KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.123/1 TOT 34.128/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 september 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van artikel 35 van de programmawet van 2 augustus 2002" (34.123/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van [de] artikel[en] 57 en 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de harmonisering van barema's en de baremaverhoging in bepaalde gezondheidsinrichtingen betreft" (34.124/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 35, § 3, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de in artikel 34, 11° en 12°, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen" (34.125/1);

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.123/1 A 34.128/1

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 16 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- un projet d'arrêté royal "fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi-programme du 2 août 2002" (34.123/1);

- un projet d'arrêté royal "pris en exécution des articles 57 et 59 de la loi programme du 2 janvier 2001 concernant l'harmonisation des barèmes et l'augmentation des barèmes dans certaines institutions de soins" (34.124/1);

- un projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 35, § 3, 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, 11° et 12°, de la même loi (34.125/1);

.../...

- 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" (34.126/1);

- 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 (34.126/1);

- 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" (34.127/1);

- 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 coordonnées le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12°, de la même loi (34.127/1);

- 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 verzorgingstehuizen" (34.128/1),

- 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 (34.128/1),

heeft op 19 september 2002 het volgende advies gegeven :

a donné le 19 septembre 2002 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de voor de ontwerpen 34.123/1 tot 34.128/1 gemeenschappelijke adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de adviezen 33.033/1 tot 33.036/1 van de Raad van State van 19 februari 2002 een herziening vergen van de financiering van bepaalde inrichtingen en diensten bedoeld in de voormelde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen; dat de herziene financiering in werking moet treden op 1 oktober 2002, datum waarop de federale overheid belangrijke engagementen opgenomen in het federaal meerjarenplan van 1 maart 2000 voor de gezondheidssectoren en van het protocolakkoord van 28 november 2000 voor de openbare gezondheidssectoren, dient te honoreren; dat de bedoelde inrichtingen en diensten uiterlijk tegen 4 oktober 2002 in kennis gesteld moeten kunnen worden van de nieuwe financieringsregels opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen beslissen om de voordelen voorzien in voormelde akkoorden al dan niet toe te passen op hun personeel" [1].

*

* *

De afdeling wetgeving heeft zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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".

---

(1) Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, letterlijk worden overgenomen in de aanhef van de verordening. In de motivering die wordt weergegeven in het derde lid van de aanhef van het ontwerp 34.123/1 is dat niet het geval.

ONDERZOEK VAN DE RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. Het ontwerp 34.123/1 vindt rechtsgrond in artikel 207 van de programmawet van 2 augustus 2002, dat de Koning onder meer opdraagt om, bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, de datum van inwerkingtreding te bepalen van artikel 35 van die programmawet.

Deze rechtsgrond kan worden geëxpliciteerd door in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp 34.123/1 de woorden "..., inzonderheid op artikel 207" toe te voegen.

2. Het ontwerp 34.124/1 vindt rechtsgrond in artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001, dat de Koning opdraagt, bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, de maatregelen te bepalen waarvan de in artikel 57 van die programmawet bedoelde financiële weerslag door de overheid ten laste wordt genomen, alsmede de nadere regels met het oog op de vaststelling van de financiële weerslag, het bedrag en de betaling van de financiële tegemoetkoming. Daartoe worden in artikel 59, tweede lid, van dezelfde programmawet een aantal specifieke bevoegdheden van de Koning met betrekking tot de beoogde tegemoetkoming opgesomd.

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp 34.124/1 wordt terecht gerefereerd aan de voornoemde wetsartikelen 57 en 59, zij het dat de stellers van het ontwerp erop dienen toe te zien dat de programmawet van 2 januari 2001 met haar correcte opschrift wordt aangehaald.

3. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp 34.125/1 doet ervan blijken dat ervoor rechtsgrond wordt gezocht in artikel 35, § 3, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Die wetsbepaling luidt :

"Zonodig kunnen voor de in artikel 34 bedoelde verstrekkingen die de Koning aanwijst en voor zover zij betrekking hebben op instellingen en diensten, verschillende tarieven van tegemoetkoming gelden naargelang de instellingen en diensten bedoeld in deze bepaling al dan niet voldoen aan bijkomende voorwaarden dewelke Hij vaststelt en dewelke betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden van hun personeel en een invloed hebben op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg".

Uit de aangehaalde wetsbepaling valt af te leiden dat, wanneer de Koning met toepassing ervan bijkomende voorwaarden vaststelt met het oog op het toekennen van een verhoogde verzekeringstegemoetkoming, die voorwaarden, eensdeels, betrekking dienen te hebben op de arbeidsvoorwaarden en, anderdeels, invloed moeten hebben op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg.

De in het ontwerp 34.125/1 vermelde voorwaarden hebben ontegensprekelijk betrekking op de arbeidsvoorwaarden. Het is daarentegen veel minder duidelijk op welke wijze die arbeidsvoorwaarden tevens invloed kunnen hebben op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg. Bij gebrek aan dergelijke invloed zou niet zijn voldaan aan één van de vereisten van artikel 35, § 3, van de gecoördineerde wet en zou derhalve het ontwerp 34.125/1 de noodzakelijke rechtsgrond ontberen.

4. De regeling die is opgenomen in de ontwerpen 34.126/1, 34.127/1 en 34.128/1 vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 37, § 12, van de gecoördineerde wet, waarin wordt bepaald dat de bevoegde minister, op voorstel van het Verzekeringscomité, de tegemoetkoming vaststelt voor de in artikel 34, eerste lid, 11°, 12° en 13°, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen, alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming. Het verdient evenwel aanbeveling in het lid van de aanhef van de ontwerpen 34.126/1, 34.127/1 en 34.128/1, waarin naar de rechtsgrond wordt verwezen, telkens ook uitdrukkelijk melding te maken van artikel 35, § 3, van de gecoördineerde wet. Ook wordt best telkens, bij voorkeur in een afzonderlijk lid van de aanhef, in de ontwerpen 34.126/1, 34.127/1 en 34.128/1 verwezen naar het koninklijk besluit dat uitvoering geeft aan artikel 35, § 3, van de gecoördineerde wet, en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies 34.125/1 uitbrengt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE ONTWERPEN

Ondanks het beperkte onderzoek dat de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gewijd aan de tekst van de onderscheiden ontwerpen, acht hij het nuttig erop te wijzen dat tussen de Nederlandse en de Franse versie ervan op diverse plaatsen discordanties voorkomen die, indien ze niet worden weggewerkt, aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid.

Zonder exhaustief te zijn, kan onder meer worden gewezen op :

- artikel 3, vierde lid, van het ontwerp 34.124/1 : de woorden "de eerste dag van het kwartaal waarin wordt vastgesteld dat de inrichting zich voor één of meerdere personeelsleden niet houdt aan de verklaring bedoeld in het eerste lid", in de Nederlandse tekst, zijn niet in overeenstemming met de woorden "le premier jour du trimestre qui suit le trimestre pendant lequel il est constaté que l’institution ne s’en tient pas, pour un ou plusieurs membres du personnel, à la déclaration visée à l’alinéa 1er", in de Franse tekst;

- artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp 34.124/1 : de Nederlandse en de Franse tekst van de bepaling onder d) dienen beter op elkaar te worden afgestemd;

- artikel 13 van het ontwerp 34.124/1 : het spreekt voor zich dat de data van de collectieve arbeidsovereenkomsten die worden vermeld in het lid dat volgt op de tabel, in zowel de Nederlandse als de Franse tekst correct en eenvormig dienen te worden weergegeven. Dat is evenwel niet het geval;

- artikel 1 van het ontwerp 34.125/1 : de woorden "au moins", in de Franse tekst, komen niet voor in de Nederlandse tekst;

- artikel 3, § 1, 1°, tweede lid, van het ontwerp 34.125/1 : de zinsnede "die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen", in de Nederlandse tekst, stemt niet overeen met de woorden "et règlent ensemble les principales questions ménagères", in de Franse tekst;

- artikel 9 van het ontwerp 34.125/1 : de woorden "het personeel dat met dagprestaties op zondag moet werken", in de Nederlandse tekst, verschillen van de woorden "personnel travaillant le dimanche", in de Franse tekst. Dat verschil bestaat bijvoorbeeld niet in het vergelijkbare artikel 10 van hetzelfde ontwerp;

- artikel 15 van het ontwerp 34.125/1 : in de omschrijving van de tweede categorie van personeel stemmen na het eerste streepje de woorden "een beroepsactiviteit", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "une activité professionnelle comme soignant", in de Franse tekst;

- artikel 2 van het ontwerp 34.126/1 : in i) en j) van het ontworpen artikel 2, § 4, tweede lid, 2°, van het ministerieel besluit van 22 juni 2000 is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst wat de vermelding van de "gestorte bedragen" betreft. Dezelfde discordanties bestaan in de overeenkomstige bepalingen van artikel 2 van de ontwerpen 34.127/1 en 34.128/1.

De stellers van de ontwerpen doen er goed aan om, in het licht van de aangehaalde voorbeelden van discordanties, de tekst van de ontwerpen aan een bijkomend nazicht te onderwerpen. Dat nazicht kan dan tevens te baat worden genomen om redactionele onvolkomenheden weg te werken zoals bijvoorbeeld die in de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, derde lid, f), van het ontwerp 34.124/1 en artikel 20 van het ontwerp 34.125/1 en die in de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp 34.124/1.

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 projets 34.123/1 à 34.128/1 par une demande d'avis commune et est motivée par la circonstance que

> "de adviezen 33.033/1 tot 33.036/1 van de Raad van State van 19 februari 2002 een herziening vergen van de financiering van bepaalde inrichtingen en diensten bedoeld in de voormelde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen; dat de herziene financiering in werking moet treden op 1 oktober 2002, datum waarop de federale overheid belangrijke engagementen opgenomen in het federaal meerjarenplan van 1 maart 2000 voor de gezondheidssectoren en van het protocolakkoord van 28 november 2000 voor de openbare gezondheidssectoren, dient te honoreren; dat de bedoelde inrichtingen en diensten uiterlijk tegen 4 oktober 2002 in kennis gesteld moeten kunnen worden van de nieuwe financieringsregels opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen beslissen om de voordelen voorzien in voormelde akkoorden al dan niet toe te passen op hun personeel" [1].

*

* *

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".

EXAMEN DU FONDEMENT LEGAL DES PROJETS

1. Le projet 34.123/1 trouve son fondement légal dans l'article 207 de la loi-programme du 2 août 2002, qui charge notamment le Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la même loi-programme par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

---

(1) Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande d'avis sera reproduite littéralement dans le préambule de l'acte réglementaire. Ce n'est pas le cas dans la motivation figurant au troisième alinéa du préambule du projet 34.123/1.

Ce fondement légal pourrait être précisé en complétant le premier alinéa du préambule du projet 34.123/1 par les mots "..., notamment l'article 207".

2. Le projet 34.124/1 trouve son fondement légal dans l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001, qui charge le Roi de déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les mesures dont l'incidence financière visée à l'article 57 de cette loi-programme est prise en charge par l'autorité et les modalités en vue de fixer l'incidence financière, le montant et le paiement de l'intervention financière. A cet effet, l'article 59, alinéa 2, de la même loi-programme énumère un certain nombre de compétences spécifiques concernant cette intervention qui sont attribuées au Roi.

Le premier alinéa du préambule du projet 34.124/1 fait justement référence aux articles 57 et 59 précités, si ce n'est que les auteurs du projet veilleront à désigner la loi-programme du 2 janvier 2001 par son intitulé exact.

3. Le premier alinéa du préambule du projet 34.125/1 fait apparaître que celui-ci recherche son fondement légal dans l'article 35, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition s'énonce comme suit :

> "Le cas échéant, des tarifs différents pour les prestations visées à l'article 34, désignées par le Roi (et) pour autant qu'elles concernent des institutions ou services, peuvent être appliqués selon que les institutions et services visés par cette disposition répondent ou non à des conditions supplémentaires qu'Il fixe, lesquelles concernent les conditions de travail de leur personnel et ont une influence sur la qualité et l'accessibilité des soins".

Il résulte de la disposition légale précitée que lorsque le Roi, en application de celle-ci, fixe des conditions supplémentaires en vue de l'octroi d'une intervention majorée de l'assurance, ces conditions doivent, d'une part, concerner les conditions de travail et, d'autre part, avoir une influence sur la qualité et l'accessibilité des soins.

Les conditions mentionnées dans le projet 34.125/1 concernent incontestablement les conditions de travail. En revanche, les choses sont nettement moins claires en ce qui concerne la manière dont ces conditions de travail pourraient en outre influencer la qualité et l'accessibilité des soins. A défaut d'une telle influence, l'une des conditions prévues à l'article 35, § 3, de la loi coordonnée ne serait pas remplie et, dès lors, le projet 34.125/1 serait dépourvu du fondement légal requis.

4. En principe, le régime faisant l'objet des projets 34.126/1, 34.127/1 et 34.128/1 trouve son fondement légal dans l'article 37, § 12, de la loi coordonnée, qui dispose que le ministre compétent 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 même loi, ainsi que les conditions de cette intervention. Toutefois, il est recommandé de mentionner également chaque fois de manière expresse l'article 35, § 3, de la loi coordonnée dans l'alinéa du préambule des projets 34.126/1, 34.127/1 et 34.128/1 qui fait référence au fondement légal. Mieux vaudrait également que les projets 34.126/1, 34.127/1 et 34.128/1 fassent chaque fois référence, de préférence dans un alinéa distinct du préambule, à l'arrêté royal portant exécution de l'article 35, § 3, de la loi coordonnée, et sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, émet, ce jour, l'avis 34.125/1.

EXAMEN DU TEXTE DES PROJETS

Bien qu'il n'ait soumis le texte des divers projets qu'à un examen sommaire, le Conseil d'Etat, section de législation, estime utile de souligner que le texte français et le texte néerlandais comportent en plusieurs endroits des discordances qui, si elles ne sont pas éliminées, peuvent être source d'insécurité juridique.

Sans être exhaustif, on relèvera les discordances suivantes :

- article 3, alinéa 4, du projet 34.124/1 : les mots "le premier jour du trimestre qui suit le trimestre pendant lequel il est constaté que l'institution ne s'en tient pas, pour un ou plusieurs membres du personnel, à la déclaration visée à l'alinéa 1er", dans le texte français, ne concordent pas avec les mots "de eerste dag van het kwartaal waarin

wordt vastgesteld dat de inrichting zich voor één of meerdere personeelsleden niet houdt aan de verklaring bedoeld in het eerste lid", utilisés dans le texte néerlandais;

- article 4, § 2, alinéa 3, du projet 34.124/1 : il y aurait lieu de mieux harmoniser entre eux les textes français et néerlandais de la disposition figurant au point d);

- article 13 du projet 34.124/1 : il va sans dire que les dates des conventions collectives de travail figurant dans l'alinéa qui suit le tableau doivent être indiquées correctement et de manière uniforme tant dans le texte français que dans le texte néerlandais. Ce n'est toutefois pas le cas;

- article 1er du projet 34.125/1 : les mots "au moins", dans le texte français, n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais;

- article 3, § 1er, 1°, alinéa 2, du projet 34.125/1 : le segment de phrase "et règlent ensemble les principales questions ménagères", dans le texte français, ne correspondent pas aux mots "die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen", dans le texte néerlandais;

- article 9 du projet 34.125/1 : les mots "personnel travaillant le dimanche", dans le texte français, ne sont pas équivalents aux mots "het personeel dat met dagprestaties op zondag moet werken", dans le texte néerlandais. Cette différence n'apparaît pas, par exemple, dans l'article 10 du même projet, qui est comparable à l'article 9;

- article 15 du projet 34.125/1 : dans la définition de la deuxième catégorie de personnel, en regard du premier tiret, les mots "une activité professionnelle comme soignant", dans le texte français, ne concordent pas avec les mots "een beroepsactiviteit", dans le texte néerlandais;

- article 2 du projet 34.126/1 : aux points i) et j) de l'article 2, § 4, alinéa 2, 2°, en projet, de l'arrêté ministériel du 22 juin 2000, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais en ce qui concerne la mention des "montants versés". Les mêmes discordances apparaissent dans les dispositions correspondantes de l'article 2 des projets 34.127/1 et 34.128/1.

Les auteurs des projets seraient bien avisés de soumettre le texte des projets à un examen supplémentaire en tenant compte des exemples de discordances précités. L'occasion pourrait également être mise à profit pour corriger les imperfections rédactionnelles telles que celles qui, par exemple, entachent le texte français de la phrase introductive de l'article 4, § 2, alinéa 3, du projet 34.124/1 ainsi que le texte néerlandais de l'article 4, § 2, alinéa 3, f), du projet 34.124/1 et de l'article 20 du projet 34.125/1.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	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, eerste 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. 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 M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME