



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.851/2
du 15 février 2021

advies 68.851/2
van 15 februari 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal 'visant
à déterminer et octroyer le
montant d'une prime unique
d'encouragement en
compensation des efforts
supplémentaires consentis lors
de la deuxième vague de la
pandémie COVID-19 pour les
dispensateurs de soins
indépendants dans les soins
infirmiers à domicile ou pour
les travailleurs salariés des
maisons médicales'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling en
uitkering van het bedrag van
een eenmalige
aanmoedigingspremie ter
compensatie voor de extra
inspanningen tijdens de 2^{de} golf
van de COVID-19 pandemie
voor de zelfstandige
zorgverleners in de
thuisverpleging of voor de
loontrekkenden in de medisch
huizen'

Le 10 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'visant à déterminer et octroyer le montant d'une prime unique d'encouragement en compensation des efforts supplémentaires consentis lors de la deuxième vague de la pandémie COVID-19 pour les dispensateurs de soins indépendants dans les soins infirmiers à domicile ou pour les travailleurs salariés des maisons médicales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 février 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2021.

*

Op 10 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling en uitkering van het bedrag van een eenmalige aanmoedigingspremie ter compensatie voor de extra inspanningen tijdens de 2de golf van de COVID-19 pandemie voor de zelfstandige zorgverleners in de thuisverpleging of voor de loontrekkenden in de medisch[e] huizen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de compenser des efforts supplémentaires consentis lors de la deuxième vague de la pandémie COVID-19, rapidement et dans l'objectif budgétaire des soins de santé de 2020 d'une part, et que, par analogie avec le paiement d'une prime d'encouragement aux travailleurs salariés des services de soins infirmiers à domicile, une prime d'encouragement doit également être versée aux dispensateurs de soins indépendants dans les soins infirmiers à domicile et que, d'autre part, un montant doit être versé aux Fonds Maribel Social lui permettant de fournir la même prime aux travailleurs salariés des maisons médicales ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon le préambule, l'avis de l'Autorité de protection des données sera donné sur le projet.

Le délégué du Ministre indique que l'avis a été demandé le 10 février 2021.

Au cas où cet avis amènerait l'auteur du projet à modifier celui-ci sur des points autres que ceux résultant du présent avis, il devra à nouveau être soumis à la section de législation.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon la note adressée à l'Inspecteur des Finances,

« [L]e Conseil des ministres du 6 novembre 2020 avait décidé de verser une prime unique d'encouragement de 985 euros au personnel hospitalier. Le gouvernement a ensuite décidé d'octroyer cette prime également au personnel des services de soins infirmiers à domicile et aux dispensateurs de soins indépendants qui effectuent des prestations de l'article 8 de la nomenclature (soins infirmiers à

domicile) et/ou de la nomenclature de rééducation (AR du 10.1.1991) et, par extension, au personnel des maisons médicales également.

Concernant les membres du personnel salariés ou statutaires dans les services de soins infirmiers à domicile, les partenaires sociaux ont conclu, le 18 novembre 2020, un protocole en vertu duquel la prime unique d'encouragement sera octroyée au personnel des services de soins infirmiers à domicile. Ce protocole a été traduit dans un accord social. Le coût de cette mesure est couvert par les moyens qui ont été versés du budget du SPF Santé publique aux Fonds privés et publics Maribel Social (AR du 30 septembre 2020 fixant et allouant une subvention aux Fonds Maribel Social sectoriels des établissements et services de santé en exécution de l'article 4, § 2, de la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches).

Le projet d'arrêté royal faisant l'objet du présent dossier doit permettre d'octroyer cette prime aux dispensateurs de soins indépendants qui effectuent des prestations de l'article 8 de la nomenclature ou aux infirmiers indépendants qui, dans le cadre de l'éducation au diabète, effectuent des prestations de l'AR du 10.1.1991 de la nomenclature des prestations de rééducation fonctionnelle et par analogie également aux salariés dans les maisons médicales ».

Invité à dresser la liste des mesures prises, à montrer que toutes les catégories du personnel médical sont bien couvertes et à ainsi démontrer que la prime est égale ou à tout le moins équivalente pour tout ce personnel, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Het gaat om een aanmoedigingspremie voor al het loontrekkend ziekenhuispersoneel, loontrekkenden in medische huizen, loontrekkenden in diensten thuisverpleging en naar analogie met de diensten thuisverpleging ook de zelfstandige thuisverpleegkundigen. De premie is voor iedereen gelijk : 985 euro bruto voor een voltijdse betrekking.

Dit ontwerp voert dit uit voor de zelfstandige thuisverpleegkundigen (en zorgkundigen) en voor de medische huizen. Voor de diensten thuisverpleging is dit geregeld via een storting aan de betrokken Fondsen sociale maribel. Voor de ziekenhuizen werd dit gefinancierd via het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen (KB van 25/4/2002). En telkens zit er achter het systeem van stortingen voor loontrekkenden een CAO. Inmiddels is er voor de medische huizen ook een CAO gesloten ».

Il conviendrait d'accompagner le projet d'un rapport au Roi démontrant de manière plus approfondie et étayée, par la référence précise à des textes juridiques, que le principe d'égalité et de non-discrimination est bien respecté.

Pour le reste, la section de législation ne dispose pas des informations lui permettant d'apprécier si d'autres titulaires de professions de soins de santé que ceux mentionnés ci-dessus ne se trouvent pas dans des situations analogues justifiant, conformément au principe d'égalité et de non-discrimination, qu'une intervention financière aboutissant à un résultat comparable à celui résultant des mesures envisagées par le projet d'arrêté royal à l'examen leur soit accordée.

2. En vertu de l'article 1^{er}, e), du projet d'arrêté royal, les dispensateurs de soins indépendants ne pourront bénéficier d'une intervention financière que s'ils ont enregistré un numéro de compte dans l'application web de l'INAMI. En vertu de l'article 3 du projet examiné, les contestations doivent être introduites conformément aux dispositions décrites sur le site internet de l'INAMI.

Conformément au principe d'égalité et de non-discrimination, il convient toutefois de s'assurer que les personnes ne disposant pas des moyens informatiques nécessaires ne seront pas exclus pour cette raison du droit à la prime ou de la possibilité d'introduire une contestation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

S'agissant d'un dossier pour lequel l'avis de la section de législation est réclamé dans le délai de cinq jours ouvrables, il convient de mentionner dans le visa relatif à cet avis l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 8 de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 » par les mots « l'article 8 de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 ».

Pour la lisibilité de la suite du projet, les signes de ponctuation et les mots « (ci-après : 'la nomenclature') » seront insérés entre les mots « l'article 8 de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités » et les mots « ou aux praticiens », et les signes de ponctuation et les mots « (ci-après : 'la nomenclature de rééducation dans le cadre de l'éducation au diabète') » seront insérés entre les mots « dans ces honoraires et prix » et le signe de ponctuation et les mots « , une prime unique ».

2. Selon le *littera c)*,

« la prime maximale de 985 euros est due dès qu'un niveau d'activité d'au moins 739 jours de contact est atteint au cours de la période du premier septembre au 30 novembre 2020 ».

La notion de jours de contact est définie comme suit au *littera b*) :

« La prime due est déterminée en fonction du nombre de jours de contact. Le nombre de jours de contact est calculé en multipliant le nombre de patients par le nombre de jours pendant lesquels il y a eu au moins un contact avec ces patients par le dispensateur de soins compétent, et par lequel pendant le contact soit une prestation a été facturée d'après l'article 8 de la nomenclature, soit une prestation de la nomenclature de rééducation dans le cadre de l'éducation au diabète (794253, 794334, 794415, 794430, 794452 et 794312). Ce nombre est déterminé sur la base des prestations dispensées au cours de la période allant du premier septembre 2020 au 30 novembre 2020 et facturées et acceptées par les organismes assureurs au plus tard le 31 janvier 2021 ».

Invité à préciser s'il s'agit de jours ou de prestations et interrogé sur la question de savoir comment il pourrait y avoir 739 jours de contact entre le 1^{er} septembre et le 30 novembre 2020, le délégué du Ministre a répondu que

« [h]et ontwerp van KB houdt rekening met het advies van het Verzekeringscomité en van de inspecteur van financiën omtrent de omschrijving van contactdagen ».

Il a ensuite renvoyé à la définition figurant dans le projet et reproduite ci-dessus.

Il apparaît que la notion de « jours » de contact est impropre et devrait être remplacée par une notion plus adéquate, compatible avec les exigences du calendrier.

Article 3

Il n'est pas admissible que les dispositions procédurales relatives aux conditions dans lesquelles les contestations relatives aux décisions prises en application de l'arrêté en projet doivent être introduites soient énoncées sur le site internet de l'INAMI, ainsi que le prévoit l'alinéa 1^{er}, *in fine*.

Le dispositif devra être complété afin de prévoir les conditions relatives aux contestations dont il est question.

Article 4

Compte tenu de ce que, selon les explications fournies par le délégué du Ministre qui ont été reproduites plus haut, une convention collective de travail (« C.A.O. ») a été conclue entre les organisations d'employeurs et de travailleurs des maisons médicales ¹, l'alinéa 3 doit être omis.

*

¹ Dans la version néerlandaise du projet, tant dans son intitulé que dans son dispositif, il y a lieu de remplacer l'adjectif « medisch » par « medische ».

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par la nécessité de compenser des efforts supplémentaires consentis lors de la deuxième vague de la pandémie COVID-19, rapidement et dans l’objectif budgétaire des soins de santé de 2020 d’une part, et que, par analogie avec le paiement d’une prime d’encouragement aux travailleurs salariés des services de soins infirmiers à domicile, une prime d’encouragement doit également être versée aux dispensateurs de soins indépendants dans les soins infirmiers à domicile et que, d’autre part, un montant doit être versé aux Fonds Maribel Social lui permettant de fournir la même prime aux travailleurs salariés des maisons médicales.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Luidens de aanhef zal de Gegevensbeschermingsautoriteit haar advies geven over het ontwerp.

De gemachtigde van de minister geeft aan dat het advies is gevraagd op 10 februari 2021.

Ingeval dat advies de steller van het ontwerp ertoe zou nopen het ontwerp te wijzigen op andere punten dan die welke voortvloeien uit het voorliggende advies, zal het ontwerp andermaal moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de nota aan de inspecteur van Financiën staat:

“De ministerraad van 6 november 2020 heeft beslist om een eenmalige aanmoedigingspremie van 985 euro te storten aan het personeel van de ziekenhuizen. Nadien heeft de regering beslist om deze premie ook toe te kennen aan het personeel

van de diensten voor thuisverpleging en ook aan de zelfstandige zorgverleners die verstrekkingen verlenen uit artikel 8 van de nomenclatuur (thuisverpleging) en/of uit de revalidatienomenclatuur (KB 10/1/1991) en bij uitbreiding ook aan het personeel in de medisch huizen.

Wat de loontrekkende of statutaire personeelsleden in de diensten thuisverpleging betreft werd door de sociale partners op 18 november 2020 een protocol gesloten waarbij de eenmalige aanmoedigingspremie wordt toegekend aan het personeel van de diensten thuisverpleging. Dit protocol vertaald in een sociaal akkoord. De kost hiervan wordt gedekt door de middelen die vanuit de begroting van de FOD Volksgezondheid werden gestort aan de private en publieke Fondsen Sociale Maribel (KB van 30 september 2020 tot vaststelling en toekenning van een subsidie aan de Sectorale Fondsen Sociale Maribel voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten voor de uitvoering van artikel 4, § 2, van de wet van 9 december 2019 tot oprichting van een Zorgpersoneelsfonds).

Bijgevoegd ontwerp van koninklijk besluit moet het mogelijk maken dat ook de zelfstandige zorgverleners die verstrekkingen verlenen uit artikel 8 van de nomenclatuur of de zelfstandige verpleegkundigen die in het kader van de diabeteseducatie verstrekkingen verlenen uit het koninklijk besluit van 10 januari 1991 van de nomenclatuur van de revalidatieverstrekkingen en naar analogie ook de loontrekkenden in de medisch huizen deze premie kunnen ontvangen.”

Op het verzoek een lijst op te stellen van de genomen maatregelen en aan te tonen dat alle categorieën van het medische personeel wel zijn gedekt en dat de premie aldus gelijk of toch minstens gelijkwaardig is voor heel dat personeel, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Het gaat om een aanmoedigingspremie voor al het loontrekkend ziekenhuispersoneel, loontrekkenden in medische huizen, loontrekkenden in diensten thuisverpleging en naar analogie met de diensten thuisverpleging ook de zelfstandige thuisverpleegkundigen. De premie is voor iedereen gelijk : 985 euro bruto voor een voltijdse betrekking.

Dit ontwerp voert dit uit voor de zelfstandige thuisverpleegkundigen (en zorgkundigen) en voor de medische huizen. Voor de diensten thuisverpleging is dit geregeld via een storting aan de betrokken Fondsen sociale maribel. Voor de ziekenhuizen werd dit gefinancierd via het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen (KB van 25/4/2002). En telkens zit er achter het systeem van stortingen voor loontrekkenden een CAO. Inmiddels is er voor de medische huizen ook een CAO gesloten.”

Bij het ontwerp zou men een verslag aan de Koning moeten voegen waarin op grondigere en meer gedocumenteerde wijze, door een nauwkeurige verwijzing naar juridische teksten, wordt aangetoond dat het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie inderdaad in acht wordt genomen.

Voor het overige beschikt de afdeling Wetgeving niet over inlichtingen op basis waarvan ze kan beoordelen of andere beoefenaars van gezondheidszorgberoepen dan die welke hierboven worden vermeld, zich niet in gelijkaardige situaties bevinden die, overeenkomstig het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, rechtvaardigen dat hun een

financiële tegemoetkoming wordt toegekend die tot een vergelijkbaar resultaat leidt als dat wat voortvloeit uit de maatregelen die het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit in het vooruitzicht stelt.

2. Krachtens artikel 1, e), van het ontwerp van koninklijk besluit komen zelfstandige zorgverleners slechts in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming als ze een rekeningnummer hebben geregistreerd in de webtoepassing van het RIZIV. Krachtens artikel 3 van het voorliggende ontwerp moeten betwistingen worden voorgelegd overeenkomstig de nadere regels die op de website van het RIZIV zijn vermeld.

Overeenkomstig het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie dient men zich er evenwel van te vergewissen dat personen die niet over de nodige informaticamiddelen beschikken, niet om die reden zullen worden uitgesloten van het recht op de premie of van de mogelijkheid een beslissing te betwisten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Aangezien het gaat om een dossier waarvoor het advies van de afdeling Wetgeving binnen een termijn van vijf werkdagen wordt gevraagd, dient in de aanhefverwijzing naar dat advies artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, te worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de inleidende zin dienen de woorden “artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 september 1984” te worden vervangen door de woorden “artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984”.

Ter wille van de leesbaarheid van het vervolg van het ontwerp moeten de leestekens en woorden “(hierna: ‘de nomenclatuur’)” worden ingevoegd tussen de woorden “artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen” en de woorden “of aan de zelfstandige verpleegkundigen”, en moeten de leestekens en woorden “(hierna: ‘de revalidatienomenclatuur in het kader van diabeteseducatie’)” worden ingevoegd tussen de woorden “in die honoraria en prijzen” en het leesteken en de woorden “, wordt door het Rijksinstituut”.

2. Punt c) luidt:

“De maximale premie van 985 euro is verschuldigd van zodra in de periode van 1 september tot 30 november 2020 een activiteitsniveau wordt bereikt van minstens 739 contactdagen.”

Het begrip contactdagen wordt in punt b) als volgt gedefinieerd:

“De verschuldigde premie wordt bepaald op basis van het aantal contactdagen. Het aantal contactdagen wordt berekend door het aantal patiënten te vermenigvuldigen met het aantal dagen dat er minstens één contact geweest is met deze patiënten door de desbetreffende zorgverlener, en waarbij tijdens het contact ofwel een verstrekking werd aangerekend uit artikel 8 van de nomenclatuur ofwel een verstrekking uit de revalidatienomenclatuur in het kader van diabeteseducatie (794253, 794334, 794415, 794430, 794452 en 794312). Dit aantal wordt bepaald op basis van de verstrekkingen die in de periode van 1 september 2020 tot 30 november 2020 zijn verricht en die uiterlijk op 31 januari 2021 werden ten laste gelegd en aanvaard bij de verzekeringsinstellingen.”

Op de vraag te preciseren of het gaat om dagen of om verstrekkingen en op de vraag hoe er 739 contactdagen zouden kunnen zijn tussen 1 september en 30 november 2020, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Het ontwerp van KB houdt rekening met het advies van het Verzekeringscomité en van de inspecteur van financiën omtrent de omschrijving van contactdagen.”

Vervolgens heeft hij verwezen naar de definitie in het ontwerp, die hierboven wordt weergegeven.

Het begrip “contactdagen” blijkt ongeschikt te zijn en zou moeten worden vervangen door een adequater begrip dat compatibel is met de kalender.

Artikel 3

Er kan niet worden aanvaard dat de voorwaarden voor het voorleggen van betwistingen aangaande de beslissingen die met toepassing van het ontworpen besluit zijn genomen, procedureel worden geregeld op de internetsite van het RIZIV, zoals bepaald *in fine* van het eerste lid.

Het dispositief moet worden aangevuld zodat het de voorwaarden vaststelt in verband met de betwistingen waarvan sprake is.

Artikel 4

Gelet op het feit dat, volgens de hierboven weergegeven uitleg van de gemachtigde van de minister, een collectieve arbeidsovereenkomst ("CAO") is gesloten tussen de organisaties van werkgevers en de werknemers van medische huizen,² moet het derde lid worden weggelaten.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

² In zowel het opschrift als het dispositief van de Nederlandse tekst van het ontwerp dient het woord 'medisch' te worden vervangen door het woord 'medische'.