



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.652/3
van 26 juni 2024

avis 76.652/3
du 26 juin 2024

over

sur

een ontwerp van besluit
‘betreffende de erkenning en
de financiering van de
geïntegreerde welzijns- en
gezondheidscentra’

un projet d'arrêté ‘relatif à
l'agrément et au financement
des centres social santé
intégrés’

Op 3 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit ‘betreffende de erkenning en de financiering van de geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2024.

*

Le 3 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ‘relatif à l'agrément et au financement des centres social santé intégrés’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 juin 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat het Verenigd College sedert die datum en totdat een nieuw Verenigd College is verkozen, niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die het Verenigd College in aanmerking kan nemen als het te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot de invoering van een regeling inzake de erkenning en financiering van geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra. Een geïntegreerd welzijns- en gezondheidscentrum is een organisatie met een breed welzijns- en gezondheidsaanbod binnen een gemeenschappelijke structuur.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat twee definities.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp strekt tot het vaststellen van de erkenningsnormen voor de geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra.

Hoofdstuk 3 van het ontwerp bepaalt de berekeningswijze, de uitbetaling en de controleregels van de toegekende subsidies.

Hoofdstuk 4 van het ontwerp regelt de erkenningsprocedure, de erkenningsduur en de intrekking of opschorting van de erkenning en de gevolgen ervan voor de toegekende subsidies.

RECHTSGROND

4. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 9/3 en 9/8 van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende het [sic] eerste lijn voor welzijn en gezondheid’.

Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9/8 van de ordonnantie van 4 april 2019. Bij die bepaling wordt het Verenigd College gemachtigd om de erkenningsvoorwaarden, de duur van de erkenning, de regels voor het toekennen van de erkenning en voor het schorsen of intrekken van de erkenning in geval van niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden, alsook de subsidie en de modaliteiten (lees: nadere regels) voor de controle ervan en voor de aanleg van een reserve te bepalen.

Artikel 7, § 1, van het ontwerp vindt bijkomend rechtsgrond in artikel 9/3, 2°, van dezelfde ordonnantie. Bij die bepaling wordt het Verenigd College gemachtigd om het minimumpercentage te bepalen van op te vangen en te verzorgen patiënten die in aanmerking komen voor de verhoogde tegemoetkoming en dringende medische hulp.

VORMVEREISTEN

5.1. Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ stelt elk lid van het Verenigd College voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

5.2. Overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 23 december 2016 ‘houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ evalueert elk collegelid elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming, in overleg met de coördinator van de Administratie waarop het ontwerp van akte betrekking heeft. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft het collegelid dat aan in een nota aan het College en stelt het correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

5.3. De gemachtigde verklaarde dat de gendertest en de evaluatie in het kader van de handistreaming nog niet werden uitgevoerd. Uit wat voorafgaat volgt evenwel dat deze vormvereisten vervuld moeten zijn opdat het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In het opschrift schrijve men “ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de erkenning en de financiering van de geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra” in plaats van “ontwerp van besluit betreffende de erkenning en de financiering van de geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra”.

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef moet het juiste opschrift van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende het eerste lijn voor welzijn en gezondheid’ worden weergegeven.

Die opmerking geldt ook voor artikel 1, 1°, van het ontwerp.

Artikel 4

8. In artikel 4, 7°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “een gezondheidszorgbeoefenaar die geen arts is en een erkenning heeft op grond van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen”.

De gemachtigde lichtte dit toe als volgt:

“Het gaat om de gezondheidszorgbeoefenaars bedoeld in de hoofdstukken 2 tot 7 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’.”

Dit kan beter met zoveel woorden worden vermeld in de ontworpen bepaling.

Artikel 5

9. In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat het geïntegreerd welzijns- en gezondheidscentrum open en toegankelijk moet zijn “van maandag tot en met vrijdag van 8 tot en met 19 uur”. De gemachtigde antwoordde ontkennend op de vraag of het de bedoeling is dat de centra geopend moeten zijn op feestdagen die vallen op een weekdag. Dat kan beter worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Artikel 7

10. In artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp moet allicht worden bepaald dat minstens tien procent van de gebruikers van een geïntegreerd welzijns- en gezondheidscentrum dat een inclusieve functie uitoefent, recht moet hebben op dringende medische hulp of medische hulp verstrekt door FEDASIL (veeleer dan dat dat centrum ten minste tien procent van dergelijke gebruikers moet verzorgen).

11. In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “die recht hebben op dringende medische hulp of medische hulp verstrekt door FEDASIL”.

Artikel 9

12. In artikel 9, eerste lid, van het ontwerp wordt verwezen naar het welzijns- en gezondheidscentrum dat is opgericht overeenkomstig artikel 9/6, 1°, van de ordonnantie van 4 april 2019. Omdat die laatstgenoemde bepaling geen betrekking heeft op de oprichtingsprocedure, wordt beter gewag gemaakt van het welzijns- en gezondheidscentrum dat voldoet aan het kenmerk vermeld in artikel 9/6, 1°, van de ordonnantie van 4 april 2019.

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 9, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 13

13. In artikel 13 van het ontwerp wordt bepaald dat de subsidies voor de werkingskosten slechts kunnen worden toegekend “binnen de grenzen van de beschikbare kredieten”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De beschikbare kredieten mogen niet worden overschreden. Indien er niet voldoende kredieten beschikbare zijn [kan] dus de financiering niet toegekend worden.”

Er moet worden geregeld wat er moet gebeuren wanneer er meer gegadigden zijn om te worden erkend en gesubsidieerd als welzijns- en gezondheidscentrum dan de beschikbare kredieten mogelijk maken. Indien daarbij zou worden gesteund op het principe “wie eerst komt, eerst maalt” zou dat op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van de erkenningsaanvraag bepalend kan zijn voor het al dan niet verkrijgen van de subsidie of voor de hoogte van de subsidie. Er zal dienaangaande dan ook een regeling moeten worden uitgewerkt die verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, zoals bijvoorbeeld het inwachten van erkenningsaanvragen gedurende een bepaalde periode en het verdelen van de beschikbare middelen over de gegadigden die voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.

Artikel 20

14. In artikel 20 van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 85 van de ordonnantie van 21 november 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle'. Die ordonnantie wordt evenwel opgeheven bij artikel 195 van het ontwerp van ordonnantie 'houdende de Codex van de openbare financiën van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie', dat op 3 mei 2024 werd aangenomen door de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.² Er kan dan ook beter worden verwezen naar artikel 161 van die nog te bekrachtigen en af te kondigen ordonnantie, van zodra de datum daarvan bekend is.

*

² *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2023-24, nr. B-196/1.

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Collège réuni, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Collège réuni, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Collège réuni peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet l'instauration d'un régime d'agrément et de financement des centres social santé intégrés. Un centre social santé intégré est une organisation ayant une large offre social santé au sein d'une structure communautaire.

Le chapitre 1^{er} du projet comporte deux définitions.

Le chapitre 2 du projet a pour objet de fixer les normes d'agrément des centres social santé intégrés.

Le chapitre 3 du projet détermine le mode de calcul ainsi que les modalités de liquidation et de contrôle des subventions octroyées.

Le chapitre 4 du projet règle la procédure d'agrément, la durée de l'agrément, le retrait ou la suspension de l'agrément ainsi que leurs conséquences en ce qui concerne les subventions octroyées.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 9/3 et 9/8 de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à la politique de première ligne social santé'.

Le projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 9/8 de l'ordonnance du 4 avril 2019. Cette disposition habilite le Collège réuni à fixer les conditions d'agrément, la durée de l'agrément, les règles pour accorder l'agrément et pour suspendre ou retirer l'agrément en cas de non-respect des conditions d'agrément ainsi que la subvention, ses modalités de contrôle et les modalités de constitution d'une réserve.

L'article 7, § 1^{er}, du projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 9/3, 2°, de la même ordonnance. Cette disposition habilite le Collège réuni à fixer le pourcentage minimum de patients bénéficiaires de l'intervention majorée et de l'aide médicale urgente à accueillir et à prendre en charge.

FORMALITÉS

5.1. En vertu de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque membre du Collège réuni établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test gender».

5.2 Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', chaque membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming, en concertation avec le coordinateur de l'Administration concernée par ledit projet d'acte. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société.

5.3. Le délégué a déclaré que le test gender et l'évaluation dans le cadre du handistreaming n'ont pas encore été réalisés. Il résulte toutefois de ce qui précède qu'il y a lieu de satisfaire à ces formalités pour que le projet puisse se concrétiser.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans l'intitulé, on écrira « Projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif à l'agrément et au financement des centres social santé intégrés » au lieu de « Projet d'arrêté relatif à l'agrément et au financement des centres social santé intégrés ».

Préambule

7. Au premier alinéa du préambule, on reproduira l'intitulé exact de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à la politique de première ligne social santé'.

Cette observation s'applique également à l'article 1^{er}, 1^o, du projet.

Article 4

8. L'article 4, 7^o, du projet fait état d'« un professionnel de la santé, non médecin, disposant d'un agrément en vertu de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé ».

À cet égard, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Het gaat om de gezondheidszorgbeoefenaars bedoeld in de hoofdstukken 2 tot 7 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen' ».

Mieux vaudrait le mentionner explicitement dans la disposition en projet.

Article 5

9. L'article 5 du projet dispose que le centre social santé intégré est ouvert et accessible « du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures ». Le délégué a répondu négativement à la question de savoir si l'objectif est que les centres soient ouverts les jours fériés tombant en semaine. Mieux vaudrait le préciser dans la disposition en projet.

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Article 7

10. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du projet doit assurément disposer qu'au moins dix pour cent des usagers d'un centre social santé intégré qui exerce une fonction inclusive doivent avoir droit à l'aide médicale urgente ou à l'aide médicale octroyée par FEDASIL (au lieu de prévoir que le centre doit prendre en charge au moins dix pour cent de ces usagers).

11. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « die recht hebben op dringende medische hulp of medische hulp verstrekt door FEDASIL ».

Article 9

12. L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet fait état d'un centre social santé intégré constitué conformément à l'article 9/6, 1^o, de l'ordonnance du 4 avril 2019. Cette dernière disposition ne concernant pas la procédure de constitution, il est préférable de faire mention d'un centre social santé répondant à la caractéristique mentionnée à l'article 9/6, 1^o, de l'ordonnance du 4 avril 2019.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 9, alinéa 2, du projet.

Article 13

13. L'article 13 du projet dispose que les subventions concernant les frais de fonctionnement sont octroyées uniquement « dans les limites des crédits budgétaires disponibles ». À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De beschikbare kredieten mogen niet worden overschreden. Indien er niet voldoende kredieten beschikbare zijn [kan] dus de financiering niet toegekend worden. »

Il convient de prévoir ce qu'il y a lieu de faire quand le nombre de candidats à l'agrément et au subventionnement en tant que centre social santé excède ce que permettent les crédits disponibles. S'appuyer ici sur le principe « premier arrivé, premier servi » contreviendrait au principe d'égalité étant donné que la date de la demande d'agrément peut être déterminante pour l'obtention ou non de la subvention ou pour le montant de celle-ci. À cet égard, il conviendra d'élaborer également un régime qui sera compatible avec le principe d'égalité, par exemple une période d'attente donnée pour les demandes et une répartition des moyens disponibles entre les candidats satisfaisant aux conditions d'agrément.

Article 20

14. L'article 20 du projet fait référence à l'article 85, de l'ordonnance du 21 novembre 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'. Cette ordonnance est toutefois abrogée par l'article 195 du projet d'ordonnance 'portant le Code des finances publiques de la Commission communautaire commune', adopté le 3 mai 2024 par l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune². Dès que la date sera connue, mieux vaudra faire référence à l'article 161 de cette ordonnance qui doit encore être sanctionnée et promulguée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, 2023-24, n° B-196/1.