



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.319/3
van 7 maart 2014

avis 55.319/3
du 7 mars 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 18 juli 2001 houdende
vaststelling van de regelen volgens
dewelke het budget van financiële
middelen, het quotum van
verblijfdagen en de prijs per
verblijfdag voor initiatieven van
beschut wonen worden bepaald’

un projet d'arrêté royal ‘modifiant
l'arrêté royal du 18 juillet 2001
fixant les règles selon lesquelles le
budget des moyens financiers, le
quota de journées de séjour et le
prix de la journée de séjour sont
déterminés pour les initiatives
d'habitations protégées’

Op 7 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2001 houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfdagen en de prijs per verblijfdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2014.

*

Le 7 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2001 fixant les règles selon lesquelles le budget des moyens financiers, le quota de journées de séjour et le prix de la journée de séjour sont déterminés pour les initiatives d'habitations protégées’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 mars 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 95, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ (hierna: ziekenhuiswet), wordt het budget van de financiële middelen voor ieder ziekenhuis afzonderlijk bepaald door de minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft (hierna: de minister), binnen een globaal budget voor het Rijk dat wordt bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Bij artikel 6 van die wet wordt de Koning gemachtigd om de bepalingen van titels I tot IV van de ziekenhuiswet geheel of gedeeltelijk, en met eventuele aanpassingen, uit te breiden tot onder meer de initiatieven van beschut wonen.

Van die laatste machtiging heeft de Koning gebruik gemaakt bij het koninklijk besluit van 10 juli 1990 ‘waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten’. Artikel 1, eerste lid, 2°, van dat besluit bepaalt dat artikel 87 (thans 95) van de ziekenhuiswet van toepassing is op de initiatieven van beschut wonen, met dien verstande dat er geen globaal budget voor het Rijk dient te worden vastgesteld en dat voor ieder initiatief van beschut wonen door de minister het budget van de financiële middelen, het quotum van verblijfsdagen en de prijs per verblijfsdag moet worden vastgesteld, overeenkomstig de door de Koning te bepalen regelen.

Ter uitvoering van die laatste bepaling werd het koninklijk besluit van 18 juli 2001 ‘houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfsdagen en de prijs per verblijfsdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald’, uitgevaardigd.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van dat laatste besluit. Meer bepaald wordt vanaf 1 januari 2009 en nogmaals vanaf 1 juli 2011 het budget voor de opdrachten van de psychiatrische zorg voor patiënten in de thuissituatie verhoogd, wordt vanaf 1 januari 2008 in een budget voorzien voor het toekennen van een jaarlijks functiecomplement aan de coördinator van de initiatieven voor beschut wonen, wordt vanaf 1 januari 2010 een budget toegekend om prestaties tussen 19 en 20 uur van personeel dat de functie van opvoeder uitoefent te valoriseren, wordt vanaf 1 januari 2011 een budget toegekend in het raam van het sociaal akkoord gesloten tussen de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties om de kost van de aanwerving van bijkomend personeel te dekken en wordt vanaf 1 juli 2011 een budget toegekend om de financiële tussenkomst van de werkgever in de vervoerskosten van de werknemers te dekken overeenkomstig CAO nr. 19octies van 20 februari 2009.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2011, met uitzondering van sommige bepalingen die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2008, 1 januari 2009, 1 januari 2010 of 1 juli 2011.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 95, eerste lid, van de ziekenhuiswet, gelezen in samenhang met artikel 6 van die wet en met artikel 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 10 juli 1990.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 95, eerste lid, van de ziekenhuiswet, en dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 10 juli 1990 ‘waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten’.

5. In het huidige derde lid van de aanhef wordt nog verwezen naar de duurzame effectbeoordeling bedoeld in artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’. Gezien de wijziging van artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997, bij de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, maakt die beoordeling deel uit van de ruimere regelgevingsimpactanalyse bedoeld in artikel 5 van de laatstgenoemde wet. Gelet op artikel 6, § 2, van die wet is er echter geen verplichting om een dergelijke impactanalyse uit te voeren betreffende koninklijke besluiten die niet aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd. Het genoemde lid dient derhalve te worden weggelaten.

6. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in het huidige zesde lid van de aanhef te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 1, onderdeel L, a), van het koninklijk besluit van 18 juli 2001 (artikel 1, 2°, van het ontwerp), betreft de verwijzing naar de regels vastgelegd in het

¹ In de Franse tekst van het ontwerp is deze wijziging reeds met de hand aangebracht, maar dit is niet het geval in de Nederlandse tekst.

koninklijk besluit van 28 december 2011 'betreffende uitvoering van het attractiviteitsplan voor het verpleegkundig beroep, in bepaalde federale gezondheidssectoren, wat betreft de premies voor de titels en bijzondere beroepsbekwaamheden en ongemakkelijke prestaties' volgens de gemachtigde meer bepaald een verwijzing naar de artikelen 7 tot 9 van dat laatste besluit.

Zulks zou kunnen worden gepreciseerd.

Artikel 2

8. Luidens artikel 2 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2011, met uitzondering van een aantal bepalingen die uitwerking hebben met ingang van, respectievelijk, 1 januari 2008, 1 januari 2009, 1 januari 2010 en 1 juli 2011.

De gemachtigde verschafte in dat verband de volgende toelichting:

“l'entrée en vigueur est rétroactive car les prix des habitations protégées contiennent déjà les budgets supplémentaires depuis les dates d'entrée en vigueur des mesures.

En effet, le budget étant disponible à l'INAMI, les financements ont été adaptés.

Le problème du retard vient du fait qu'il a été réfléchi longtemps aux conditions de financement des soins à domicile...

Les BW ont été informées de ces financements au fur et à mesure de l'obtention des budgets supplémentaires par circulaire (voir annexes).

Toutes ces mesures octroient des budgets supplémentaires soit pour octroyer une prime au coordinateur (positif), aux travailleurs qui prestent entre 19 et 20 heures (positif), une participation dans les frais de transport (positif) ou des emplois supplémentaires. Si les BW ne voulaient pas des emplois, il suffisait qu'ils refusent et le budget était récupéré (pas d'obligation). Ces emplois ont été financés car cela était une demande pressante du secteur et que cela a été négocié entre les partenaires sociaux.

Les attestations demandées par la circulaire du 14/07/2011 ont été reçues de quasiment toutes les BW.”

Aangezien het in alle gevallen gaat om de toekenning van bijkomende middelen of voordelen en de ontworpen regeling bijgevolg een begunstigend karakter heeft, is de terugwerkende kracht in beginsel toelaatbaar. In zoverre evenwel de verplichting wordt opgelegd om bepaalde documenten te bezorgen (ontworpen artikel 1, M, a), derde lid, en b), derde lid, van het koninklijk besluit van 18 juli 2001) dient wel te worden voorzien in de mogelijkheid die documenten in de juiste vorm alsnog te bezorgen vóór een in de toekomst liggende datum mochten bepaalde initiatieven deze verplichting niet of niet correct hebben vervuld.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Selon l'article 95, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins' (ci-après : la loi sur les hôpitaux), le budget des moyens financiers est fixé pour chaque hôpital distinct par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) dans les limites d'un budget global pour le Royaume, fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. L'article 6 de cette loi habilite le Roi à élargir, en tout ou en partie et avec d'éventuelles adaptations, les dispositions des titres I^{er} à IV de la loi sur les hôpitaux aux initiatives d'habitations protégées, notamment.

Le Roi a fait usage de cette dernière habilitation dans l'arrêté royal du 10 juillet 1990 'rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à des initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques'. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de cet arrêté dispose que l'article 87 (actuellement 95) de la loi sur les hôpitaux est d'application aux initiatives d'habitations protégées, étant entendu qu'il ne faut pas fixer un budget global pour le Royaume et que pour chaque initiative d'habitation protégée, le ministre doit fixer le budget des moyens financiers, le quota de journées de séjour et le prix par journée de séjour selon les règles à déterminer par le Roi.

C'est en exécution de cette dernière disposition qu'a été élaboré l'arrêté royal du 18 juillet 2001 'fixant les règles selon lesquelles le budget des moyens financiers, le quota de journées de séjour et le prix de la journée de séjour sont déterminés pour les initiatives d'habitations protégées'.

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à modifier ce dernier arrêté. Plus précisément, il augmente à partir du 1^{er} janvier 2009 et une nouvelle fois à partir du 1^{er} juillet 2011 le budget des missions de soins psychiatriques pour des patients à domicile, il prévoit à partir du 1^{er} janvier 2008 un budget pour l'octroi d'un complément fonctionnel annuel au coordinateur des initiatives d'habitations protégées, il accorde à partir du 1^{er} janvier 2010 un budget en vue de valoriser les prestations, entre 19 heures et 20 heures, du personnel qui exerce la fonction d'éducateur, il octroie à partir du 1^{er} janvier 2011 un budget dans le cadre de l'accord social conclu entre les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs afin de couvrir le coût de l'embauche de personnel supplémentaire et il octroie, à partir du 1^{er} juillet 2011, un budget afin de couvrir l'intervention financière de l'employeur dans le prix des transports des travailleurs, en application de la CCT n° 19octies du 20 février 2009.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2011, à l'exception de certaines dispositions qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2008, le 1^{er} janvier 2009, le 1^{er} janvier 2010 ou le 1^{er} juillet 2011.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 95, alinéa 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux, combiné avec l'article 6 de cette loi et avec l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 10 juillet 1990.

EXAMEN DU TEXTE

PREAMBULE

4. Conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet, il y a lieu d'ajouter au premier alinéa du préambule une référence à l'article 95, alinéa 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux et, au préambule, un alinéa faisant mention de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 10 juillet 1990 'rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à des initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques'.

5. Le troisième alinéa actuel du préambule fait encore référence à l'évaluation d'incidence sur le développement durable, visée à l'article 2, 9^o, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. Vu la modification de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 par la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', cette évaluation fait partie de l'analyse d'impact de la réglementation, plus large, visée à l'article 5 de cette dernière loi. Vu l'article 6, § 2, de cette loi, il n'est cependant pas obligatoire de procéder à une telle analyse d'impact en ce qui concerne les arrêtés royaux qui ne doivent pas être soumis au Conseil des ministres. Il convient dès lors d'omettre cet alinéa.

6. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le sixième alinéa actuel du préambule doit viser le 2^o et non le 1^o de cette disposition ¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. À l'article 1^{er}, point L), a), en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2001 (article 1^{er}, 2^o, du projet), la référence aux modalités prévues dans l'arrêté royal du 28 décembre 2011 'relatif à l'exécution du plan d'attractivité pour la profession infirmière, dans certains secteurs fédéraux de la santé, en ce qui concerne les primes pour des titres et qualifications professionnels

¹ Cette modification a déjà été apportée manuellement dans le texte français, mais ce n'est pas le cas dans le texte néerlandais.

particuliers et les prestations inconfortables' concerne, plus particulièrement selon la déléguée, les articles 7 à 9 de ce dernier arrêt.

Ceci pourrait être précisé.

Article 2

8. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2011, sauf une série de dispositions qui produisent leurs effets, respectivement, les 1^{er} janvier 2008, 1^{er} janvier 2009, 1^{er} janvier 2010 et 1^{er} juillet 2011.

La déléguée a fourni l'explication suivante à cet égard :

« l'entrée en vigueur est rétroactive car les prix des habitations protégées contiennent déjà les budgets supplémentaires depuis les dates d'entrée en vigueur des mesures.

En effet, le budget étant disponible à l'INAMI, les financements ont été adaptés.

Le problème du retard vient du fait qu'il a été réfléchi longtemps aux conditions de financement des soins à domicile...

Les BW ont été informées de ces financements au fur et à mesure de l'obtention des budgets supplémentaires par circulaire (voir annexes).

Toutes ces mesures octroient des budgets supplémentaires soit pour octroyer une prime au coordinateur (positif), aux travailleurs qui prestent entre 19 et 20 heures (positif), une participation dans les frais de transport (positif) ou des emplois supplémentaires. Si les BW ne voulaient pas des emplois, il suffisait qu'ils refusent et le budget était récupéré (pas d'obligation). Ces emplois ont été financés car cela était une demande pressante du secteur et que cela a été négocié entre les partenaires sociaux.

Les attestations demandées par la circulaire du 14/07/2011 ont été reçues de quasiment toutes les BW ».

S'agissant dans tous les cas de l'octroi de moyens ou d'avantages supplémentaires et le dispositif en projet ayant par conséquent un effet bénéfique, la rétroactivité est en principe admissible. Dans la mesure toutefois où est imposée l'obligation de fournir certains documents (article 1^{er}, M, a), alinéa 3, et b), alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2001), il faudra en revanche prévoir la possibilité de fournir encore ces documents dans la forme requise avant une date située dans le futur, dans l'hypothèse où certaines initiatives n'auraient pas ou pas correctement satisfait à cette obligation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT