

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.394/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.394/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 april 2003 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de subsidie toegekend aan thuisverpleegkundepraktijken", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 1 juli 2003, 18 september 2003, 9 oktober 2003 en 14 oktober 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 17 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant fixation du subside alloué aux pratiques de soins infirmiers à domicile", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 1^{er} juillet 2003, 18 septembre 2003, 9 octobre 2003 et 14 octobre 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de erkenningscriteria van thuisverpleegkundepraktijken, waarover de Raad van State heden advies 35.391/3 geeft, somt o.m. een aantal activiteiten op die behoren tot de activiteiten van een erkende thuisverpleegkundepraktijk.

Het thans voor advies voorliggende ontwerp van koninklijk besluit voorziet in subsidies aan erkende thuisverpleegkundepraktijken voor het vervullen van sommige van die activiteiten. Het gaat meer bepaald om subsidies voor het uitvoeren van bepaalde administratieve taken, voor het organiseren van de praktijkpermanentie, en voor de organisatie van het gezamenlijk praktijkbeheer en het gezamenlijk beheer van patiëntendossiers. Die activiteiten maken meer in het bijzonder het voorwerp uit van de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp 35.391/3.

Het ontwerp bepaalt het bedrag van de subsidies, en stelt een aantal procedureregels vast.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

2. In het voornoemde advies 35.391/3 komt de Raad van State tot de conclusie dat, wat de activiteiten betreft bedoeld in de artikelen 6 tot 8 van het desbetreffende ontwerp, de federale overheid in het algemeen bevoegd is om daarvoor een erkenningsregeling uit te werken. Alleen wat de administratieve taken betreft, opgesomd in artikel 6, 1°, van dat ontwerp, is de Raad van State van oordeel dat de federale overheid terzake onbevoegd is.

Dezelfde conclusie geldt voor de bepalingen van het thans voorliggende ontwerp, die de thuisverpleegkundepraktijken willen stimuleren om een erkenning aan te vragen. In zoverre de federale overheid bevoegd is om bepaalde activiteiten te regelen, kan ze daarvoor ook in subsidies voorzien; in zoverre de federale overheid onbevoegd is om bepaalde activiteiten te regelen, kan ze daarvoor ook niet in subsidies voorzien.

Concreet betekent zulks dat de bepalingen van het voorliggende ontwerp in beginsel behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Artikel 2 van het ontwerp gaat de bevoegdheid van de federale overheid echter te buiten, in zoverre het voorziet in een subsidie voor het verrichten van de taken bedoeld in artikel 6, 1°, van het ontwerp 35.391/3.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit, gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de rechtsgrond wordt geboden door artikel 35*duodecies* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen.

Die bepaling maakt echter geen melding van de mogelijkheid om subsidies toe te kennen. Ze komt dan ook niet in aanmerking als rechtsgrond.

4. Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit 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" ⁽¹⁾.

In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar gewezen op het bestaan van basisallocatie 51.35.3336 in de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2003. Daarin wordt een bedrag van 1,500 miljoen euro voorzien voor uitgaven onder de hoofding "Erkenning samenwerkingstypologieën thuisverpleging" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Met ingang van 1 januari 2004 (of eventueel 1 januari 2005) is dit vereiste opgenomen in artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. De toelageregeling zal dan overigens op voordracht van de Minister van Begroting vastgesteld moeten worden.

⁽²⁾ Wet van 27 december 2002 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2003, B.S., 31 januari 2003, blz. 4137.

De bedoelde basisallocatie is echter opgenomen in een van de begrotingstabellen. Ze kan niet beschouwd worden als een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting zelf, zoals vereist door artikel 12 van de wetten op de rijkscomptabiliteit.⁽³⁾ Ze volstaat dus niet als rechtsgrond voor een toelageregeling.

De aandacht wordt er bovendien op gevestigd dat, zelfs indien een speciale bepaling zou voorkomen in de algemene uitgavenbegroting, deze slechts voor het betrokken begrotingsjaar een rechtsgrond zou kunnen bieden. Een permanente rechtsgrond kan enkel geboden worden door een organieke bepaling in het koninklijk besluit nr. 78.

⁽³⁾ Wat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu betreft, bevat artikel 2.25.5 een machtiging om bepaalde subsidies toe te kennen. Onder programma 51/3 (Organisatie geneeskundepraktijk), vermeld in die "speciale bepaling", worden echter geen subsidies opgesomd die te maken hebben met thuisverpleegkundepraktijken.

PORTÉE DU PROJET

1. Un projet d'arrêté royal fixant les critères d'agrément des pratiques de soins infirmiers à domicile, sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 35.391/3, énumère notamment un certain nombre d'activités qui relèvent des activités d'une pratique de soins infirmiers à domicile agréée.

Le projet d'arrêté royal soumis actuellement pour avis prévoit l'octroi de subsides, pour la réalisation de certaines de ces activités, aux pratiques de soins infirmiers à domicile agréées. Il s'agit plus particulièrement de subsides liés à l'exécution de certaines tâches administratives, à l'organisation de la permanence de la pratique et à l'organisation de la gestion commune de la pratique et de la gestion commune des dossiers des patients. Ces activités font plus particulièrement l'objet des articles 6 à 8 du projet 35.391/3.

Le projet fixe le montant des subsides et arrête un certain nombre de règles de procédure.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

2. Dans l'avis 35.391/3 précité, le Conseil d'État est arrivé à la conclusion qu'en ce qui concerne les activités visées aux articles 6 à 8 du projet concerné, l'autorité fédérale est d'une façon générale compétente pour élaborer un régime d'agrément. Ce n'est qu'à l'égard des tâches administratives, énumérées à l'article 6, 1°, de ce projet, que le Conseil d'État est d'avis que l'autorité fédérale est incompétente en la matière.

La même conclusion vaut à l'égard des dispositions du projet actuellement à l'examen qui visent à inciter les pratiques de soins infirmiers à domicile à demander un agrément. Dans la mesure où l'autorité fédérale est compétente pour régler certaines activités, elle peut également prévoir de les subventionner; dans la mesure où elle est incompétente pour régler certaines activités, elle n'est pas non plus autorisée à en prévoir la subvention.

Concrètement, cela signifie que les dispositions du présent projet relèvent en principe de la compétence de l'autorité fédérale. L'article 2 du projet n'entre toutefois pas dans la compétence de l'autorité fédérale en tant qu'il prévoit un subside pour l'accomplissement des tâches visées à l'article 6, 1°, du projet 35.391/3.

FONDEMENT LÉGAL

3. Selon le préambule de l'arrêté en projet, les auteurs de celui-ci considèrent que le fondement légal est fourni par l'article 35*duodecies* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé.

Cette disposition ne fait toutefois pas mention de la faculté d'allouer des subsides. Elle ne peut donc être retenue comme fondement légal.

4. L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État dispose qu'"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" ⁽¹⁾.

À cet égard, le fonctionnaire délégué a signalé l'existence de l'allocation de base 51.35.3336 dans le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003. Il y est prévu un montant de 1,500 million d'euros pour des dépenses figurant sous la rubrique "Agrément typologies de collaboration de soins à domicile" ⁽²⁾.

L'allocation de base visée figure toutefois dans un des tableaux budgétaires.

⁽¹⁾ Cette condition figurera, à partir du 1^{er} janvier 2004 (ou éventuellement le 1^{er} janvier 2005), dans l'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Le régime de subvention devra alors du reste être arrêté sur la proposition du Ministre du Budget.

⁽²⁾ Loi du 27 décembre 2002 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003, M.B., 31 janvier 2003, p. 4137.

Elle ne peut être considérée comme une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses même, ainsi que l'exige l'article 12 des lois sur la comptabilité de l'État ⁽³⁾. Elle ne suffit donc pas pour constituer le fondement légal d'un régime de subvention.

En outre, il faut souligner que même si une disposition spéciale figurait dans le budget général des dépenses, celle-ci ne pourrait servir de fondement légal que pour l'année budgétaire concernée. Seule une disposition organique insérée dans l'arrêté royal n° 78 pourrait procurer un fondement légal permanent.

⁽³⁾ Concernant le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, l'article 2.25.5 prévoit d'autoriser l'octroi de certains subsides. Toutefois, le programme 51/3 (Organisation art de guérir), figurant dans cette "disposition spéciale", ne fait pas mention de subsides relatifs à des pratiques de soins infirmiers à domicile.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER