

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 70.445 van 19 december 1997

A. 57.029/VI-14.084

In zake : **het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Brussel,**

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Antoine de le COURT, advocaat,
Jourdanstraat 31
1060 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de Minister
van Sociale Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Eric MARON, advocaat,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 21 maart 1994 ingediende verzoekschrift, waarbij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel de nietigverklaring vordert van artikel 48 van het ministerieel besluit van 30 december 1993 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van

het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten;

Gelet op arrest nr. 47.998 van 15 juni 1994 houdende toewijzing van de afstand wat de vordering tot schorsing betreft;

Gelet op arrest nr. 66.073 van 24 april 1997, waarbij de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee belast wordt het onderzoek voort te zetten;

Gezien het aanvullend verslag van mevrouw HAUBERT, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 13 juni 1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het aanvullend verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van dat verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 18 november 1997, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 17 december 1997;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. WITMEUR, loco Mr. MARON, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van mevrouw DEBROUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep :

1. De verzoekende partij is beheerder van het ziekenhuis Baron LAMBERT - War memorial - Saint-Joseph, dat ontstaan is toen de drie instellingen met die naam in januari 1988 zijn samengesmolten; in het kader van die samensmelting en overeenkomstig de doelstellingen van de regering is het aantal bedden van die instellingen van 246 eenheden met 96 eenheden verminderd; daarnaast zijn tussen 1989 en 1991 bouw- en renovatiewerken uitgevoerd om alle diensten in de praktijk te laten samensmelten; daardoor heeft de verzoekende partij niet kunnen zorgen voor een voldoende bezetting van de bedden om te beantwoorden aan de erkenningsvoorwaarden bepaald in het koninklijk besluit van 30 januari 1989 met toepassing van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

2. De verzoekende partij heeft de Bestuursafdeling voor de Verplegingsinrichtingen verzocht om een afwijking op het stuk van de bezettingsgraad en zij heeft die afwijking ook gekregen. Die afwijking is toegestaan op grond van artikel 18bis van het koninklijk besluit van 8 december 1986 houdende vaststelling van aanvullende normen voor de erkenning van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten alsmede tot nadere omschrijving van de ziekenhuisgroeperingen en van de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen, welke bepaling als volgt luidt :

" Onverminderd de bepaling van artikel 18, kan van het in artikel 16 en het in artikel 17 vastgestelde activiteitsniveau, mits het akkoord van de Minister die de erkenning van de ziekenhuizen onder zijn bevoegdheid heeft, tijdelijk worden afgeweken.

In voorkomend geval dient aan de voormelde Minister, voor het betrokken ziekenhuis en/of voor één of meerdere naburige ziekenhuizen, een herstructureringsplan ter goedkeuring te worden voorgelegd teneinde aan de gestelde problemen inzake het activiteitsniveau een oplossing te bieden."

3. Bij arrest nr. 31.339 van 16 november 1988 heeft de Raad van State het koninklijk besluit van 8 december 1986 vernietigd wegens schending van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

4. Artikel 18bis van het koninklijk besluit van 8 december 1986 is vervangen door artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 januari 1989, dat dezelfde mogelijkheid van een tijdelijke afwijking biedt, doch beperkt in de tijd tot een maximumperiode van drie jaar. Dat artikel 19 is bij koninklijk besluit van 12 oktober 1993 opgeheven met ingang van 19 oktober 1993.

5. Op 30 december 1993 is een ministerieel besluit uitgevaardigd waarvan artikel 48 het artikel 57ter van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 als volgt aanvult :

" Indien, bij toepassing van het koninklijk besluit van 30 januari 1989 houdende vaststelling van aanvullende normen voor de erkenning van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten alsmede tot nadere omschrijving van de ziekenhuisgroeperingen en van de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 maart 1991 en 12 oktober 1993, ziekenhuisbedden moeten worden afgeschaft en zolang de beslissing van de bevoegde overheid niet is meegedeeld aan de Minister die de vaststelling van de verpleegdagprijs onder zijn bevoegdheid heeft, past laatstgenoemde Minister het budget van financiële middelen aan overeenkomstig de regelen bepaald in artikel 57bis, § 1, 2°, 3° en 4°, waarbij het aantal te sluiten bedden in aanmerking wordt genomen. Die bepaling is voor de eerste keer van toepassing tijdens het dienstjaar 1994."

Die bepaling is de bestreden handeling;

Overwegende dat de verwerende partij aanvoert dat het beroep niet-ontvankelijk is bij gebrek aan belang van de verzoekende partij;

Overwegende dat de bestreden handeling, die van verordenende aard is, betrekking heeft op de regeling voor het afschaffen van ziekenhuisbedden; dat de verzoekende partij, gelet op de taken die haar bij de wet zijn opgedragen, belang heeft bij het bestrijden van een verordening die betrekking heeft op de financiering van de ziekenhuizen en die op haar van toepassing is; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan schending van artikel 128 van de Grondwet en van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat, hoewel de organieke wetgeving betreffende de ziekenhuizen en de bepaling van de basisregelen krachtens die bepalingen tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren, de Gemeenschappen bevoegd zijn om na te gaan of een concreet verzoek beantwoordt aan de nationale normen en criteria, om de prioriteiten vast te leggen en om individuele beslissingen te nemen, zodat de verwerende partij in de bestreden handeling vooruitloopt op een beslissing die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort en deze tracht te beïnvloeden of zelfs te dwingen;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat volgens artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheid van de federale Staat inzake de financiering van de exploitatie van ziekenhuizen niet alleen het uitvaardigen van de reglementaire normen omvat maar ook het treffen van de individuele

beslissingen waarbij die normen op de onderscheiden ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten worden toegepast; dat dezelfde verwerende partij betoogt dat de bestreden bepaling een regel is waarbij het budget van de ziekenhuizen wordt vastgesteld, dus een regel die betrekking heeft op de financiering van de exploitatie van ziekenhuizen, zoals die financiering door de organieke wet geregeld is en dat het uitvoeren van zulk een norm bijgevolg tot haar bevoegdheid behoort; dat zij zich met recht en reden de bevoegdheid heeft voorbehouden die regel tot aanpassing van het budget van de ziekenhuizen toe te passen, aangezien die soort individuele beslissingen, in tegenstelling tot de toepassing van de federale erkenningsnormen, niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren; dat zij daarop laat volgen dat krachtens artikel 1.2. van een protocolakkoord dat op 28 juli 1993 is gesloten door de Federale Staat en de bevoegde overheden van de Gemeenschappen (Belgisch Staatsblad van 28 september 1993) "de Federale Staat en de Gemeenschappen ... het er over eens (zijn) overtollige acute ziekenhuisbedden te sluiten in die ziekenhuisdiensten waarvan het gemiddelde bezettingsniveau van de drie laatste gekende jaren (1989-1990-1991) de bij koninklijk besluit vastgestelde bezettingsgraad niet (bereikt)"; dat krachtens artikel 2.2.1. van datzelfde protocol "de Gemeenschappen ... zich (ertoe verbinden) om, (met) toepassing van het artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 30 januari 1989 houdende vaststelling van aanvullende normen voor de erkenning van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten alsmede tot nadere omschrijving van de ziekenhuisgroeperingen en van de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen, het aantal erkende en bestaande bedden aan te passen conform de regels inzake onderbezetting, vermeld in bijlage bij voornoemd besluit"; dat erop behoort te worden gewezen dat de bevoegdheid die de overheden van de gemeenschappen

putten uit het koninklijk besluit van 30 januari 1989 wat betreft de beoordeling van het aantal ziekenhuisbedden dat behoort te worden afgeschaft ingeval hun gemiddelde bezettingsgraad de vooraf bepaalde bezettingsgraad niet haalt "een zeer gebonden bevoegdheid" is; dat de bestreden bepaling het gewoon mogelijk maakt vooruit te lopen op de mededeling, aan de verwerende partij, van de beslissingen tot afschaffing van de ziekenhuisbedden die de bevoegde overheden van de Gemeenschappen hoe dan ook moeten nemen;

Overwegende dat de verzoekende partij antwoordt dat het onjuist is om uit het feit dat alleen de verwerende partij bevoegd is inzake de financiering van de ziekenhuizen af te leiden dat zij ook bevoegd zou zijn om individuele beslissingen te treffen, aangezien die individuele beslissingen een weerslag hebben op de toekenning of de intrekking van de erkenning die tot de bevoegdheid van de bevoegde overheden van de Gemeenschappen behoren; dat zij betoogt dat de verbintenis die de overheden van de Gemeenschappen in het protocolakkoord van 28 juli 1993 hebben aangegaan om het aantal bestaande en erkende bedden volgens de regels inzake onderbezetting aan te passen, niet als een afstand van bevoegdheid mag worden geïnterpreteerd;

Overwegende dat de bestreden handeling, zoals uit de tekst zelf ervan ("... past laatstgenoemde Minister het budget van financiële middelen aan") blijkt, betrekking heeft op de financiering van de ziekenhuizen en niet op de regeling voor de erkenning ervan, ook al bestaat er een zeker verband tussen beide; dat bij artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale overheid een exclusieve bevoegdheid is opgedragen om maatregelen te nemen inzake de financiering van de ziekenhuizen; dat de bestreden

handeling in het kader van de uitoefening van die exclusieve bevoegdheid is gesteld; dat de Gemeenschappen door de bestreden handeling niet worden belet hun eigen bevoegdheid inzake erkenning van de ziekenhuizen uit te oefenen; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent aan schending van de artikelen 75 en 76 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, doordat met de bestreden handeling om vermoedelijk louter budgettaire redenen voorbijgegaan kan worden aan de schorsende kracht van het beroep ingesteld door artikel 76;

Overwegende dat de bepalingen waarvan de schending in het middel wordt aangevoerd als volgt luiden :

" Art. 75. Wanneer uit oogpunt van volksgezondheid dringende redenen zulks wettigen, kan de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, in een met redenen omklede beslissing en bij voorlopige maatregel, de onmiddellijke sluiting van een ziekenhuis of van een dienst bevelen.

De Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, geeft daarvan onverwijld kennis aan de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling erkenning. Hij neemt een definitieve beslissing na het advies van deze raad te hebben ingewonnen.

Art. 76. Een opschortend beroep kan ingesteld worden bij een administratief rechtscollege tegen elke beslissing tot sluiting van een ziekenhuis of van een dienst, alsmede tot weigering of intrekking van de erkenning van een dienst.

De Koning regelt de samenstelling en de werking van dat rechtscollege. Hij bepaalt de procedure en de termijnen van het beroep.

Wanneer artikel 75 wordt toegepast, is het beroep niet opschortend.";

Overwegende dat de bestreden handeling de verwerende partij alleen de mogelijkheid biedt om de betaling te schorsen van hetgeen zij in de uitoefening van haar bevoegdheid inzake de financiering van de ziekenhuizen als niet-verschuldigd beschouwt; dat de bestreden handeling niet van toepassing is wanneer een beslissing tot sluiting, tot weigering of tot intrekking van de erkenning is genomen, ongeacht of tegen die beslissing al dan niet een beroep met schorsende kracht is ingesteld bij het administratief rechtscollege dat is ingesteld bij artikel 76 van de wet op de ziekenhuizen; dat de bestreden handeling de schorsende kracht van het door die wetsbepaling ingevoerde beroep geenszins opheft; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een derde middel ontleent aan schending van artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen doordat het bestreden artikel 48, ondanks de uitdrukkelijke motivering ervan, in het ministerieel besluit van 30 december 1993 zou zijn ingevoegd "geruime tijd na de raadpleging van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling Financiering";

Overwegende dat artikel 97 van de voormelde wet de minister er niet toe verplicht een ontwerpbesluit om advies aan de afdeling financiering van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen voor te leggen; dat kan worden volstaan met een adviesaanvraag waarin de fundamentele opties worden uiteengezet en de belangrijkste voorgenomen maatregelen worden beschreven; dat de verzoekende partij niet beweert dat zulks in casu niet het geval is geweest; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een vierde middel ontleent aan schending van het algemeen

beginsel dat de wetten en verordeningen niet terugwerken, doordat de bestreden handeling, die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 21 januari 1994, vanaf 1 januari 1994 van toepassing is;

Overwegende dat koninklijke en ministeriële besluiten krachtens artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen verbindend zijn in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen; dat in casu artikel 52 van het ministerieel besluit van 30 december 1993 bepaalt dat het bestreden artikel 48 op 1 januari 1994 "in werking is getreden"; dat het voornoemde ministerieel besluit echter pas op 21 januari 1994 in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt; dat daaruit weliswaar volgt dat het van 21 januari 1994 tot 1 januari 1994 terugwerkt, maar dat die terugwerking gemotiveerd was door de met de gegevens uit het dossier gestaafde noodzaak om het vanaf de eerste dag van het begrotingsjaar 1994 te laten ingaan; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie een nieuw middel heeft opgeworpen dat ontleend is aan schending van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, doordat de verwerende partij de afdeling wetgeving van de Raad van State niet om advies heeft verzocht voordat zij het ministerieel besluit van 30 december 1993 houdende de bestreden bepaling heeft uitgevaardigd; dat de Raad van State in zijn arrest nr. 66.073 van 24 april 1997 besloten heeft de debatten te heropenen teneinde het onderzoek van dat middel mogelijk te maken;

Overwegende dat de verwerende partij in de aanhef van de bestreden handeling de volgende reden

heeft opgegeven voor het feit dat zij de afdeling wetgeving van de Raad van State niet om advies had verzocht :

" Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat de rechtszekerheid gebiedt dat de ziekenhuisbeheerders dringend in kennis worden gesteld van de in 1994 vigerende voorwaarden en regelen inzake de financiering van de ziekenhuizen zodat ze tijdig de nodige maatregelen kunnen treffen" (Belgisch Staatsblad, 21 januari 1994, blz. 1201);

Overwegende dat de verzoekende partij erop wijst dat de verzoekende partij de bestreden handeling, toen nog in ontwerpvorm, ongeveer zes maanden voor de vaststelling ervan aan de afdeling financiering van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen heeft voorgelegd en dat dan ook blijkt dat zij over de nodige tijd beschikte om het ontwerpbesluit om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor te leggen, zodat de dringende noodzakelijkheid zonder voldoende motivering is aangevoerd;

Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat de aanhef van de bestreden handeling de motivering van de dringende noodzakelijkheid bevat die vereist wordt door artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en dat die motivering juist en relevant is; dat zij erop wijst dat de bestreden handeling inderdaad op 30 december 1993 is uitgevaardigd, maar dat zulks onder meer het gevolg is van het feit dat die handeling, zoals uit de aanhef ervan blijkt, steunt op het koninklijk besluit van 24 december 1993 houdende vaststelling voor het dienstjaar 1994 van het globale budget van het Rijk, zoals bedoeld in artikel 87 van de wet op de ziekenhuizen, voor de financiering van de werkingskosten van de ziekenhuizen; dat zij eraan herinnert dat, zoals in de aanhef wordt aangegeven, het advies van de

Commissie voor toezicht op en evaluatie van statistische gegevens die verband houden met de medische activiteiten in de ziekenhuizen, om welk advies zij op 24 mei 1993 verzocht had, haar op 15 december 1993 ter kennis is gebracht en dat het advies van de inspecteur van financiën over de ontwerpen van ministeriële besluiten houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 en houdende vaststelling voor het dienstjaar 1994 van de specifieke regelen die gelden voor de vaststelling van het budget van financiële middelen haar op 21 december 1993 ter kennis is gebracht; dat zij bij haar laatste memorie het op 24 december 1993 opgetekende verzoek tot bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft gevoegd; dat zij daarop laat volgen dat hoewel de Minister over de mogelijkheid beschikte om de afdeling wetgeving van de Raad van State te verzoeken om haar advies over het ontwerp van verordening binnen een termijn van maximaal drie dagen te geven, hij in de praktijk niet van die mogelijkheid gebruik heeft kunnen maken, aangezien het ging om een ministerieel besluit van 30 december 1993 dat op 1 januari 1994 in werking diende te treden;

Overwegende dat de dringende noodzakelijkheid passend is gemotiveerd, gelet op het doel van de bestreden handeling en op de noodzaak om de inhoud ervan vanaf het begin van het dienstjaar 1994 ter kennis te brengen, terwijl de vormvoorschriften voor het uitvaardigen ervan pas eind december 1993 vervuld zijn en die vertraging niet aan de verwerende partij te wijten is; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op negentien december 1900 zevenennegentig door :

de HH. CLOSSET,	kamervoorzitter,
HANSE,	staatsraad,
LEWALLE,	staatsraad,
Mevr. NOTEBAERT,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.

VERHAAR VAN DE RECHTEREN VAN DE VIe KAMER
VAN DE RECHTEREN VAN DE VIe KAMER
VAN DE RECHTEREN VAN DE VIe KAMER