



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.722/2
du 6 janvier 2014

advies 54.722/2
van 6 januari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
le budget des moyens
financiers pour 2014 et un
quota de journées de séjour
pour les établissements visés à
l'article 34, alinéa 1^{er}, 11°, en
ce qui concerne les maisons de
repos et de soins et 12° de la
loi relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités, coordonnée le
14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vastlegging van het
budget van financiële middelen
voor 2014 en quotum van
verblijfsdagen voor de
inrichtingen die zijn bedoeld in
artikel 34, eerste lid, 11°, wat
de rust- en verzorgingstehuizen
betreft en 12° van de wet
betreffende de verplichte
verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 9 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur projet d'arrêté royal 'fixant le budget des moyens financiers pour 2014 et un quota de journées de séjour pour les établissements visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 11°, en ce qui concerne les maisons de repos et de soins et 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 janvier 2014.

*

Op 9 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vastlegging van het budget van financiële middelen voor 2014 en quotum van verblijfsdagen voor de inrichtingen die zijn bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11°, wat de rust- en verzorgingstehuizen betreft en 12° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté royal examiné a pour objet de fixer un budget destiné à couvrir les dépenses résultant de l'extension ou de la reconversion de lits dans les maisons de repos et de soins (MRS) et dans les maisons de repos pour personnes âgées (MRPA) pour les années 2013 et 2014 (articles 1^{er}, i), 5 et 6, du projet), lits agréées par les communautés/régions compétentes (article 1^{er}, c), du projet), ainsi qu'à fixer le quota de journées de séjour pour ces établissements visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 11^o (en ce qui concerne les MRS) et 12^o (en ce qui concerne les MRPA), de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' (ci-après la loi coordonnée) (articles 2 à 4 du projet).

Le premier alinéa du préambule du projet vise l'article 69, § 4, deuxième alinéa, de la loi coordonnée, et le cinquième alinéa du préambule cite un protocole d'accord n° 4 conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution 'concernant la politique de santé à mener à l'égard des personnes âgées : monitoring de l'évolution du secteur pour les années 2013 et 2014', conclu le 30 septembre 2013¹.

Aux termes du point 1, « Mise à disposition de moyens financiers complémentaires pour l'extension du secteur au cours de la période 2013-2014 », de ce protocole d'accord n° 4, il est, à l'alinéa 3, prévu :

« Afin de donner à chaque communauté ou région un maximum d'autonomie dans la définition de sa politique de développement du secteur, une enveloppe budgétaire est définie pour chacune d'entre elles. Ces enveloppes budgétaires sont définies sur la base de la part de la population âgée de 80 ans et plus (au 1/1/2012 – source : Bureau fédéral du Plan) au sein de chaque communauté/régions [...] ».

Même si le but que se fixent ainsi les parties signataires apparaît raisonnable et si le critère sur lequel elles fondent la répartition du budget global par communauté et région est objectif, il n'en demeure pas moins, d'une part, que le projet à l'examen ne peut trouver son fondement dans ce protocole d'accord n° 4 puisque celui-ci a été conclu au niveau du pouvoir exécutif alors que le texte à l'examen doit trouver un fondement dans une norme ayant force de loi, et, d'autre part, que la seule base légale invoquée au préambule, à savoir l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi coordonnée, ne prévoit pas de répartition du budget global par communauté et région.

¹ Celui-ci a été publié au *Moniteur belge* du 18 novembre 2013, pp. 85.911 à 85.914.

Cette disposition est en effet rédigée comme suit :

« Le Roi peut, sur la proposition ou après avis de la commission de convention compétente, formulé dans les trente jours suivants la demande du ministre, fixer les modalités et les critères du calcul d'un budget des moyens financiers et d'une intervention par journée pour une institution visée à l'article 34, alinéa premier, 11°, en ce qui concerne les maisons de repos et de soins et/ou les centres de soins de jour, et/ou pour une institution visée à l'article 34, alinéa premier, 12°. Si une institution est agréée à la fois comme maison de repos et de soins et/ou comme centre de soins de jour et/ou en tant qu'institution visée à l'article 34, alinéa premier, 12°, le Roi peut fixer les modalités et les critères du calcul d'un budget des moyens financiers et d'une intervention par journée pour l'ensemble de l'institution. Afin d'éviter que ce budget des moyens financiers ne soit dépassé, le Roi peut fixer des modalités et des critères supplémentaires qui peuvent tenir compte du nombre de lits pour lequel l'institution est agréée, de son taux d'occupation, d'un quota de journées et/ou du budget global visé à l'alinéa précédent ».

2. Les articles 1^{er}, i), 5 et 6, du projet ne peuvent donc trouver un fondement juridique suffisant dans l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi coordonnée tel qu'actuellement rédigé pas plus que dans le protocole d'accord n° 4.

Dès lors, à défaut d'un fondement juridique adéquat, ces dispositions en projet ne peuvent être adoptées.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

RECHTSGROND

1. Het voorliggende koninklijk besluit beoogt het vastleggen van een budget voor de jaren 2013 en 2014 om de uitgaven te dekken die voortvloeien uit de uitbreiding of de reconversie van door de bevoegde gemeenschappen/gewesten erkende bedden (artikel 1, c.) van het ontwerp) in de rust- en verzorgingstehuizen (RVT) en rustoorden voor bejaarden (ROB) (artikel 1, i), 5 en 6, van het ontwerp) alsook het vastleggen van het quotum van verblijfsdagen voor deze instellingen als bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11° (wat de RVT betreft) en 12° (wat de ROBA betreft), van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen' (hierna de gecoördineerde wet genoemd) (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp).

Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp verwijst naar artikel 69, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wet en het vijfde lid van de aanhef citeert een protocolakkoord nr. 4 gesloten tussen de federale regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid: monitoring van de evolutie van de sector voor de jaren 2013-2014, gesloten op 30 september 2013¹.

In punt 1, "Het ter beschikking stellen van bijkomende financiële middelen voor de verdere uitbreiding van de sector tijdens de periode 2013-2014", van dat protocolakkoord nr. 4, wordt in het derde lid het volgende bepaald:

"Om aan elke gemeenschap of gewest een maximum aan autonomie te geven in de bepaling van zijn politiek voor de ontwikkeling van de sector, wordt een budgettaire enveloppe bepaald voor elk van hen. Deze budgettaire enveloppes worden bepaald op basis van het aandeel van de bevolking van 80 jaar en meer (op 1/01/2012 - bron: Federaal Planbureau) binnen elke gemeenschap/gewest [...]"

Ook al lijkt de doelstelling die de ondertekenende partijen aldus nastreven, redelijk en is het criterium waarop ze de verdeling van het globale budget per gemeenschap en gewest baseren, objectief, toch neemt dit niet weg dat, enerzijds, het voorliggende ontwerp geen rechtsgrond kan vinden in dat protocolakkoord nr. 4, doordat het op het niveau van de uitvoerende macht is gesloten, terwijl de voorliggende tekst zijn rechtsgrond moet vinden in een wetkrachtige norm en, anderzijds, de enige rechtsgrond die in de aanhef wordt aangevoerd, te weten artikel 69, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wet, niet voorziet in een verdeling van het globale budget per gemeenschap en gewest.

¹ Dat akkoord is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 november 2013, p. 85.911-85.914.

Die bepaling luidt immers als volgt:

“De Koning kan, op voorstel of na advies van de bevoegde overeenkomstencommissie binnen dertig dagen na het verzoek van de minister, de nadere regels en de criteria bepalen voor de berekening van een budget van financiële middelen en van een tegemoetkoming per verblijfdag voor een instelling, bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11°, wat de rust- en verzorgingstehuizen en/of de centra voor dagverzorging betreft, en/of voor een instelling bedoeld in artikel 34, eerste lid, 12°. In geval een instelling tegelijkertijd erkend is als rust- en verzorgingstehuis en/of als centrum voor dagverzorging en/of voor het uitvoeren van de verstrekkingen die bepaald zijn in artikel 34, eerste lid, 12°, kan de Koning de nadere regels en criteria bepalen voor de berekening van een budget van financiële middelen en van een tegemoetkoming per verblijfdag voor deze ganse instelling. Opdat dit budget van financiële middelen niet wordt overschreden kan de Koning bijkomende nadere regels en criteria bepalen waarbij rekening kan gehouden worden met het aantal bedden waarvoor die instelling is erkend, met zijn bezettingsgraad, met een quotum van verblijfdagen en/of met het globaal budget zoals bedoeld in het vorig lid”.

2. De artikelen 1, i), 5 en 6 van het ontwerp kunnen bijgevolg noch in artikel 69, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wet, zoals het thans is gesteld, noch in het protocolakkoord nr. 4 voldoende rechtsgrond vinden.

Bij gebrek aan een deugdelijke rechtsgrond, kan de ontworpen regeling derhalve niet worden aangenomen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS