

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.842/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.842/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 januari 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de programmatiecriteria voor de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging", heeft op 5 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 8 janvier 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères de programmation des services intégrés de soins à domicile", a donné le 5 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Naar luid van artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging kan, "in het raam van een planning bepaald door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft", en volgens normen vastgesteld bij koninklijk besluit, aan o.m. geïntegreerde diensten voor thuisverzorging een "bijzondere erkenning" worden toegekend voor het verlenen van een geheel van zorgen dat toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen. Voor die zorgverlening kan een tussenkomst worden verstrekt in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt te voorzien in de programmatiecriteria voor de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging. Het ontwerp moet worden gelezen in samenhang met een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging, waarover de Raad van State heden advies 32.841/3 geeft.

Volgens het voorliggende ontwerp mag er, per gemeenschap of gewest, maximaal één geïntegreerde dienst voor thuisverzorging zijn per volledige schijf van 70.000 inwoners, met dien verstande dat iedere erkennende overheid in elk geval minstens twee diensten kan erkennen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het advies van de inspectie van financiën. Het aan de Raad van State voorgelegde dossier bevat echter geen dergelijk advies. Wel komt daarin een advies van 17 december 2001 voor, dat betrekking heeft op het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (ontwerp 32.841/3) en op een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de normen voor de erkenning van huisartsenkringen, waarover de Raad van State heden advies 32.843/3 geeft.

De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat ook het voorliggende ontwerp voor advies is voorgelegd. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, dient het advies van de inspectie van financiën alsnog te worden ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Het ontworpen koninklijk besluit tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (ontwerp 32.841/3), waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen ministerieel besluit. Een verwijzing, in de aanhef van het voorliggende ontwerp, naar dat koninklijk besluit is ook niet nodig voor een goed begrip van het ontworpen ministerieel besluit, gelet op het feit dat artikel 1, § 1, van het ontwerp reeds een dergelijke verwijzing bevat.

In die omstandigheden kan het tweede lid beter uit de aanhef weggelaten worden.

Artikel 1

4. In paragraaf 1 wordt een maximum aantal geïntegreerde diensten voor thuisverzorging "per Gemeenschap/Gewest" bepaald.

4.1. Het zou duidelijker zijn om met zoveel woorden te bepalen voor welke gebieden het bedoelde maximum geldt. Afgezien van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, waarover hierna gehandeld wordt, zou het dan gaan om het Nederlandse taalgebied (waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is), het Franse taalgebied (waarvoor thans het Waalse Gewest, met toepassing van artikel 138 van de Grondwet, bevoegd is) en het Duitse taalgebied (waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is).

4.2. Wat het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft, zijn thans drie overheden bevoegd : de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie (met toepassing van artikel 138 van de Grondwet) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Zoals artikel 1, § 1, van het ontwerp is geredigeerd, dient het maximumaantal erkenningen binnen het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad over de drie genoemde overheden verdeeld te worden. De gemachtigde van de regering bevestigt dat dit de bedoeling is.

De toepassing van de ontworpen bepaling veronderstelt bijgevolg dat afspraken gemaakt worden tussen de drie genoemde overheden. Indien de federale overheid niet over voldoende waarborgen beschikt dat zulke afspraken inderdaad gemaakt zullen worden, is het beter dat ze zelf in een verdeelsleutel tussen de drie overheden voorziet.

4.3. In de Franse tekst schrijve men "... de soins à domicile, visés à l'arrêté royal ...".

5. Paragraaf 2 heeft in de praktijk tot gevolg dat de Duitstalige Gemeenschap twee geïntegreerde diensten voor thuisverzorging kan erkennen, ook al zijn er in het Duitse taalgebied geen 140.000 inwoners. In de andere taalgebieden zal de regel van het minimum van 70.000 inwoners per zorgzone daarentegen strikt gelden.

Het is niet duidelijk of dit verschil in behandeling de toets aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie kan doorstaan. Op dit punt kan de Raad van State alleen maar een voorbehoud maken.

6. Voor zover voor paragraaf 2 een grondwettelijke verantwoording kan worden gegeven, kan die bepaling beter geredigeerd worden als volgt :

"§ 2. In afwijking van § 1 kan elke erkennende overheid ten minste twee geïntegreerde diensten voor thuisverzorging erkennen.".

De gemachtigde van de regering is het met dit tekstvoorstel eens.

Artikel 2

7. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van ministeriële besluiten.

Indien die afwijking niet verantwoord kan worden, dient artikel 2 te worden weggelaten.

PORTEE DU PROJET

1. L'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins, prévoit que, "dans le cadre d'une planification établie par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions", et selon des normes déterminées par arrêté royal, une "agrération spéciale" peut être accordée, notamment, aux services intégrés de dispensation de soins à domicile pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter. Une intervention peut être accordée pour cette dispensation de soins dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à prévoir les critères de programmation pour les services intégrés de soins à domicile. Il doit être lu en combinaison avec un projet d'arrêté royal fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis 32.841/3.

Selon le présent projet, un seul service intégré de soins à domicile peut être agréé par communauté ou par région par tranche complète de 70.000 habitants, étant entendu que chaque autorité d'agrément peut en tout cas agréer au moins deux services.

FORMALITES PREALABLES

2. Le préambule du projet fait référence à l'avis de l'inspection des finances. Le dossier soumis au Conseil d'Etat ne comprend toutefois pas pareil avis. Il renferme néanmoins un avis du 17 décembre 2001 qui concerne le projet d'arrêté royal susvisé fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile (projet 32.841/3) et un projet d'arrêté royal fixant les normes d'agrément des cercles de médecins généralistes, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis 32.843/1.

Les auteurs du projet devront s'assurer de ce que le présent projet a également été soumis pour avis. Si tel n'a pas été le cas, l'avis de l'inspection des finances devra encore être recueilli.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. L'arrêté royal en projet fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile (projet 32.841/3), auquel le deuxième alinéa du préambule fait référence, ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté ministériel en projet. Une référence à cet arrêté royal dans le préambule du présent projet n'est pas non plus nécessaire pour une bonne compréhension de l'arrêté ministériel en projet vu que l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet comprend déjà pareille référence.

Dans ces circonstances, il vaut mieux supprimer le deuxième alinéa du préambule.

Article 1^{er}

4. Le paragraphe 1^{er} détermine le nombre maximum de services intégrés de soins à domicile "par Communauté/Région".

4.1. Pour plus de clarté, il conviendrait d'indiquer explicitement à quelles entités le maximum visé s'applique. Indépendamment de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dont il sera question ci-après, il s'agirait alors de la région de langue française (pour laquelle la Région wallonne est actuellement compétente en application de l'article 138 de la Constitution), de la région de langue néerlandaise (pour laquelle la Communauté flamande est compétente) et de la région de langue allemande (pour laquelle la Communauté germanophone est compétente).

4.2. En ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, trois autorités sont actuellement compétentes : la Commission communautaire française (en application de l'article 138 de la Constitution), la Communauté flamande et la Commission communautaire commune.

Tel que l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet est rédigé, le nombre maximum d'agréments dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale doit être réparti entre les trois autorités visées. Le délégué du gouvernement confirme que telle est l'intention.

L'application de la disposition en projet suppose par conséquent que des accords interviennent entre les trois autorités visées. Si l'autorité fédérale ne dispose pas de garanties suffisantes quant à la conclusion effective de tels accords, il est préférable qu'elle prévoie elle-même une clef de répartition entre les trois autorités.

4.3. Dans le texte français, on écrira "... de soins à domicile, visés à l'arrêté royal ...".

5. Le paragraphe 2 implique dans la pratique que la Communauté germanophone peut agréer deux services intégrés de soins à domicile, même si la région de langue allemande ne compte pas 140.000 habitants. Par contre, dans les autres régions linguistiques, la règle du minimum de 70.000 habitants par zone de soins sera d'application stricte.

Il n'apparaît pas clairement si cette différence de traitement est conciliable avec les principes de l'égalité et de la non-discrimination. Le Conseil d'Etat ne peut que formuler une réserve sur ce point.

6. Pour autant que le paragraphe 2 puisse être justifié au regard de la Constitution, mieux vaudrait rédiger cette disposition de la manière suivante :

"§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, chaque autorité d'agrément peut agréer au moins deux services intégrés de soins à domicile."

Le délégué du gouvernement a marqué son accord avec cette proposition de texte.

Article 2

7. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est dérogé aux règles ordinaires d'entrée en vigueur des arrêtés ministériels.

Si cette dérogation ne peut être justifiée, l'article 2 doit être omis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER