

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.461/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 mei 2003 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit betreffende de kwalitatieve toetsing van de medische activiteit in de ziekenhuizen van 15 februari 1999", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 17 juni 2003, 1 juli 2003 en 8 juli 2003, op 14 juli 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.461/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 9 mai 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal relatif à l'évaluation qualitative de l'activité médicale dans les hôpitaux du 15 février 1999", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 17 juin 2003, 1^{er} juillet 2003 et 8 juillet 2003, a donné le 14 juillet 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 15 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, voorziet in de kwalitatieve toetsing van de medische activiteit in de ziekenhuizen. Die toetsing moet zowel intern als extern gebeuren. Wat de externe toetsing betreft, wordt bij paragraaf 2 aan de Koning opgedragen om de "nodige organisatorische structuren" tot stand te brengen, waarin de artsen die de betrokken ziekenhuisactiviteiten uitoefenen, zitting moeten hebben. Bij paragraaf 4 wordt de Koning gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de toepassing van o.m. de voornoemde bepalingen.

Ter uitvoering van die bepalingen is op 15 februari 1999 een koninklijk besluit genomen, betreffende de kwalitatieve toetsing van de medische activiteit in de ziekenhuizen. Dat besluit is van toepassing op de zorgprogramma's, de diensten en een aantal met name vermelde medisch-technische diensten en functies.

Artikel 5 van het koninklijk besluit voorziet in de oprichting bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (thans de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu) van een college van geneesheren voor ieder van de medisch-technische diensten, diensten, functies en zorgprogramma's die onder de toepassing van het besluit vallen. Die colleges bestaan uit geneesheren, benoemd door de ministers die de volksgezondheid en de sociale zaken onder hun bevoegdheid hebben, na raadpleging van de wetenschappelijke verenigingen en de beroepsverenigingen van de betrokken discipline (artikelen 6 en 7). De colleges hebben bepaalde opdrachten te vervullen i.v.m. de externe toetsing van de medische kwaliteit in de universitaire en de niet-universitaire ziekenhuizen (artikel 8).

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 15 februari 1999 een aantal bepalingen in te voegen, die betrekking hebben op de dekking van de uitgaven van de colleges van geneesheren (artikel 1 van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet meer bepaald in een jaarlijkse subsidie, die volgens bepaalde regels over de onderscheiden colleges wordt verdeeld. De vereffening van de subsidie gebeurt voor elk college via een door het betrokken college aangewezen rechtspersoon, waarmee dat college en de F.O.D. Volksgezondheid, Veiligheid

Voedselketen en Leefmilieu een overeenkomst sluiten (ontworpen artikelen 8bis en 8quinquies, § 1).

De subsidie dekt de uitgaven voor de dagelijkse werking van de colleges, de kosten voor het ontwikkelen van specifieke projecten, de kosten van de eventuele onderaannemingen en de uitgaven van de door de colleges opgerichte thematische werkgroepen (ontworpen artikel 8ter). Wat de financiering van projecten betreft, moet vooraf een actieplan besproken worden met een begeleidingscomité, samengesteld uit leden aangewezen door de genoemde ministers, waaronder een aantal ambtenaren (ontworpen artikel 8quater).

Aan elk van de colleges wordt de mogelijkheid geboden om een bepaalde kapitaalreserve op te bouwen (ontworpen artikel 8quinquies, § 2).

Het ontwerp voorziet ten slotte in een overgangsregeling voor het dienstjaar 2002 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp is kennelijk bedoeld om aan de colleges van geneesheren een ruimere autonomie op financieel vlak te verlenen. Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaren is gebleken dat die autonomie met name wenselijk geacht wordt in verband met de financiering van projecten waarmee de colleges diverse instanties kunnen belasten.

De Raad van State moet evenwel vaststellen dat de colleges door de wetgever (artikel 15 van de wet op de ziekenhuizen) opgevat zijn als overheidsinstellingen : ze worden opgericht bij de betrokken federale overheidsdienst, ze worden samengesteld door de bevoegde ministers, en ze vervullen een door de overheid bepaalde opdracht. Het feit dat voor de samenstelling van de colleges een beroep wordt gedaan op personen die hun hoofdactiviteit buiten de overheid uitoefenen, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

In die omstandigheden is er voor een stelsel van subsidies geen plaats. Subsidies dienen om activiteiten te financieren die worden uitgeoefend door personen en diensten die buiten de overheid staan, al dan niet in het kader van een door de overheid

verleende erkenning. De financiering van activiteiten van de overheid zelf, zoals die van de colleges van geneesheren, dient ten volle onder de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers te vallen, tenzij de wetgever in een afwijkende regeling heeft voorzien.

Bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever om de activiteiten van de colleges door middel van subsidies te financieren, is er voor het ontworpen besluit geen rechtsgrond. Het door de stellers van het ontwerp beoogde doel kan enkel bereikt worden mits een aanvulling van artikel 15 van de wet op de ziekenhuizen ⁽¹⁾.

4. Tegen deze conclusie kan niet opgeworpen worden dat de in het ontwerp bedoelde subsidies reeds zijn opgenomen in de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2003.

Weliswaar wordt onder basisallocatie 51.12.33.01 een bedrag voorzien voor "subsidies voor de werking van de colleges geneesheren". Bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling is echter, als rechtsgrond voor een door de Koning vastgestelde toelageregeling, een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting zelf vereist, die de aard van de toelage preciseert (artikel 12 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽²⁾). Een loutere basisallocatie, voorkomend in een van de begrotingstabellen, volstaat daarentegen 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 de wet op de ziekenhuizen.

⁽¹⁾ Het zal dan aan de wetgever staan om te oordelen over de opportuniteit van de ontworpen regeling. De Raad van State wenst nu reeds op te merken dat vragen gesteld kunnen worden bij de constructie die verloopt "via een door elk college aangewezen rechtspersoon" (ontworpen artikel 8*bis*, § 3). Die constructie geeft geen blijk van voldoende transparantie.

⁽²⁾ Met ingang van 1 januari 2004 is dit vereiste opgenomen in artikel 48 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 vastgesteld moeten worden door de Koning, op voordracht van de Minister van Begroting.

5. De ontworpen regeling kan dus, bij gebreke van rechtsgrond, niet ingevoerd worden. Voor de financiering van de activiteiten van de colleges van geneesheren dient de gewone weg gevolgd te worden ⁽³⁾.

⁽³⁾ Het verdient overigens ook aanbeveling een initiatief te nemen tot wijziging van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2003. De voornoemde basisallocatie 51.12.33.01 zou aangepast moeten worden, in die zin dat daarin geen sprake meer is van "subsidies".

PORTEE DU PROJET

1. L'article 15 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 prévoit une évaluation qualitative de l'activité médicale dans les hôpitaux. Cette évaluation doit avoir lieu aussi bien de manière interne qu'externe. Concernant l'évaluation externe, le paragraphe 2 charge le Roi de créer "les structures d'organisations" au sein desquelles les médecins, qui exercent les activités hospitalières concernées, doivent siéger. Le paragraphe 4 habilite le Roi à préciser les règles d'application concernant notamment les dispositions précitées.

En exécution de ces dispositions, un arrêté royal relatif à l'évaluation qualitative de l'activité médicale dans les hôpitaux a été pris le 15 février 1999. Cet arrêté est applicable aux programmes de soins, aux services et à un certain nombre de services médico-techniques et fonctions désignés nommément.

L'article 5 de l'arrêté royal prévoit de créer au sein du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (actuellement le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) un collège de médecins pour chaque service médico-technique, service, fonction et programme de soins relevant du champ d'application de l'arrêté. Ces collèges sont composés de médecins, nommés par les ministres qui ont la santé publique et les affaires sociales dans leurs attributions, après consultation des associations scientifiques et des unions professionnelles de la discipline concernée (articles 6 et 7). Les collèges sont chargés de certaines missions relatives à l'évaluation externe de la qualité médicale dans les hôpitaux universitaires et non universitaires (article 8).

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à insérer dans l'arrêté royal du 15 février 1999 certaines dispositions relatives à la couverture des dépenses des collèges de médecins (article 1^{er} du projet).

Le projet prévoit plus précisément une subvention annuelle qui est répartie, suivant des règles déterminées, entre les différents collèges. La liquidation de la subvention est effectuée pour chaque collège par l'intermédiaire d'une personne morale désignée par le collège concerné et avec laquelle ce collège et le S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement passent une convention (articles 8bis et 8quinquies, § 1^{er}, en projet).

.../...

La subvention couvre les dépenses de fonctionnement quotidien des collèges, les frais de développement de projets spécifiques, les frais des sous-traitances éventuelles et les dépenses de groupes de travail thématiques constitués par les collèges (article 8^{ter} en projet). Concernant le financement des projets, un plan d'action doit être mis au point préalablement avec un comité d'accompagnement formé de membres désignés par les ministres précités et parmi lesquels figurent un certain nombre de fonctionnaires (article 8^{quater} en projet).

Chaque collège a la possibilité de constituer une réserve de trésorerie (article 8^{quinquies}, § 2, en projet).

Enfin, le projet prévoit un régime transitoire pour l'exercice 2002 (article 2).

FONDEMENT LEGAL

3. Le projet entend, de toute évidence, accorder aux collèges de médecins une autonomie plus large au plan financier. Les précisions fournies par les fonctionnaires délégués ont montré que cette autonomie est notamment souhaitable en ce qui concerne le financement de projets dont les collèges peuvent charger diverses instances.

Le Conseil d'Etat doit toutefois constater que les collèges sont conçus par le législateur (article 15 de la loi sur les hôpitaux) comme des organismes publics : ils sont créés au sein du service public fédéral concerné, sont constitués par les ministres compétents et accomplissent une mission définie par l'autorité publique. Le fait qu'il soit fait appel, pour la composition des collèges, à des personnes exerçant leur activité principale en dehors de l'administration publique, n'enlève rien à cette constatation.

Dans ce contexte, un régime de subvention n'est pas possible. Les subventions sont destinées au financement d'activités exercées par des personnes et des services qui se trouvent en dehors de l'administration publique, dans le cadre ou non d'un agrément accordé par celle-ci. Le financement d'activités de l'administration publique même, tel celui des collèges de médecins, doit relever entièrement de la responsabilité des ministres concernés à moins que le législateur n'en ait disposé autrement.

En l'absence d'une autorisation expresse du législateur visant à subventionner les activités des collèges, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal. L'objectif visé par les auteurs du projet ne peut être atteint qu'en complétant l'article 15 de la loi sur les hôpitaux ⁽¹⁾.

4. Il ne saurait être soutenu, à l'encontre de cette conclusion, que les subventions visées dans le projet sont déjà inscrites au budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003.

Certes, un montant est inscrit sous l'allocation de base 51.12.33.01 au titre de "subsidés pour le fonctionnement des collèges médicaux". Toutefois, en l'absence d'une disposition de loi organique, il faut, pour donner un fondement légal à un régime de subvention arrêté par le Roi que le budget général des dépenses même comporte une "disposition spéciale" qui précise la nature du subside (article 12 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991⁽²⁾). Une simple allocation de base inscrite dans un des tableaux budgétaires est en revanche insuffisante pour constituer le fondement légal d'un régime de subvention.

En outre, il faut souligner que 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 la loi sur les hôpitaux pourrait procurer un fondement légal permanent.

⁽¹⁾ Il appartiendra donc au législateur de se prononcer sur l'opportunité des dispositions en projet. Le Conseil d'Etat souhaite d'ores et déjà faire observer que des questions peuvent se poser quant à la construction s'appuyant sur une personne morale désignée par chaque collège (article 8bis, § 3 en projet). Cette construction manque de transparence.

⁽²⁾ Depuis le 1^{er} janvier 2004, cette condition est inscrite à l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Le régime de subvention devra alors du reste être arrêté par le Roi, sur la proposition du Ministre du Budget.

5. Les dispositions en projet ne peuvent, faute de fondement légal, être mises en oeuvre. Concernant le financement des activités des collèges de médecins, il y aura lieu de suivre la procédure ordinaire ⁽³⁾.

⁽³⁾ Au demeurant, il est également recommandé de prendre une initiative en vue de modifier le budget général des dépenses pour l'année 2003. L'allocation de base 51.12.33.01 précitée devrait être adaptée en ce sens qu'il n'y serait plus question de "subsides".

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'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER