

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.194/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.194/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 april 2003 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en eindeloopbaan betreft in de wijkgezondheidscentra, de medisch pediatrische centra en in het Nationaal instituut voor oorlogsinvaliden", heeft op 26 juni 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière dans les maisons médicales, les centres médico-pédiatriques et l'Institut national des invalides de guerre", a donné le 26 juin 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp van koninklijk besluit beoogt het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 23 september 2002 tot uitvoering van artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en einde loopbaan betreft, uit te breiden. De bepalingen van het besluit worden, onder bepaalde voorwaarden, van toepassing gemaakt op wijkgezondheidscentra, medisch pediatrische centra en het "Instituut voor veteranen - het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers".

Het ontwerp geeft aldus meer bepaald uitvoering aan artikel 59, tweede lid, 6°, van de programmawet van 2 januari 2001.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp is geconcipieerd als een autonoom koninklijk besluit dat het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 23 september 2002 uitbreidt. Door aldus tewerk te gaan, zullen een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 23 september 2002 niet kunnen worden toegepast voor de bedoelde werkgevers omdat ze er niet zijn aan aangepast. Dit geldt inzonderheid voor de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 23 september 2002, waarin de verschillende soorten werkgevers worden vermeld.

.../...

Het verdient daarom aanbeveling het ontwerp te concipiëren als een besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 2002. In de eerste plaats zou de vermelding van de werkgevers waarop de regeling van toepassing wordt gemaakt, moeten worden toegevoegd in artikel 1, eerste lid, 4°, van het besluit, maar ook andere wijzigingen zijn noodzakelijk om het besluit aan te passen aan het verruimde toepassingsgebied.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Indien wordt ingegaan op de suggestie om het ontwerp om te werken tot een wijzigend besluit, kan als opschrift worden gehanteerd :

"Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 2002 tot uitvoering van artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en einde loopbaan betreft".

Indien niet wordt ingegaan op de suggestie om het ontwerp om te werken tot een wijzigend besluit, schrijve men in de Franse tekst van het opschrift "centres de santé de quartier" in plaats van "maisons médicales".

Aanhef

Ervan uitgaande dat het koninklijk besluit van 23 september 2002 wordt gewijzigd, dient ervan melding te worden gemaakt in de aanhef. De verwijzing ernaar dient als een nieuw tweede lid te worden ingevoegd.

Artikelen 1 en 2

1. Indien wordt ingegaan op de suggestie om het ontwerp om te vormen tot een wijzigend besluit, kunnen de artikelen 1 en 2 worden ondergebracht in één artikel, bijvoorbeeld te redigeren als volgt :

"Artikel 1. Aan artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 23 september 2002 tot uitvoering van artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en einde loopbaan betreft, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de bepaling onder 4° wordt vervangen als volgt :

«4° werkgevers:

- a) voor zover zij vallen onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst of het protocol van akkoord bedoeld in artikel 2 :
 - de inrichtingen die zorgen verlenen zoals bedoeld in artikel 34, eerste lid, 7°, 8°, 11° en 12° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994;
 - de diensten voor thuisverpleging;
 - de diensten voor het bloed van het Rode Kruis van België;
- b) de wijkgezondheidscentra die ten laatste op 31 december 2002 ofwel een sectorale arbeidsovereenkomst ofwel een protocol van akkoord hebben gesloten waarin minstens de voordelen van artikel 2 worden opgenomen;
- c) de medisch pediatrische centra, zoals bedoeld in artikel 34, eerste lid, 9°, a), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en die onder de toepassing vallen van het paritair subcomité voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten, ingesteld bij de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;

.../...

- d) het Instituut voor veteranen - het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, opgericht bij de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Instituut voor veteranen - het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, dat ten laatste op 30 april 2003 voor het personeel dat tewerkgesteld is in rustoorden voor bejaarden, rust- en verzorgingstehuizen en/of centra voor dagverzorging, een protocol van akkoord heeft gesloten waarin minstens de voordelen van artikel 2 zijn opgenomen;»";

2° er wordt een 7° toegevoegd, luidende :

«7° wijkgezondheidscentra : de zorgverleners die met de verzekeringsinstellingen een akkoord sluiten waarin de forfaitaire betaling van de verstrekkingen wordt bedongen, zoals voorzien in artikel 52, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.»".

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, zullen echter ook andere artikelen van het koninklijk besluit van 23 september 2002 moeten worden aangepast.

2. Artikel 2 van het ontwerp legt aan twee van de nieuw toe te treden werkgevers de voorwaarde op om ten laatste tegen een datum in het verleden (wijkgezondheidscentra : 31 december 2002; nationaal instituut : 30 april 2003) een collectieve arbeidsovereenkomst ofwel een protocol van akkoord te hebben gesloten, waarin minstens de voordelen van artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 september 2002 opgenomen zijn. De gemachtigde van de minister, hierover ondervraagd, kon niet met zekerheid bevestigen of deze akkoorden effectief zijn gesloten en zo ja, of ze vóór de betrokken data tot stand zijn gekomen. Indien deze akkoorden zouden zijn gesloten, is met betrekking tot de wijkgezondheidscentra evenmin duidelijk of alle wijkgezondheidscentra toegetreden zijn tot het betreffende akkoord.

Gelet op het gegeven dat het om een voorwaarde gaat om de financiële tegemoetkoming vanwege het RIZIV te kunnen genieten, doet de ontworpen regeling daarom mogelijk een probleem rijzen op het vlak van de rechtszekerheid. Het recht moet in beginsel voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Artikel 3

1. Behoudens artikel 2, a), van het ontwerp, dat op 1 januari 2004 in werking zou treden, wordt aan de overige bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht verleend. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

2. Afgezien van de voorgaande, meer fundamentele opmerking, dient erop te worden gewezen dat het te wijzigen besluit in werking is getreden op 1 oktober 2002, zodat het besluit tot wijziging ervan in elk geval niet eerder uitwerking kan hebben. Nochtans wordt in artikel 3 bepaald dat artikel 2, c), uitwerking zou hebben met ingang van 1 augustus 2001.

OBSERVATION PREALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal vise à étendre le champ d'application de l'arrêté royal du 23 septembre 2002 portant exécution de l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière. Sous certaines conditions, les dispositions de l'arrêté sont rendues applicables aux centres de santé de quartier, aux centres médico-pédiatriques et à l'"Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre".

Le projet met ainsi plus particulièrement en oeuvre l'article 59, alinéa 2, 6°, de la loi-programme du 2 janvier 2001.

OBSERVATION GENERALE

Le projet est conçu comme un arrêté royal autonome élargissant le champ d'application de l'arrêté royal du 23 septembre 2002. Cette façon de procéder emporte que certaines dispositions de l'arrêté royal du 23 septembre 2002 ne pourront pas être appliquées aux employeurs visés parce qu'elles n'ont pas été adaptées à leur égard. C'est le cas en particulier des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 23 septembre 2002, qui mentionnent les différents types d'employeurs.

.../...

Il est dès lors recommandé de concevoir le projet comme un arrêté modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 2002. En premier lieu, il conviendrait d'ajouter à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté, la mention des employeurs auxquels le régime est rendu applicable, mais d'autres modifications sont également nécessaires afin d'adapter l'arrêté au champ d'application élargi.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Si la suggestion de faire du projet un arrêté modificatif est retenue, l'intitulé pourra être le suivant :

"Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 2002 portant exécution de l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière".

Si la suggestion de faire du projet un arrêté modificatif n'est pas retenue, on écrira dans le texte français de l'intitulé "centres de santé de quartier" au lieu de "maisons médicales".

Préambule

Considérant que l'arrêté royal du 23 septembre 2002 est modifié, il faut en faire mention dans le préambule. Cette mention doit figurer dans un nouveau deuxième alinéa.

Articles 1^{er} et 2

1. Si la suggestion de faire du projet un arrêté modificatif est retenue, les articles 1^{er} et 2 pourront être réunis en un seul article, qui sera par exemple rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. A l'article 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 23 septembre 2002 portant exécution de l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière, sont apportées les modifications suivantes :

1° le 4° est remplacée par la disposition suivante :

«4° employeurs :

- a) pour autant qu'ils relèvent du champ d'application de la convention collective de travail ou du protocole d'accord visés à l'article 2 :
 - les établissements qui dispensent les soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 7°, 8°, 11° et 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994;
 - les services de soins infirmiers à domicile;
 - les services du sang de la Croix-Rouge de Belgique;
- b) les centres de santé de quartier qui ont conclu, au plus tard le 31 décembre 2002, soit une convention de travail sectorielle, soit un protocole d'accord, dans lesquels figurent au moins les avantages de l'article 2;
- c) les centres médico-pédiatriques, visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 9°, a), de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui relèvent du champ de compétence de la sous-commission paritaire pour les établissements et les services de santé, instituée auprès du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale;

.../...

- d) l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, créé par la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut des vétérans - l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, qui a conclu, au plus tard le 30 avril 2003, pour le personnel employé dans les maisons de repos pour personnes âgées, les maisons de repos et de soins et/ou les centres de soins de jour, un protocole d'accord dans lequel figurent au moins les avantages de l'article 2;»";

2° Il est ajouté un 7°, rédigé comme suit :

«centres de santé de quartier : les dispensateurs de soins qui concluent avec les organismes assureurs un accord prévoyant le paiement forfaitaire des prestations, prévu à l'article 52, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.»".

Comme il a déjà été observé ci-dessus, d'autres articles de l'arrêté royal du 23 septembre 2002 devront toutefois être également adaptés.

2. L'article 2 du projet impose à deux des nouveaux employeurs adhérents la condition d'avoir conclu au plus tard à une date donnée dans le passé (centres de santé de quartier : 31 décembre 2002; institut national : 30 avril 2003) une convention collective de travail ou un protocole d'accord, dans lesquels figurent au moins les avantages de l'article 2 de l'arrêté royal du 23 septembre 2002. Interrogé sur ce point, le délégué du ministre n'a pas pu certifier que ces accords ont effectivement été conclus et s'ils l'ont été, qu'ils sont intervenus avant les dates concernées. Dans l'hypothèse où ils ont été conclus, l'on n'aperçoit pas non plus, en ce qui concerne les centres de santé de quartier, si tous ont adhéré à l'accord en question.

Etant donné qu'il s'agit d'une condition permettant de bénéficier d'une intervention financière de l'INAMI, le régime en projet pourrait donc soulever un problème de sécurité juridique. En principe, le droit doit être prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir dans la mesure du possible les effets d'un acte déterminé au moment où cet acte s'accomplit.

.../...

Article 3

1. A l'exception de l'article 2, a), du projet, qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2004, les autres dispositions du projet sont assorties d'un effet rétroactif. A cet égard, il y a lieu d'observer que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et, de ce fait, ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité du régime en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

2. Indépendamment de l'observation plus fondamentale qui précède, il faut souligner que l'arrêté à modifier est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002, de sorte qu'en tout état de cause, l'arrêté le modifiant ne peut pas produire ses effets plus tôt. L'article 3, cependant, dispose que l'article 2, c), produirait ses effets le 1^{er} août 2001.

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. J. BAERT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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. J. BAERT.

Le rapport a été présenté par M. L. VAN CALENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME