneeskundige verzorging. De nadere regelen waaronder deze tegemoetkoming wordt toegekend maken, luidens dezelfde bepaling, het voorwerp uit van overeenkomsten gesloten in de schoot van het Verzekeringscomité.

De in het ontwerpbesluit bedoelde tegemoetkoming lijkt te beantwoorden aan de criteria, vermeld in artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet. Zo gaat het om een nieuwe tegemoetkoming betreffende sommige specifieke opdrachten van de betrokken diensten, en blijft de regeling beperkt tot het begrotingsjaar 1999, waarna deze dient te worden geëvalueerd.

Onverminderd wat zal worden opgemerkt bij de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, mag er derhalve van worden uitgegaan dat dit laatste een voldoende rechtsgrond vindt in het voormelde artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men vermelde, zoals gebruikelijk is, in het zesde lid van de aanhef de datum waarop door de Ministerraad is beslist de Raad van State, afdeling wetgeving, om een advies binnen een termijn van ten hoogste één maand te verzoeken.

2. De considerans, die is opgenomen in het achtste lid van de aanhef, is overbodig en dient te worden geschrapt.

Artikel 1

De verwijzing naar artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 dient op dezelfde wijze te gebeuren in de Nederlandse en in de Franse tekst. In de tekst van het ontwerpbesluit is dat niet het geval, aangezien in de Nederlandse tekst van artikel 1 wordt gerefereerd aan "artikel 5, § 1," van de voormelde wet, en in de Franse tekst aan "l'article 5, § 1er, premier alinéa" van die wet.

Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1978 werd vervangen bij het koninklijk besluit nr. 59 van 22 juli 1982 en werd gewijzigd bij de wet van 25 januari 1999. De betrokken wijzigende teksten dienen - indien de vermelding ervan in het ontwerp wordt behouden - best als zodanig te worden aangegeven in artikel 1 van het ontwerp, tenzij er de voorkeur aan wordt gegeven om direct te verwijzen naar het besluit dat wordt genomen ter uitvoering van artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1978, en dat - in ontwerpvorm - het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 29.316/3.

Artikelen 2 en 3

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp komen neer op de vermelding van de voorwaarden waaraan de betrokken

diensten moeten voldoen om voor een tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in aanmerking te komen.

In dat verband moet evenwel worden opgemerkt dat luidens artikel 34, 1°, b), van de gecoördineerde wet, de "voornoemde diensten thuisverpleging dienen te beantwoorden aan de door de Koning vast te stellen voorwaarden, in uitvoering van artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging, gewijzigd bij de wet van 25 januari 1999".

Aan de voormelde bepaling van de wet van 27 juni 1978 wordt uitvoering gegeven door het besluit dat - in ontwerpvorm - het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 29.316/3. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp blijken trouwens te overlappen met bepalingen van het ontwerp L. 29.316/3.

Aangezien, eensdeels, de diensten voor thuisverpleging moeten voldoen aan alle erkenningsnormen, vermeld in het ontwerp L. 29.316/3, willen zij voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, en, anderdeels, het voorliggende ontwerpbesluit terzake niet in bijkomende erkenningsnormen voorziet, kunnen de artikelen 2 en 3 bezwaarlijk worden gehandhaafd in het ontwerp.

Deze conclusie wint trouwens aan relevantie in het licht van de door de gemachtigde van de regering in dat verband gegeven toelichting.

Volgens die toelichting zou het ontwerp ertoe strekken de elementen, die worden opgesomd in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, te doen opnemen in de overeenkomsten die het Verzekeringscomité sluit met de erkende diensten voor thuisverpleging. Op die wijze zou het voor het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering mogelijk worden erop toe te zien dat de betrokken diensten de in de artikelen 2 en 3 vermelde opdrachten naar behoren uitoefenen.

Deze bedoeling staat evenwel op gespannen voet met de vaststelling dat, zoals uit artikel 34, 1°, b), van de gecoördineerde wet volgt, de wetgever duidelijk heeft geopteerd voor een erkenningsregeling die is uitgewerkt met toepassing van de wet van 27 juni 1978. Zulks impliceert dat niet de federale overheid, doch wel de gemeenschappen de diensten voor thuisverpleging moeten erkennen en dat ze dienen in te staan voor het toezicht op de naleving van de door de Koning vast te stellen erkenningsnormen (1).

Het valt bijgevolg niet goed in te zien hoe in het voorliggende ontwerpbesluit in een bijkomende regeling van toezicht door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering zou kunnen worden voorzien met betrekking tot de uitoefening van opdrachten die reeds in de erkenningsnormen, vervat in het ontwerp L. 29.316/3, liggen besloten en waarop de gemeenschappen al toezicht zullen dienen uit te oefenen.

---

(1) Voor wat betreft de Franse Gemeenschap werd de uitoefening van de betrokken bevoegdheid overgedragen aan de Franse Gemeenschapscommissie, eensdeels, en aan het Waalse Gewest, anderdeels.

Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 2 en 3 uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Als gevolg hiervan dient dan de nummering van de overige artikelen van het ontwerp te worden aangepast (1). Hetzelfde geldt voor sommige interne verwijzingen naar de te schrappen bepalingen (zo bijvoorbeeld in de artikelen 1, 6 en 7 van het ontwerp).

Artikel 4

1. Artikel 4, derde lid, van het ontwerp belast het Nationaal Comité voor de diensten voor thuisverpleging ermee "een systeem voor interne en externe evaluatie van de activiteit van de diensten voor thuisverpleging" in te voeren.

Afgezien van de vaststelling dat een dergelijke delegatie te ruim is om toelaatbaar te zijn, moet worden vastgesteld dat in artikel 9, § 3, van het meermaals genoemde ontwerp L. 29.316/3 reeds in een (afwijkende) evaluatieregeling is voorzien. Indien het de bedoeling zou zijn om het Nationaal Comité bij die regeling te betrekken (bijvoorbeeld op het vlak van de coördinatie), zou zulks op een meer duidelijke wijze moeten worden verwoord.

---

(1) Wat de nummering van de artikelen betreft, mag er trouwens op worden gewezen dat dient te worden geschreven "Art. 2", "Art. 3", "Art. 4", enz. Enkel "Artikel 1" van het ontwerp dient voluit te worden geschreven.

2. Nog in artikel 4, derde lid, worden, wat de verwijzing naar artikel 37, § 13, van de gecoördineerde wet betreft, de woorden "ingevoegd bij artikel 113 van de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen" beter geschrapt.

Artikel 7

1. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat de concrete verdeling van het betrokken budget tussen de verscheidene diensten pas zal gebeuren op het ogenblik dat is geweten hoeveel diensten precies voor de verdeling in aanmerking komen. De vraag rijst derhalve of in het ontwerp geen referentiedatum moet worden ingeschreven, wat het bepalen van de voor de verdeling in aanmerking komende diensten betreft.

2. Onverminderd de vorige opmerking, moet worden vastgesteld dat artikel 7 bepalingen overneemt van het ontwerp L. 29.316/3, benevens een aantal bepalingen die het vereiste normatieve karakter ontberen.

Voorgesteld wordt derhalve de redactie van artikel 7 aan te passen als volgt :

"Art. 7. Het in artikel 5 bedoelde budget wordt als volgt verdeeld tussen de in artikel 1 bedoelde diensten voor thuisverpleging :

1° elke dienst ontvangt een gelijke basisfinanciering. Deze basisfinanciering mag voor alle diensten samen niet groter zijn dan 10 procent van het in artikel 5 bedoelde budget;

2° elke dienst ontvangt een aanvullende financiering ten belope van het aantal full time-equivalenten dat hij tewerkstelt voor het verstrekken van de verzorging, bedoeld in artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige zorgen en uitkeringen. Deze aanvullende financiering mag voor alle diensten samen niet groter zijn dan 90 procent van het in artikel 5 bedoelde budget.".

Artikel 8

Men schrijve "31 december 1999" in plaats van "31.12.1999".

Ook in artikel 9 van het ontwerp dient de verwijzing naar de in dat artikel vermelde data in overeenkomstige zin te worden aangepast.

Artikel 10

Rekening houdend met de bij de artikelen 2 en 3 van het ontwerp gemaakte opmerkingen en met de draagwijdte van de overige bepalingen van het ontwerp, kan artikel 10 worden geschrapt.

Artikel 11

Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de ontworpen regeling op een in de tijd beperkte financiering betrekking heeft, zou het aanbeveling verdienen dat in artikel 11 ook zou worden bepaald dat het besluit ophoudt uitwerking te hebben op een welbepaalde datum.

Ermee rekening houdend dat artikel 9 van het ontwerp het Nationaal Comité ertoe verplicht om het verslag over zijn activiteiten tegen uiterlijk 30 juni 2000 aan het Verzekeringscomité voor te leggen, zou de in artikel 11 te vermelden datum, waarop het besluit ophoudt uitwerking te hebben, 1 juli 2000 kunnen zijn.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée pour la coordination des soins dispensés par les services de soins infirmiers à domicile.

Les dispositions inscrites dans le projet d'arrêté sont le complément de celles relatives aux normes d'agrément et au nombre programme fixés à l'égard des services de soins infirmiers à domicile concernés dans les projets L. 29.316/3 et L. 29.317/3 également soumis pour avis au Conseil d'Etat, section de législation.

2. Les conditions pour l'intervention susvisée de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités sont établies en application de l'article 56, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition prévoit que, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution, une intervention de l'assurance soins de santé, limitée dans le temps et dans son champ d'application, peut être accordée à titre expérimental pour des modèles spéciaux de dispensation et de paiement de soins de santé. Les modalités détaillées suivant lesquelles cette intervention est octroyée font l'objet, selon cette même disposition, de conventions conclues au sein du Comité de l'assurance.

.../...

L'intervention visée dans le projet d'arrêté semble répondre aux critères énoncés à l'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée. Ainsi, il s'agit d'une nouvelle intervention concernant certaines missions spécifiques des services concernés et la réglementation demeure limitée à l'exercice budgétaire 1999, après quoi elle devra faire l'objet d'une évaluation.

Sans préjudice de ce qui sera relevé à propos des articles 2 et 3 du projet, il peut dès lors être considéré que ce dernier puise un fondement légal suffisant dans l'article 56, alinéa 1er, précité de la loi coordonnée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Conformément à l'usage, il convient de mentionner dans le sixième alinéa du préambule, la date à laquelle le Conseil des ministres a décidé de demander au Conseil d'Etat, section de législation, un avis dans un délai n'excédant pas un mois.

2. Le considérant inscrit dans le huitième alinéa du préambule est superflu et doit être supprimé.

Article 1er

La référence à l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 doit s'opérer de la même manière dans les textes français et néerlandais. Tel n'est pas le cas dans le texte du projet d'arrêté, dès lors que le texte néerlandais de l'article 1er fait référence à "l'article 5, § 1er," de la loi précitée et que le texte français vise "l'article 5, § 1er, premier alinéa" de cette loi.

En outre, il y a lieu de tenir compte de ce que l'article 5, § 1er, de la loi du 27 juin 1978 a été remplacé par l'arrêté royal n° 59 du 22 juillet 1982 et modifié par la loi du 25 janvier 1999. Si leur mention est maintenue dans le projet, il serait mieux de mentionner les textes modificatifs concernés en tant que tels dans l'article 1er du projet, à moins de préférer faire directement référence à l'arrêté qui est pris en exécution de l'article 5, § 1er, de la loi du 27 juin 1978 et qui, sous la forme d'un projet, fait l'objet de la demande d'avis L. 29.316/3.

Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 du projet reviennent à énoncer les conditions auxquelles les services concernés doivent satisfaire afin d'entrer en ligne de compte pour une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

A cet égard, force est toutefois d'observer qu'aux termes de l'article 34, 1°, b), de la loi coordonnée, les "services de soins infirmiers à domicile précités doivent

répondre aux critères fixés par le Roi, en exécution de l'article 5, § 1er, premier alinéa de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relatives à certaines autres formes de dispensation, modifié par la loi du 25 janvier 1999".

La disposition précitée de la loi du 27 juin 1978 est mise en oeuvre par l'arrêté qui, sous la forme d'un projet, fait l'objet de la demande d'avis L. 29.316/3. Les articles 2 et 3 du projet font d'ailleurs double emploi avec des dispositions du projet L. 29.316/3.

Etant donné, d'une part, que les services de soins infirmiers à domicile doivent satisfaire à toutes les normes d'agrément énoncées dans le projet L. 29.316/3, s'ils veulent entrer en ligne de compte pour une intervention, et, d'autre part, que le présent projet d'arrêté ne prévoit pas de normes d'agrément complémentaires en la matière, les articles 2 et 3 peuvent difficilement être maintenus dans le projet.

Cette conclusion gagne d'ailleurs en pertinence à la lumière des explications fournies à cet égard par le délégué du gouvernement.

Selon ces explications, le projet viserait à faire inscrire les éléments énumérés dans les articles 2 et 3 du projet, dans les conventions que le Comité de l'assurance conclut avec les services agréés de soins infirmiers à domicile. De cette manière, il serait possible à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité de veiller à ce que les services concernés remplissent dûment les missions mentionnées aux articles 2 et 3.

Cette intention se trouve toutefois en contradiction avec le fait que le législateur, ainsi que le montre l'article 34, 1°, b), de la loi coordonnée, a clairement opté pour un régime d'agrément élaboré en application de la loi du 27 juin 1978. Cela implique qu'il incombe non pas à l'autorité fédérale mais bien aux communautés d'agréer les services de soins infirmiers à domicile et de veiller au respect des normes d'agrément à établir par le Roi (1).

Par conséquent, on voit mal comment le présent projet d'arrêté pourrait prévoir un régime complémentaire de contrôle par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité en ce qui concerne l'accomplissement de missions qui sont déjà inscrites dans les normes d'agrément figurant dans le projet L. 29.316/3 et sur lesquelles les communautés devront déjà exercer un contrôle.

Il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 doivent être omis du projet. En conséquence, la numérotation des autres articles du projet devra être adaptée (2). Il en va de même pour certains renvois internes aux dispositions à supprimer (par exemple dans les articles 1er, 6 et 7 du projet).

---

(1) En ce qui concerne la Communauté française, l'exercice de la compétence concernée a été transféré à la Commission communautaire française, d'une part, et à la Région wallonne, d'autre part.

(2) En ce qui concerne la numérotation des articles, il peut d'ailleurs être signalé qu'il y a lieu d'écrire "Art. 2", "Art. 3", "Art. 4", etc. Seul l'"Article 1er" doit être écrit en toutes lettres.

Article 4

1. L'article 4, alinéa 3, du projet charge le Comité national des services de soins infirmiers à domicile de mettre en place "un système d'évaluation interne et externe de l'activité des services de soins infirmiers à domicile".

Indépendamment du fait que pareille délégation est trop étendue pour être admissible, force est de constater que l'article 9, § 3, du projet L. 29.316/3 cités à plusieurs reprises prévoit déjà un système d'évaluation (différent). Si l'intention était d'associer le Comité national à cette réglementation (par exemple sur le plan de la coordination), il conviendrait de le disposer plus clairement.

2. Toujours à l'article 4, alinéa 3, il serait préférable, en ce qui concerne la référence à l'article 37, § 13, de la loi coordonnée, de supprimer les mots "introduit par l'article 113 de la loi portant des dispositions sociales du 25 janvier 1999".

Article 7

1. Il a été communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, que la répartition concrète du budget concerné entre les différents services n'interviendra qu'à partir du moment où sera connu le nombre de services entrant précisément en ligne de compte pour la répartition. La question se pose dès lors de savoir si le projet ne doit pas comporter

de date de référence en ce qui concerne la détermination des services à retenir pour la répartition.

2. Sans préjudice de l'observation précédente, force est de constater que l'article 7 reproduit des dispositions du projet L. 29.316/3, en plus d'un certain nombre de dispositions qui n'ont pas le caractère normatif requis.

Il est dès lors proposé d'adapter comme suit la rédaction de l'article 7 :

"Art. 7. Le budget visé à l'article 5 est réparti comme suit entre les services de soins infirmiers à domicile visés à l'article 1er :

1° chaque service reçoit un financement de base égal. Ce financement de base ne peut excéder, pour tous les services, 10 pour cent du budget visé à l'article 5;

2° chaque service reçoit un financement complémentaire à concurrence du nombre d'équivalents temps plein qu'il occupe pour effectuer les soins visés à l'article 8 de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Ce financement complémentaire ne peut excéder, pour tous les services, 90 pour cent du budget visé à l'article 5.".

Article 8

Il convient d'écrire "31 décembre 1999" au lieu de "31.12.1999".

A l'article 9 du projet également, il y a lieu d'adapter dans le même sens la référence aux dates mentionnées dans cet article.

Article 10

Compte tenu des observations formulées quant aux articles 2 et 3 du projet et de la portée des autres dispositions du projet, l'article 10 peut être supprimé.

Article 11

Afin de ne laisser subsister aucun doute quant au fait que la réglementation en projet concerne un financement limité dans le temps, il serait recommandé de prévoir également à l'article 11 que l'arrêté cesse de produire ses effets à une date déterminée.

Dès lors que l'article 9 du projet oblige le Comité national à transmettre au plus tard le 30 juin 2000, le rapport concernant ses activités au Comité de l'assurance, la date à mentionner à l'article 11 et à laquelle l'arrêté cessera de produire ses effets, pourrait être le 1er juillet 2000.

De kamer was samengesteld uit

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

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

G. SCHRANS, assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

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. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

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

A. BECKERS D. VERBIEST