

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.449/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.449/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 maart 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, 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 verzorgings-tehuizen", heeft op 27 maart 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 22 mars 2001, 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 27 mars 2001 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 door de omstandigheid dat

- "- les normes de personnel et les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé obligatoire pour les prestations dans les maisons de repos et de soins devant être adaptés à partir du 1er octobre 2000 suite, d'une part, à l'application de l'accord fédéral pluriannuel du 1er mars 2000 et de l'accord du 28 novembre 2000, et d'autre part à la publication des arrêtés royaux du 24 juin 1999 et du 28 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agrément spécial comme maisons de repos et de soins ou comme centre de soins de jour, il est impératif que ces nouvelles normes et ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;
- 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".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

.../...

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van zijn advies is toebedeeld heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de regeling te wijzigen inzake de forfaitaire tegemoetkomingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor de verstrekkingen in de rust- en verzorgingstehuizen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Het ontwerp past de bedragen van de voornoemde tegemoetkomingen aan en wijzigt sommige voorwaarden waaraan de rust- en verzorgingstehuizen op het vlak van, onder meer, de personeelsnormen moeten voldoen om de tegemoetkomingen te verkrijgen.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 37, § 12, eerste lid, van de gecoördineerde wet, waarin de bevoegde minister wordt opgedragen om, op voorstel van het Verzekeringscomité, de tegemoetkoming vast te stellen "voor de in artikel 34, 11°, 12° en 13°, bedoelde verstrekkingen, alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming".

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

1. Men redigere het derde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het voorstel van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het Rijks-instituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, gedaan op 5 februari 2001;"

2. Wat de vereiste akkoordbevinding van de Minister van Begroting betreft, waaraan wordt gerefereerd in het zesde lid van de aanhef, werd door de gemachtigde van de regering bevestigd dat om de betrokken akkoordbevinding werd verzocht, doch dat deze alsnog niet werd verkregen.

Het heden uitgebrachte advies wordt derhalve verleend onder voorbehoud van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting.

Onverminderd deze opmerking, wordt het zesde lid van de aanhef in de Nederlandse tekst beter als volgt geredigeerd :

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van ...;"

.../...

3. Rekening houdend met de meest recente wetgevings-technische voorschriften, late men het achtste lid van de aanhef aanvangen als volgt : "Gelet op het advies 31.449/1 van de Raad van State, gegeven op 27 maart 2001, met toepassing van ... (verder zoals in het ontwerp);".

Artikel 1

De bedragen van de forfaitaire tegemoetkoming, vermeld in artikel 1 van het ontwerp, dienen in euro te worden weergegeven. Voorzover zulks wenselijk wordt geacht kan in een overgangsbepaling het overeenstemmende bedrag in frank worden vermeld.

Deze opmerking geldt voor nog andere bepalingen van het ontwerp, waarin bedragen worden opgesomd.

Bedragen die slechts gelden voor een periode die aan 1 januari 2002 voorafgaat (zie artikel 8 van het ontwerp), dienen in beginsel uitsluitend in frank te worden uitgedrukt.

Artikel 2

1. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2, § 1, van het ontwerp vervange men de woorden "door volgende bepaling" door de woorden "als volgt". De redactie van de inleidende zin van de artikelen 3 en 5 van het ontwerp moet op dezelfde wijze worden aangepast.

.../...

2. De woorden "visé à l'article 1er", in de Franse tekst van het ontworpen artikel 2, § 1, vierde lid, 1°, van het ministerieel besluit van 19 mei 1992, zijn niet weergegeven in de Nederlandse tekst. Die discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 3

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 3, eerste lid, van het ministerieel besluit van 19 mei 1992, schrijve men "... of van de RSZPPO-aangifte met het personeelsbestand, alsmede ..." in plaats van "... of van de RSZ-PP0-aangifte met het personeelsbestand bezorgen, alsmede ...".

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 2, van het ontwerp moet worden geschreven :

"§ 2. In artikel 2, § 7, vierde lid, b), van hetzelfde besluit, worden de woorden 'alleen de tegemoetkoming B in rekening mochten brengen' vervangen door de woorden ... (verder zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 7

1. Men schrijve op het einde van de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp "wordt vervangen als volgt :" in plaats van "wordt vervangen door :".

2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 3 moet worden verwezen naar "l'article 2, § 1er, alinéa 4, 1°" in plaats van naar "l'article 2, alinéa 4, 1°".

In de Nederlandse tekst moeten de woorden "vermelde bedrag" worden vervangen door de woorden "vermelde bedragen".

Artikel 8

Onverminderd de opmerking die bij artikel 1 van het ontwerp is gemaakt omtrent de vermelding van de bedragen in euro, moet worden vastgesteld dat het bedrag in euro, waarvan melding wordt gemaakt in de Nederlandse tekst na het laatste gedachtestreepje, foutief is.

Artikel 9

Men late de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp aanvangen als volgt : "Teneinde het bedrag van de forfaitaire tegemoetkomingen dat de inrichtingen kunnen aanrekenen ...".

.../...

Artikel 10

1. Het is blijkbaar de bedoeling om bepaalde onderdelen van artikelen van het ontwerp te laten in werking treden op een andere datum dan die van 1 oktober 2000. Die onderdelen worden evenwel niet aangeduid met een loutere verwijzing naar een paragraaf of een lid, doch worden integendeel inhoudelijk omschreven.

Zo krijgen "de bedragen bedoeld in de artikelen 1 en 2, § 1" uitwerking met ingang van 1 januari 2001, terwijl "de bepaling betreffende de verplichting voor de kinesitherapeuten en/of ergotherapeuten (of geassimileerden) om loontrekkend of statutair te zijn, begrepen in de artikelen 2, § 1, 3 en 4" uitwerking heeft met ingang van 1 april 2001.

Afgezien van de vaststelling dat de aangehaalde omschrijvingen omslachtig en niet duidelijk zijn geformuleerd, moet worden benadrukt dat het gebruik van dergelijk procédé voor het bepalen van de inwerkingtreding van artikelen van een besluit, geen aanbeveling verdient omdat het tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven : diverse onderdelen van eenzelfde artikel zullen immers op een verschillende datum in werking treden, zonder dat steeds even duidelijk zal zijn welk onderdeel precies beantwoordt aan de omschrijving van - in casu - artikel 10 van het ontwerp.

.../...

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan de inwerkingtreding van de onderscheiden artikelen ervan op een meer gebruikelijke, formele en voldoende duidelijke wijze te regelen.

2. Onverminderd de opmerking onder 1, moet worden vastgesteld dat het merendeel - zoniet alle - van de artikelen van het ontwerp in de tijd terugwerken.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of dergelijke retroactiviteit voor alle bepalingen van het ontwerp toelaatbaar is.

Het geven van terugwerkende kracht aan besluiten is immers enkel toegelaten ingeval daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, de terugwerkende kracht betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

Het is zeer de vraag of de terugwerkende kracht die aan sommige bepalingen van het ontwerp - zoals bijvoorbeeld die van artikel 2, § 1 - wordt gegeven, kan worden geacht te beantwoorden aan één van de opgesomde toelaatbaarheidsvoorwaarden.

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 par la circonstance que

- "- les normes de personnel et les montants des interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé obligatoire pour les prestations dans les maisons de repos et de soins devant être adaptés à partir du 1er octobre 2000 suite, d'une part, à l'application de l'accord fédéral pluriannuel du 1er mars 2000 et de l'accord du 28 novembre 2000, et d'autre part à la publication des arrêtés royaux du 24 juin 1999 et du 28 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agrément spécial comme maisons de repos et de soins ou comme centre de soins de jour, il est impératif que ces nouvelles normes et ces nouveaux montants soient publiés au plus tôt;
- 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".

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier le régime relatif aux interventions forfaitaires de l'assurance soins de santé pour les prestations fournies dans les maisons de repos et de soins, visées à l'article 34, alinéa 1er, 11°, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le projet adapte les montants des interventions susvisées et modifie certaines conditions auxquelles les maisons de repos et de soins doivent satisfaire sur le plan, notamment, des normes de personnel pour obtenir les interventions.

Les dispositions en projet trouvent leur fondement légal à l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée, qui charge le ministre compétent de fixer, sur proposition du Comité de l'assurance, "l'intervention pour les prestations visées à l'article 34, 11°, 12° et 13°, ainsi que les conditions de cette intervention".

.../...

EXAMEN DU TEXTEPréambule

1. Il conviendrait de rédiger le troisième alinéa du préambule comme suit :

"Vu la proposition du Comité de l'assurance soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie invalidité, faite le 5 février 2001;"

2. Quant à l'accord requis du Ministre du Budget, auquel se réfère le sixième alinéa du préambule, le délégué du gouvernement a confirmé que cet accord a été sollicité, mais n'a pas encore été obtenu.

Le présent avis est dès lors émis sous la réserve de l'accord du Ministre du Budget.

Sans préjudice de cette observation, le texte néerlandais du sixième alinéa du préambule sera mieux rédigé de la manière suivante :

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van ...;"

3. Compte tenu des règles légistiques les plus récentes, il conviendrait de rédiger comme suit le début du huitième alinéa du préambule : "Vu l'avis 31.449/1 du Conseil d'Etat, donné le 27 mars 2001, en application de ... (la suite comme dans le projet);".

.../...

Article 1er

Les montants de l'intervention forfaitaire dont il est question à l'article 1er, du projet, devraient être indiqués en euro. Dans la mesure où la chose pourrait être jugée opportune, une disposition transitoire pourrait préciser le montant correspondant en franc.

Cette observation s'applique également à d'autres dispositions du projet énumérant des montants.

Les montants qui ne sont applicables que pour une période précédant le 1er janvier 2002 (cf. l'article 8 du projet) doivent en principe être exclusivement exprimés en franc.

Article 2

1. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2, § 1er, du projet, il convient de remplacer les mots "door volgende bepaling" par les mots "als volgt". La rédaction de la phrase liminaire des articles 3 et 5 du projet doit être adaptée de la même manière.

2. Les mots "visé à l'article 1er" du texte français de l'article 2, § 1er, alinéa 4, 1°, en projet de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992 sont sans équivalent dans le texte néerlandais. Cette discordance doit disparaître.

.../...

Article 3

Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 3, alinéa 1er, en projet de l'arrêté ministériel du 19 mai 1992, il convient d'écrire "... of van de RSZPP0-aangifte met het personeelsbestand, alsmede ..." au lieu de "...of van de RSZ-PP0-aangifte met het personeelsbestand bezorgen, alsmede ...".

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 2, du projet, il faut écrire :

"§ 2. In artikel 2, § 7, vierde lid, b), van hetzelfde besluit, worden de woorden 'alleen de tegemoetkoming B in rekening mochten brengen' vervangen door de woorden ... (la suite comme dans le projet)".

Article 7

1. A la fin de la phrase liminaire de l'article 7 du projet, on écrira "est remplacé par la disposition suivante :" au lieu de "est remplacé par :".

2. Dans le texte français de l'article 3 en projet, il convient de faire référence à "l'article 2, § 1er, alinéa 4, 1°" et non à "l'article 2, alinéa 4, 1°".

.../...

Dans le texte néerlandais, les mots "vermelde bedrag" doivent être remplacés par les mots "vermelde bedragen".

Article 8

Sans préjudice de l'observation formulée à propos de l'article 1er du projet concernant la mention des montants en euro, force est de constater que le montant en euro dont le texte néerlandais fait état en regard du dernier tiret est incorrect.

Article 9

Il convient de commencer le texte néerlandais de l'article 9 du projet de la manière suivante : "Teneinde het bedrag van de forfaitaire tegemoetkomingen dat de inrichtingen kunnen aanrekenen ...".

Article 10

1. L'intention des auteurs est manifestement de faire entrer en vigueur certains éléments d'articles du projet à une date autre que celle du 1er octobre 2000. Ces éléments ne sont toutefois pas désignés par un simple renvoi à un paragraphe ou à un alinéa mais sont, au contraire, définis à la lumière de leur contenu.

.../...

Ainsi, les "montants visés aux articles 1er et 2, § 1er" s'appliquent à partir du 1er janvier 2001, alors que "la disposition relative à l'obligation pour les kinésithérapeutes et/ou ergothérapeutes (ou assimilés) d'être salariés ou statutaires, contenue dans les articles 2, § 1er, 3 et 4" produit ses effets le 1er avril 2001.

Indépendamment de la complexité des définitions évoquées et de leur formulation obscure, il convient d'insister sur le fait que le recours à pareil procédé pour déterminer l'entrée en vigueur d'articles d'un arrêté, n'est pas recommandé au motif qu'il peut être source d'insécurité juridique : en effet, divers éléments d'un même article entreront en vigueur à une date différente, sans que l'on sache toujours clairement quel élément répond précisément à la définition donnée, en l'espèce, à l'article 10 du projet.

Les auteurs du projet feront donc bien de régler l'entrée en vigueur de ses divers articles d'une manière plus habituelle, formelle et suffisamment claire.

2. Sans préjudice de l'observation formulée au 1, force est de constater que la plupart des articles du projet - si pas la totalité d'entre eux - rétroagissent.

Les auteurs du projet devront vérifier si pareille rétroactivité est admissible pour toutes les dispositions du projet.

On ne peut en effet donner un effet rétroactif aux arrêtés que s'il existe une base légale à cet effet, si la

.../...

rétroactivité concerne une réglementation qui, tout en respectant le principe d'égalité, accorde des avantages ou dans la mesure où cette rétroactivité s'impose pour assurer le bon fonctionnement de l'administration, et qu'elle ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

La question est de savoir si l'on peut considérer que la rétroactivité prévue pour certains articles du projet - comme par exemple celle de l'article 2, § 1er - répond à l'une des conditions d'admissibilité énumérées.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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 de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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 M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME