KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.033/1
33.034/1
33.035/1
33.036/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 februari 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een :

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" (33.033/1),

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.033/1
33.034/1
33.035/1
33.036/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 13 février 2002 d'une demande d'avis sur :

1° 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" (33.033/1),

2° 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" (33.034/1),

2° 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" (33.034/1),

3° een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 juni 2000 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 centra voor dagverzorging" (33.035/1),

3° un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 22 juin 2000 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 centres de soins de jour" (33.035/1),

4° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994" (33.036/1),

4° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994" (33.036/1),

heeft op 19 februari 2002 het volgende advies gegeven :

a donné le 19 février 2002 l'avis suivant :

MOTIVERING VAN HET SPOEDEISENDE KARAKTER VAN DE

ADVIESAANVRAAG

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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter in de voor de vier ontwerpbesluiten gemeenschappelijke adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid

> "qu'il importe de garantir au plus tôt le financement de toutes les dispositions des accords sociaux en fonction desquels les montants des interventions forfaitaires octroyées aux institutions concernées sont calculés".

In afwijking van wat in artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt bepaald, wordt de aangehaalde motivering niet overgenomen in de aanhef van de ontwerpbesluiten 33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1. De in de adviesaanvraag vermelde motivering kan trouwens enkel worden betrokken op het ontwerp 33.036/1 [(1)].

Zowel de motivering die in de adviesaanvraag voorkomt, als die welke wordt vermeld in de aanhef van de ontwerpen 33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1, komen in essentie neer op de bevestiging van de vaststelling dat de ontworpen regelingen dringend moeten worden tot stand gebracht. De betrokken motiveringen bevatten evenwel geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regelingen dermate spoedeisend zijn dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

---

(1) De stellers van de ontwerpbesluiten doen er goed aan om, wanneer zij in de toekomst de Raad van State, afdeling wetgeving, om een spoedeisend advies verzoeken over verscheidene ontwerpen tegelijk, de motivering van het spoedeisende karakter beter te specificeren, rekening houdend met de draagwijdte van elk van de om advies voorgelegde ontwerpen.

Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de ontwerpbesluiten niet naar behoren is gemotiveerd en dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is, zodat de Raad van State, afdeling wetgeving, de vier om advies voorgelegde ontwerpbesluiten in beginsel niet vermag te onderzoeken. Niettemin is de afdeling wetgeving van oordeel de hiernavolgende opmerking in verband met de rechtsgrond van de ontwerpbesluiten te moeten maken.

RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De drie om advies voorgelegde ontwerpen van ministerieel besluit (33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1) strekken ertoe de voorwaarden te wijzigen van de tegemoetkoming van de ziekteverzekering in de verstrekkingen die worden verleend door de rustoorden voor bejaarden, de rust- en verzorgingstehuizen en de centra voor dagverzorging. Beoogd wordt die tegemoetkoming afhankelijk te maken van de naleving van de sociale akkoorden met toepassing waarvan de forfaitaire bedragen zijn vastgesteld die aan de betrokken instellingen worden toegekend.

Samenhangend hiermee wordt in het ontwerp van koninklijk besluit (33.036/1) als verstrekking, bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11° en 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, omschreven de bijkomende kost die voor de betrokken instellingen voortvloeit uit de toepassing van de zo-even genoemde sociale akkoorden.

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit (33.036/1) wordt artikel 35, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet vermeld als rechtsgrond.

Deze wetsbepaling draagt de Koning op de in artikel 34, eerste lid, 11°, 12° en 13°, van de gecoördineerde wet bedoelde verstrekkingen te omschrijven, alsmede de voorwaarden waaronder de verzekering voor geneeskundige verzorging tegemoetkomt in de kostprijs van die verstrekkingen.

De bijkomende kost die voor de betrokken instellingen voortvloeit uit de toepassing van de sociale akkoorden, die in het ontwerp 33.036/1 als een verstrekking wordt aangemerkt, kan evenwel niet redelijkerwijze als zodanig worden beschouwd, noch kan erop een tegemoetkomingsvoorwaarde worden gesteund.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet welke andere wetsbepaling de Koning zou machtigen om de in het ontwerp 33.036/1 opgenomen regeling uit te werken.

3. De drie ontwerpen van ministerieel besluit (33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1) komen erop neer dat van het naleven van bepaalde sociale akkoorden een voorwaarde wordt gemaakt voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering in de verstrekkingen van de betrokken instellingen.

Het eerste lid van de aanhef van de drie ontwerpen van ministerieel besluit doet ervan blijken dat daarvoor rechtsgrond wordt gezocht in artikel 37, § 12, van de gecoördineerde wet. Luidens het eerste lid van die wetsbepaling stelt de minister, op voorstel van het Verzekeringscomité, de tegemoetkoming vast voor de in artikel 34, eerste lid, 11°, 12° en 13°, van de gecoördineerde wet bedoelde verstrekkingen, alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming.

Het is zeer de vraag of het vereiste inzake de naleving van de in de betrokken ontwerpbesluiten bedoelde sociale akkoorden - die, het zij benadrukt, een in essentie arbeidsrechtelijke draagwijdte hebben - kan worden beschouwd als betrekking hebbend op een "voorwaarde voor tegemoetkoming" in de zin van artikel 37, § 12, eerste lid, van de gecoördineerde wet [(2)].

---

(2) Een gelijkaardige rechtsvraag werd opgeworpen naar aanleiding van een aantal vernietigingsberoepen die bij de Raad van State, afdeling administratie, werden ingediend tegen bepalingen van het ministerieel besluit van 17 april 1996 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 (zaken nrs. A/A. 69.362/III en 69.398/VII).

Er mag immers van worden uitgegaan dat de minister terzake niet om het even welke voorwaarde kan opleggen, doch enkel voorwaarden die nog een voldoende verband vertonen met de finaliteit van de regeling van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Deze laatste strekt in hoofdzaak tot het waarborgen van een kwaliteitsvolle en tegelijk betaalbare gezondheidszorg en niet tot het afdwingen van de naleving van sociale akkoorden en de daarin opgenomen arbeidsrechtelijke regels.

Daarenboven kunnen de ontwerpbesluiten 33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1 tot gevolg hebben dat het, wat de private sector betreft, in de praktijk nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt om - gelet op de repercussies daarvan voor de tegemoet-koming van de ziekteverzekering - niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten op te zeggen. Dergelijk feitelijk gevolg dat uit de toepassing van de regeling van de betrokken ontwerpen van ministerieel besluit kan voortvloeien, is echter niet verenigbaar met de opzeggingsregeling die wordt beschreven in artikel 15 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

Uit wat voorafgaat volgt dat, ook wat de ontwerpen van ministerieel besluit 33.033/1, 33.034/1 en 33.035/1 betreft, ernstig valt te betwijfelen of ervoor een voldoende rechtsgrond valt aan te wijzen.

MOTIVATION DE L'URGENCE DE LA DEMANDE D'AVIS

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 invoquée pour les quatres projets d'arrêté royal par une demande d'avis commune et est motivée par la circonstance

> "qu'il importe de garantir au plus tôt le financement de toutes les dispositions des accords sociaux en fonction desquels les montants des interventions forfaitaires octroyées aux institutions concernées sont calculés".

Par dérogation aux dispositions de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation précitée n'est pas reproduite dans le préambule des projets d'arrêté 33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1. La motivation indiquée dans la demande d'avis ne peut d'ailleurs s'appliquer qu'au projet 33.036/1 (1).

Tant la motivation figurant dans la demande d'avis que celle indiquée dans le préambule des projets 33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1 reviennent en substance à confirmer la constatation selon laquelle les textes en projet doivent être adoptés d'urgence. Ces motivations ne comportent toutefois pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre le fait que les réglementations en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

---

(1) Les auteurs des projets d'arrêté seraient bien avisés, lorsque dans le futur, ils demanderont l'avis urgent du Conseil d'Etat, section de législation, simultanément sur différents projets, de préciser davantage la motivation de l'urgence, en ayant égard à la portée de chacun des projets soumis pour avis.

Il s'ensuit que l'urgence des projets d'arrêté n'est pas adéquatement motivée et que la demande d'avis n'est pas recevable, de sorte que le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut en principe examiner les quatres projets d'arrêté qui lui sont soumis pour avis. La section de législation estime néanmoins devoir formuler l'observation suivante à propos du fondement légal des arrêtés en projet.

FONDEMENT LEGAL DES PROJETS

1. Les trois projets d'arrêté ministériel soumis pour avis (33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1) ont pour objet de modifier les conditions d'intervention de l'assurance maladie dans les prestations fournies par les maisons de repos pour personnes âgées, les maisons de repos et de soins et les centres de soins de jour. L'objectif poursuivi consiste à subordonner cette intervention au respect des accords sociaux en vertu desquels les montants forfaitaires alloués aux établissements concernés ont été établis.

Dans le même ordre d'idée, le projet d'arrêté royal (33.036/1) attache la qualification de prestation visée à l'article 34, alinéa 1er, 11° et 12°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, au coût supplémentaire qu'engendre l'application des accords sociaux précités pour les établissements concernés.

2. Le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté royal (33.036/1) se réfère à l'article 35, § 1er, alinéa 4, de la loi coordonnée au titre de fondement légal.

Cette disposition législative charge le Roi de déterminer les prestations visées à l'article 34, alinéa 1er, 11°, 12° et 13°, de la loi coordonnée, ainsi que les conditions dans lesquelles l'assurance soins de santé intervient dans le coût de ces prestations.

Le coût supplémentaire qu'engendre l'application des accords sociaux pour les établissements concernés, auquel le projet 33.036/1 attache la qualification de prestation, ne saurait raisonnablement être considéré comme tel, ni constituer le fondement d'une condition d'intervention.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas quelle autre disposition législative habiliterait le Roi à élaborer le régime qui figure dans le projet 33.036/1.

3. Les trois projets d'arrêté ministériel (33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1) consistent en fait à subordonner au respect de certains accords sociaux l'intervention de l'assurance maladie dans les prestations fournies par les établissements visés.

Il ressort du premier alinéa du préambule des trois projets d'arrêté ministériel que le fondement légal de ceux-ci est recherché à l'article 37, § 12, de la loi coordonnée. Cette disposition législative prévoit en son alinéa 1er que le ministre fixe, sur proposition du Comité de l'assurance, l'intervention pour les prestations visées à l'article 34, alinéa 1er, 11°, 12° et 13°, de la loi coordonnée, ainsi que les conditions de cette intervention.

Il est fort incertain que l'obligation de respecter les accords sociaux visés dans les projets d'arrêté en question - accords qui, il faut le souligner, concernent pour l'essentiel le droit du travail - puisse être considérée comme ayant trait à une "condition d'intervention" au sens de l'article 37, § 12, alinéa 1er, de la loi coordonnée (2).

(2) Une question de droit similaire fut soulevée dans le cadre de différents recours en annulation introduits au Conseil d'Etat, section d'administration, contre certaines dispositions de l'arrêté ministériel du 17 avril 1996 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 (affaires nos A/A. 69.362/III et 69.398/VII).

On peut en effet considérer qu'en l'espèce, le ministre ne peut pas imposer n'importe quelle condition, mais doit se limiter à des conditions qui présentent encore un lien suffisant avec la finalité du régime de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, lequel tend essentiellement à garantir des soins de santé alliant la qualité à un prix abordable, et non à forcer le respect de certains accords sociaux et des règles de droit du travail que ceux-ci comportent.

Compte tenu de leurs répercussions sur l'intervention de l'assurance maladie, les projets d'arrêté 33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1 pourraient par ailleurs avoir pour effet, en ce qui concerne le secteur privé, de rendre quasiment impossible dans la pratique la dénonciation de conventions collectives de travail qui n'auraient pas été rendues obligatoires. Or, l'incidence que l'application des règles inscrites dans les projets d'arrêté ministériel concernés pourrait ainsi avoir dans les faits, est incompatible avec le régime de dénonciation inscrit à l'article 15 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Il résulte des observations ci-dessus qu'en ce qui concerne les projets d'arrêté ministériel 33.033/1, 33.034/1 et 33.035/1 également, il est fort douteux que l'on puisse faire valoir un fondement légal suffisant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	Th. VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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, eerste 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, premier 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,

Th. VAN RAEMDONCK

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME