KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.948/3

AVIS 30.948/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 november 2000 door de Leden van het Verenigd College bevoegd voor het gezondheidsbeleid verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College "betreffende de diensten voor thuiszorg", heeft op 28 november 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Membres du Collège réuni compétents pour la politique de santé, le 24 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni "relatif aux services de soins à domicile", a donné le 28 novembre 2000 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 spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

> "door het feit dat (het ontworpen) besluit in 2000 van toepassing is en dat de betrokken diensten onverwijld in kennis dienen te worden gesteld van deze nieuwe bepalingen".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt in essentie ertoe te voorzien in de mogelijkheid, voor de leden van het Verenigd College bevoegd voor het gezondheidsbeleid, om, binnen de perken van de begrotingskredieten, subsidies toe te kennen aan verenigingen zonder

winstoogmerk, aan gemeenten en aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn die diensten voor thuiszorg organiseren.

Om in aanmerking te komen voor subsidiëring moeten de diensten voor thuiszorg voldoen aan de in de artikelen 1, 1° tot 4°, en 2, § 2, 1° tot 7°, bepaalde voorwaarden en vooraf erkend worden door de leden van het Verenigd College, bevoegd voor het gezondheidsbeleid (1).

De erkende diensten voor thuiszorg kunnen aanspraak maken op "een jaarlijkse subsidie van 2 BEF per bezoek dat een prestatie van de RIZIV nomenclatuur inhoudt en van 3 BEF per bezoek in het kader van een forfait van de RIZIV nomenclatuur" (artikel 3). Erkende diensten voor thuiszorg, die enkel werken met personen in loondienst, kunnen bovendien aanspraak maken op een forfaitaire tegemoetkoming per verpleegkundige in de kosten voor de verplaatsingen. Die tegemoetkoming wordt vastgesteld op 17.000 BEF per "EFT (lees : FTE) verpleegkundige" per jaar (artikel 4). Ingeval de begrotingskredieten ontoereikend zijn, worden de in de artikelen 3 en 4 bepaalde subsidies verminderd in verhouding tot de verleende kredieten (artikel 5).

De bewijsstukken voor het verkrijgen van de subsidies moeten vóór 30 juni 2001 worden ingediend (artikel 6).

Het ontworpen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2000 en houdt op van kracht te zijn op 31 december 2000 (artikel 9).

---

(1) Het ontwerp voorziet niet in een procedure voor het aanvragen en het verlenen van die erkenning.

RECHTSGROND

1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond van de ontworpen subsidieregeling te worden gezocht in de ordonnantie van 16 december 1999 houdende de uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor het begrotingsjaar 2000.

Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees in casu : door het Verenigd College (1))".

Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecombineerd met een "speciale bepaling" van de algemene uitgavenbegroting "die de aard van de toelage preciseert", zou derhalve de vereiste rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen subsidieregeling.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting zijn de stellers van het ontwerp van oordeel dat de vereiste rechtsgrond geboden wordt door artikel 10 van de

---

(1) Uit de gecombineerde bepalingen van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en van artikel 82, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (waarin kennelijk bij vergissing wordt verwezen naar artikel 69, en niet naar artikel 71, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989) volgt dat de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

voornoemde begrotingsordonnantie van 16 december 1999. Luidens die bepaling kunnen "toelagen worden toegekend ... aan de diensten voor thuiszorg", binnen de perken van de basisallocaties 02.3.1.33.03 en 02.3.1.43.03, die betrekking hebben op respectievelijk "toelagen aan de privé-diensten voor thuiszorg" en "toelagen aan de openbare diensten voor thuiszorg".

Er moet evenwel worden vastgesteld dat het voornoemde artikel 10 niet op zodanige wijze "de aard van de toelage preciseert", dat zou kunnen worden aangenomen dat het aan het Verenigd College een voldoende rechtsgrond zou bieden om, voor het lopende begrotingsjaar, de ontworpen subsidieregeling vast te stellen.

Meer bepaald is in dat artikel 10 geen sprake van subsidies voor de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde prestaties of voor de in artikel 4 bedoelde verplaatsingskosten. Die bepaling, die alleen voorziet in de mogelijkheid om "toelagen" te verlenen "aan de diensten voor thuiszorg", kan m.a.w. niet worden aangemerkt als een "speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert" in de zin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat er voor het voorliggende ontwerp geen voldoende rechtsgrond voorhanden is.

2. Opdat het Verenigd College de beoogde subsidieregeling kan vaststellen is vereist, hetzij dat bij ordonnantie een organieke regeling terzake wordt vastgesteld ter uitvoering waarvan het Verenigd College verordenend kan optreden, hetzij dat in de ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting een "speciale bepaling" met betrekking tot de bedoelde subsidies wordt vastgesteld, die voldoet aan de vereisten van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Indien wordt geopteerd voor die laatste mogelijkheid, zal in de bedoelde begrotingsbepaling moeten worden gepreciseerd dat de subsidies die ten laste van de begroting voor een bepaald jaar kunnen worden verleend, betrekking hebben op prestaties verricht in het voorbije jaar. Zonder die precisering zou de beoogde regeling - althans wanneer ze zou worden geconcipieerd zoals in het thans voorliggende ontwerpbesluit - niet kunnen worden toegepast : gelet op de bepaling van artikel 6 van het ontwerp, luidens welke de bewijsstukken voor het verkrijgen van de subsidies pas moeten worden ingediend vóór 30 juni van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar, kan de vastlegging - en a fortiori de uitbetaling - van de subsidies immers niet plaatsvinden binnen het begrotingsjaar. Op het tijdstip dat de subsidies kunnen worden betaald, zijn m.a.w. de daartoe bestemde kredieten niet meer beschikbaar (1). Op

---

(1) Overeenkomstig artikel 34, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit worden de niet gesplitste kredieten die beschikbaar zijn aan het einde van het begrotingsjaar, weliswaar overgedragen naar het volgende jaar, maar ze mogen alleen worden aangewend om uitgaven te ordonnanceren die reeds vastgelegd werden tijdens het voorbije begrotingsjaar.

dat ogenblik is de rechtsgrond voor de subsidieregeling - de begroting - overigens uitgewerkt en heeft de ontworpen subsidieregeling opgehouden van kracht te zijn (zie artikel 9 van het ontwerp). Concreet betekent het voorgaande dat een regeling voor de subsidiëring van prestaties verricht in 2000 het voorwerp moet uitmaken van een "speciale bepaling" in de uitgavenbegroting voor het jaar 2001.

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 motivée

> "door het feit dat (het ontworpen) besluit in 2000 van toepassing is en dat de betrokken diensten onverwijld in kennis dienen te worden gesteld van deze nieuwe bepalingen".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté, soumis pour avis, entend essentiellement prévoir la possibilité, pour les membres du Collège réuni chargés de la politique en matière de santé, d'accorder, dans la limite des crédits budgétaires, des subventions à des associations sans but lucratif, à des

communes et à des centres publics d'aide sociale qui organisent des services de soins à domicile.

Pour bénéficier des subventions, les services de soins à domicile doivent satisfaire aux conditions fixées aux articles 1er, 1° à 4°, et 2, § 2, 1° à 7°, et être au préalable agréés par les membres du Collège réuni, qui ont la politique en matière de santé dans leurs attributions (1).

Les services agréés de soins à domicile peuvent prétendre à "une subvention annuelle de 2 BEF par visite qui implique une prestation de la nomenclature INAMI et de 3 BEF par visite dans le cadre d'un forfait de la nomenclature INAMI" (article 3). En outre, les services agréés de soins à domicile qui ont uniquement recours à des salariés peuvent prétendre à une intervention forfaitaire dans leurs frais de déplacement par infirmière. Cette intervention est fixée à 17.000 francs par infirmière ETP par année (article 4). En cas d'insuffisance des crédits budgétaires, les subventions prévues aux articles 3 et 4 sont réduites proportionnellement aux crédits accordés (article 5).

Les pièces justificatives pour l'obtention de la subvention doivent être introduites avant le 30 juin 2001 (article 6).

---

(1) Le projet ne prévoit pas de procédure en matière de demande et d'octroi de cet agrément.

L'arrêté en projet produit ses effets le 1er janvier 2000. Ses effets cesseront le 31 décembre 2000 (article 9).

FONDEMENT LEGAL

1. Selon le premier alinéa du préambule du projet, le fondement légal du régime de subventions en projet doit être recherché dans l'ordonnance du 16 décembre 1999 contenant le budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2000.

L'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juin 1991, dispose que "en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi (lire en l'espèce : par le Collège réuni (1))".

---

(1) Il résulte des dispositions combinées de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier relative aux institutions bruxelloises (où manifestement il est fait erronément référence à l'article 69 et non à l'article 74 de la loi spéciale du 16 janvier 1989) que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont applicables à la Commission communautaire commune.

Cette disposition des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, combinée à une "disposition spéciale" du budget général des dépenses "qui en précise la nature" pourrait dès lors constituer le fondement légal requis du régime de subventions en projet.

Selon les informations transmises au Conseil d'Etat, les auteurs du projet estiment que le fondement légal requis figure à l'article 10 de l'ordonnance budgétaire du 16 décembre 1999 susvisée. Aux termes de cette disposition, des "subventions peuvent être octroyées aux services de soins à domicile" dans les limites des allocations de base 02.3.1.33.03 et 02.3.1.43.03 qui ont respectivement trait aux "subsides aux associations privées concernées par la politique de soins à domicile" et aux "subsides aux services publics concernés par la politique de soins à domicile"

Force est toutefois de constater que l'article 10 ne précise pas la "nature" du subside de façon telle que l'on pourrait admettre qu'il procure au Collège réuni un fondement légal suffisant afin d'arrêter le régime de subventions en projet pour l'année budgétaire en cours.

Plus particulièrement, cet article 10 ne fait pas état de subventions pour les prestations visées à l'article 3 du projet ou pour les frais de déplacement visés à l'article 4. Cette disposition, qui prévoit uniquement la possibilité d'octroyer des "subventions" "aux services de soins à domicile", ne peut en d'autres termes être qualifiée de "disposition spéciale qui ... précise la nature (du

subside)", au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Force est dès lors de conclure de ce qui précède que le présent projet est dénué de fondement légal suffisant.

2. Pour que le Collège réuni puisse arrêter le régime de subventions visé, il est requis, soit qu'une ordonnance prenne des dispositions organiques en la matière, en exécution desquelles le Collège réuni pourrait agir sur le plan réglementaire, soit que l'ordonnance contenant le budget général des dépenses comprenne une "disposition spéciale" concernant les subventions visées et satisfaisant aux conditions de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

S'il est opté pour cette dernière possibilité, il y aura lieu de préciser dans la disposition budgétaire visée que les subventions qui pourront être accordées pour une année déterminée à la charge du budget, ont trait à des prestations effectuées au cours de l'année précédente. Sans cette précision, les dispositions visées ne pourraient être appliquées, du moins si elles étaient conçues comme dans le présent projet d'arrêté : vu la règle énoncée à l'article 6 du projet, aux termes de laquelle les pièces justificatives ne doivent être introduites qu'avant le 30 juin de l'année qui suit l'année budgétaire, l'engagement - et a fortiori le paiement - des subventions ne pourra en effet pas avoir lieu au cours de l'année budgétaire. En d'autres termes, au moment où les subventions pourront être payées, les crédits

y affectés ne seront plus disponibles (1). A ce moment, le fondement légal du régime de subventions - le budget - aura d'ailleurs épuisé ses effets et le régime de subventions en projet aura cessé d'être en vigueur (voir l'article 9 du projet). Cela signifie concrètement qu'un régime de subventions des prestations effectuées en 2000 doit faire l'objet d'une "disposition spéciale" dans le budget des dépenses pour l'année 2001.

---

(1) Conformément à l'article 34, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les crédits non dissociés disponibles à la fin de l'année budgétaire sont reportés l'année suivante mais ils ne peuvent être utilisés que pour ordonnancer toute dépense engagée pendant l'année budgétaire révolue.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	voorzitter, président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER