

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. 79.190 van 10 maart 1999

A. 68.779/VI-14.724
A. 68.780/VI-14.722
A. 68.781/VI-14.723

In zake :

1. a) de vereniging zonder winst-oogmerk "Institut Médical Edith Cavell",
b) de vereniging zonder winst-oogmerk **Belgische Syndicale Kamer der Verzorgingsinstellingen**, (A. 68.779/VI-14.724°?
die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Benoît CAMBIER en Mr. Luc CAMBIER, advocaten,
J.-B. Meunierstraat 22
1050 Brussel,
2. de vereniging zonder winst-oogmerk "Clinique Ste Anne-Saint Remi" (A. 68.780/VI-14.722),
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jacques PUTZEYS en Mr. Xavier LEURQUIN, advocaten,
Sint-Bernardusstraat 98
1060 Brussel,
3. de "Association Intercommunale d'Oeuvres Médico-sociales de la région de Marche-en-Famenne" (A 68.781/VI-14.723),
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Benoît CAMBIER en Mr. Luc CAMBIER, advocaten,
J.-B. Meunierstraat 22
1050 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :

1. de Minister van Sociale Zaken,
2. de Minister van Volksgezondheid,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. J.-M. WOLTER en Mr. J. VANDEN
EYNDE, advocaten,
Kroonlaan 340
1050 Brussel.

In de zaken A. 68.780/VI-14.722
en A. 68.781/VI-14.723 tussenko-
mende partij :
de vereniging zonder winstoogmerk
"Solidarité Mutualiste Chrétien-
ne",
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Luc HERICKX, advocaat,
Lakense Laan 47
1090 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien de drie onderscheiden verzoekschrif-
ten, ingediend op 3 mei 1996, waarbij de vereniging
zonder winstoogmerk "Institut Médical Edith Cavell"
(I.M.E.C.) en de vereniging zonder winstoogmerk "Belgi-
sche Syndicale Kamer der Verzorgingsinstellingen", de
vereniging zonder winstoogmerk "Clinique Ste Anne-Saint
Remi" en de "Association Intercommunale d ' O e u v r e s
Médico-sociales de la région de Marche-en-Famenne" de
nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van
18 januari 1996 **tot vaststelling van nadere regelen,
bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen,
gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot
bedden in diensten van algemene ziekenhuizen**, bekendge-
maakt in het Belgisch Staatsblad van 5 maart 1996;

Gelet op de beschikking van 6 september 1996
tot samenvoeging van de zaken A. 68.780/VI-14.722 en A.
68.781/VI-14.723;

Gelet op de beschikking van 30 september
1998 tot samenvoeging van zaak A. 68.779/VI-14.724 met
de zaken A. 68.780/VI-14.722 en A. 68.781/VI-14.723;

Gezien het op 7 juni 1996 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk "Solidarité Mutualiste Chrétienne" vraagt als tussenkomende partij te mogen optreden in de zaken A. 68.780/VI-14.722 en A. 68.781/VI-14.723;

Gelet op de beschikking van 6 september 1996, waarbij die tussenkomst wordt toegestaan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gelet op het verslag van mevrouw DEBROUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 30 september 1998, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 17 februari 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij bepaald wordt dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 3 maart 1999;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. B. CAMBIER, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, van Mr. J.-M. WOLTER, advocaat, die voor de verwerende partijen verschijnt, en van Mr. HERICKX, advocaat, die voor de tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer THIBAUT, adjunct-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;

A - Ontvankelijkheid van beroep A.68.779/VI-14.724.

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van beroep A. 68.779/VI-14.724 betwist, op de grond dat de statuten van de vereniging zonder winstoogmerk "Institut Médical Edith Cavell" niet te harer beschikking zijn, alsook op de grond dat de vereniging zonder winstoogmerk "Belgische Syndicale Kamer der Verzorgingsinstellingen" sedert 14 mei 1993 geen enkele ledenlijst meer heeft ingediend en ze zich dus niet meer kan beroepen op haar rechtspersoonlijkheid overeenkomstig artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 **waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend;**

Overwegende dat uit de uittreksels van de processen-verbaal gevoegd bij het verzoekschrift blijkt, enerzijds dat de raad van bestuur van de vereniging zonder winstoogmerk "Institut Médical Edith Cavell" op 22 april 1996 besloten heeft het onderhavige beroep in te stellen, en anderzijds dat de raad van bestuur van de vereniging zonder winstoogmerk "Belgische Syndicale Kamer der Verzorgingsinstellingen" op 29 april 1996 besloten heeft zich bij dat beroep aan te sluiten; dat voor het overige deze vereniging zonder winstoogmerk geen nieuwe ledenlijst hoefde in te dienen, daar die lijst ongewijzigd gebleven was; dat de excepties niet opgaan;

B - Beroep A.68.780/VI-14.722.

Overwegende, wat de ontvankelijkheid betreft van het beroep ingesteld door de vereniging zonder winstoogmerk "Clinique Ste Anne-Saint Remi", dat de verzoekende partij bij een brief van 30 januari 1998 heeft medegedeeld dat ze "van de verwerende partij een definitieve beslissing had ontvangen waarbij haar toestemming wordt verleend 22 bedden C en 8 bedden D in gebruik te nemen", zodat ze "haar belang bij het beroep verloren heeft"; dat ze vraagt dat de kosten ten laste van de verwerende partij zouden komen;

Overwegende dat dient te worden geconstateerd dat het belang niet meer bestaat en dat het beroep bijgevolg niet ontvankelijk is; dat de verzoekende partij, gelet op de omstandigheden, met recht vraagt dat de kosten ten laste van de verwerende partij zouden komen;

Overwegende dat aan het verzoek tot tussenkomst, ingediend tot staving van het verzoekschrift, hetzelfde gevolg moet worden gegeven; dat de kosten van tussenkomst ten laste van de tussenkomende partij moeten komen;

C - Grond van de zaak (A. 68.779/VI-14.724 en A. 68.781/VI-14.723).

Overwegende dat de vereniging zonder winstoogmerk "Institut Médical Edith Cavell" (I.M.E.C.), de vereniging zonder winstoogmerk "Belgische Syndicale Kamer der Verzorgingsinstellingen" en de "Association Intercommunale d'Oeuvres Médico-sociales de la région de Marche-en-Famenne" twee middelen, het vijfde en het zesde in de verzoekschriften A. 68.779/VI-14.724 en A. 68.781/VI-14.723, ontlenen aan schending van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid van de artikelen 23, 24 en 29 tot 32; dat

ze onder meer aanvoeren dat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat ieder ziekenhuis het verbod wordt opgelegd het aantal ziekenhuisbedden te verhogen of de verdeling ervan over de diensten te wijzigen, zodat de ziekenhuizen gelegen in gebieden waar het aantal ziekenhuisbedden vermeld in de programmatie nog niet bereikt is, verhinderd wordt de bedden in gebruik te nemen die zijn voorgeschreven bij de programmatie en die nodig geacht worden om een eerlijke verdeling en de vereiste medische ondersteuning voor de gezondheid van de patiënten in de betrokken gebieden te waarborgen; dat ze betogen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in het advies dat ze heeft gegeven over de toen nog in de ontwerpfase zijnde bestreden handeling, gesteld heeft dat het "moratorium" alleen kon worden opgelegd in zoverre **vooraf geconstateerd wordt "dat voor al de ziekenhuisdiensten waarvoor de blokkering geldt, de behoeften gedekt zijn"**; dat ze tevens stellen dat het verbod om het aantal ziekenhuisbedden te verhogen en om de verdeling ervan te wijzigen, ook geldt indien de ingebruikneming van extra bedden gepaard gaat met het opheffen van bedden in andere zorgverstreckende inrichtingen, zelfs indien ze zich in de nabijheid bevinden, terwijl artikel 32 van de voornoemde ziekenhuiswet de Koning alleen bevoegdheid verleent in het kader van de toepassing van de artikelen 29, 30 en 31, die het in gebruik nemen van extra bedden alleen verbieden indien zulks niet gecompenseerd wordt door een op zijn minst gelijkwaardige opheffing van bedden in andere diensten van het ziekenhuis of in diensten van andere ziekenhuizen;

Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat ze de grenzen in acht heeft genomen van de bevoegdheid die haar bij artikel 32 van de voornoemde ziekenhuiswet is verleend, daar de bestreden handeling er uitsluitend toe strekt regels te bepalen met betrek-

king tot het aantal bedden dat in gebruik kan worden genomen, per soort van ziekenhuisdienst, of regels met betrekking tot het soort en het aantal bedden die, indien ze een andere bestemming krijgen, ertoe kunnen leiden dat ziekenhuisbedden in gebruik mogen worden genomen; dat volgens haar het bestreden besluit niet verbiedt dat de verdeling van de bedden onder de diensten wordt gewijzigd, "integendeel zelfs", dat het in gebruik nemen van extra bedden toegestaan is voor zover zulks gepaard gaat met een gelijkwaardige vermindering van bedden in andere diensten, en dat tegemoetgekomen is aan het bezwaar van de Raad van State, aangezien het moratorium alleen geldt voor de diensten waar de behoeften volkomen gedekt zijn;

Overwegende dat de bestreden handeling, zoals ze is gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 mei 1997, 18 juli 1997 en 16 december 1997, als volgt luidt :

"Artikel 1. Tot de door Ons bepaalde datum mag het op het ogenblik van de bekendmaking van dit besluit aantal bestaande, erkende en ingebruikgenomen bedden in diensten van algemene ziekenhuizen, per soort van dienst en per ziekenhuis, niet worden verhoogd.

In afwijking op het vorige lid echter mag het aantal bedden, in die soorten van ziekenhuisdiensten waar het programmatorisch aantal toegewezen bedden op landelijk niveau nog niet bereikt werd, toch verhoogd worden op voorwaarde dat deze verhoging gepaard gaat met een vermindering van een gelijk aantal bedden in een andere dienst van hetzelfde ziekenhuis.

In afwijking op het eerste lid mag het aantal bedden van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten worden verhoogd, indien zulks, in toepassing van artikel 9, 3° 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 door het koninklijk besluit van 6 mei 1997 gebeurt met het oog op het garanderen van de homogeniteit van diensten of indien zulks gebeurt in toepassing van artikel 6, § 1, tweede lid van het koninklijk besluit van 25 april 1997 houdende nadere omschrijving van de associatie van ziekenhuizen en van de bijzondere normen waaraan deze moet voldoen.

In afwijking op het eerste lid mogen Sp-bedden voor patiënten met een ongeneeslijke ziekte die zich in een terminale fase bevinden en palliatieve zorg behoeven (Sp-palliatief) door transfert van bedden worden opgericht, mits de oprichting gepaard gaat met een gelijkwaardige vermindering van C-, D-, of H-bedden en mits het aantal programmatorisch toegewezen Sp-bedden (palliatief) op landelijk niveau nog niet bereikt werd.

Art. 1bis. Voor de toepassing van artikel 1, eerste lid, worden de bedden van een dienst voor intensieve neonatologie (kenletter NIC) aanzien als reeds bestaande, erkende en ingebruikgenomen bedden, mits hun aantal niet hoger ligt dan het aantal bedden van een dienst voor intensieve neonatale zorg (kenletter N) dat op 31 december 1996 in het desbetreffend ziekenhuis bestond, erkend en ingebruikgenomen was.

In afwijking op artikel 1 mag het aantal bestaande, erkende en ingebruikgenomen bedden van een NIC-dienst en van een ziekenhuis verhogen, mits zulks het gevolg is van een transfer tussen ziekenhuizen van N-bedden die op 31 december 1996 bestonden, erkend waren en ingebruikgenomen, en dit met het oog op het bereiken van het minimum aantal van 15 NIC-bedden.

Art. 2. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Art. 3. Onze Minister van Sociale Zaken en Onze Minister van Volksgezondheid en Pensioenen zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.";

Overwegende dat afdeling 3, onderafdeling 1, artikelen 29 tot 32, van de wet op de ziekenhuizen gecoördineerd op 7 augustus 1987, als volgt luidt :

"Afdeling 3. - Vergunning tot ingebruikneming en exploitatie.

Onderafdeling 1. - Specifieke vergunning voor algemene en psychiatrische ziekenhuizen.

Art. 29. § 1. Tot de door de Koning te bepalen datum mag niet worden overgegaan tot ingebruikneming en exploitatie van ziekenhuisdiensten zonder een voorafgaande specifieke vergunning.

§ 2. Deze vergunning mag niet worden afgeleverd indien de ingebruikneming of exploitatie van de bedoelde ziekenhuisdiensten een overschrijding meebrengt van het op 1 juli 1982 bestaande aantal erkende ziekenhuisbedden wat de algemene ziekenhuizen betreft of van het vóór 1 juli 1986 programmatorisch toegewezen en bestaand aantal ziekenhuisbedden wat de psychiatrische ziekenhuizen betreft.

Art. 30. De vergunning tot ingebruikneming zal, ten aanzien van de toepassing van de artikelen 87, 88, 93 tot 98, 100 tot 104 en 106, slechts uitwerking hebben indien de inrichtende macht het bewijs levert dat de ingebruikgenomen bedden in vervanging komen van bestaande bedden of een vermindering betekenen van het voorheen bestaande aantal bedden.

Art. 31. Indien de betrokken bedden een uitbreiding vormen ten aanzien van de vroegere capaciteit van het ziekenhuis, kan aan de in artikel 30 bepaalde voorwaarde toch worden voldaan, indien de inrichtende macht het bewijs levert dat de ingebruikname van de betrokken bedden gepaard gaat met een vermindering in een ander ziekenhuis van minstens een gelijk aantal bedden of indien de inrichtende macht het bewijs levert dat de vergunning tot ingebruikneming gepaard gaat met het akkoord van de nationale Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft dat de in de vergunning bedoelde bedden in uitbreiding in aanmerking komen voor de toepassing van de artikelen 87, 88, 93 tot 98, 100 tot 104 en 106.

Art. 32. De Koning kan, voor de toepassing van de artikelen 29, 30 en 31, nadere regelen bepalen inzake het aantal bedden dat per soort van ziekenhuisdiensten in gebruik mag worden genomen alsmede met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken.";

Overwegende dat de afdeling wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van een aanvraag om advies "**binnen een termijn van ten hoogste drie dagen**" over het ontwerp van verordening dat de bestreden handeling is geworden, het volgende heeft gesteld (advies L. 24.712/8 van 7 november 1995, overgenomen in het dossier van de verwerende partij) :

"(...)

2. Volgens de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

Luidens die bepaling kan de Koning, voor de toepassing van de artikelen 29, 30 en 31 van dezelfde wet, nadere regelen vaststellen onder meer inzake het aantal bedden

dat "per soort" van ziekenhuisdiensten in gebruik mag worden genomen.

Overeenkomstig de genoemde artikelen is de ingebruikneming en exploitatie van ziekenhuisdiensten afhankelijk van een voorafgaande specifieke vergunning, die wat algemene ziekenhuizen betreft niet mag worden gegeven ingeval zij een overschrijding meebrengt van het op 1 juli 1982 bestaande aantal erkende ziekenhuisbedden (artikel 29). De vergunde bedden dienen daarenboven bestaande bedden te vervangen of een vermindering te betekenen van het voorheen bestaande aantal bedden (artikel 30). Indien de betrokken bedden een uitbreiding vormen ten aanzien van de vroegere capaciteit van het ziekenhuis, kan de vergunning toch worden toegestaan indien de uitbreiding gepaard gaat met een vermindering in een ander ziekenhuis van minstens een gelijk aantal bedden, of moet de vergunning gepaard gaan met een bijzonder akkoord van de federale minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort (artikel 31).

Uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 284 van 31 maart 1984 (1), waarbij de bepalingen van het aangehaalde artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen als een artikel 21bis, § 3, werden ingevoegd in de toenmalige wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, blijkt :

- dat met de vóór 1984 bestaande regeling niet kon worden voorkomen dat, "ondanks de niet-overschrijding van het op 1 juli 1982 bestaande aantal bedden, bedden (werden) in gebruik genomen in diensten waarvoor reeds in ruime mate aan de behoeften (werd) voldaan";
- dat het noodzakelijk gebleken was de bestaande regeling "in (haar) toepassingsmodaliteiten te verfijnen";

(1) Belgisch Staatsblad van 13 april 1984, p. 4734.

- en dat daarom aan de Koning de bevoegdheid werd verleend het aantal ziekenhuisbedden per soort van ziekenhuisdienst te beperken, waardoor moest worden voorkomen dat diensten werden in gebruik genomen "waarvoor de behoeften reeds gedekt zijn".

Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat de bevoegdheid welke het voornoemde artikel 32 aan de Koning verleent, betrekking heeft op het opleggen van beperkingen "per soort van ziekenhuisdienst" en dat het invoeren van die beperkingen moet ingegeven zijn door de vaststelling dat, wat die ziekenhuisdiensten betreft, "de behoeften ... gedekt zijn".

Het voorliggende ontwerp voert, wat de algemene ziekenhuizen betreft, een blokkering in van het aantal bedden voor alle soorten van ziekenhuisdiensten zonder onderscheid.

Een dergelijke algemene maatregel zou slechts rechtsgrond kunnen vinden in het meergenoemde artikel 32, indien zou blijken dat voor al de ziekenhuisdiensten waarvoor de blokkering geldt, de behoeften gedekt zijn.

Uit de aangehaalde motivering van de adviesaanvraag blijkt dat de in het ontwerp vervatte blokkering bedoeld is als een tijdelijke bewarende maatregel in afwachting van "toekomstige maatregelen". Er blijkt niet dat het ontwerp tot stand gekomen is ten gevolge van een onderzoek naar voornoemde behoeften. De gemachtigde ambtenaar beaamt dat die behoeften niet doorslaggevend zijn geweest bij de vaststelling van het ontwerp.

Aangezien de bedoelde behoeften niet de verantwoording voor het ontwerp lijken te vormen, is het twijfelachtig of het ontwerp zijn rechtsgrond vindt in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen.";

Overwegende dat de bevoegdheden die de Koning ontleent aan artikel 32 van de voornoemde gecoördineerde wet op de ziekenhuizen Hem zijn verleend **"voor de toepassing van de artikelen 29, 30 en 31"**; dat die bepalingen Hem niet ertoe machtigen **"zonder onderscheid"** het aantal bedden in alle diensten van de algemene ziekenhuizen te blokkeren, doch Hem alleen in staat stellen beperkingen op te leggen **"per soort van ziekenhuisdienst"**; dat die beperkingen bovendien, zoals de afdeling wetgeving heeft opgemerkt, gebaseerd moeten zijn op de constatactie dat met betrekking tot die ziekenhuisdiensten **"de behoeften ... gedekt zijn"**;

Overwegende dat de Koning de grenzen van de compensatie waarvan sprake is in artikel 31 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, beperkt heeft en de bevoegdheid die Hem bij de artikelen 31 en 32 van diezelfde wet verleend is voor de uitvoering van artikel 31, te buiten gegaan is doordat in artikel 1, eerste lid, van de bestreden handeling voor alle soorten ziekenhuisdiensten zonder onderscheid voorzien wordt in een blokkering van het aantal bedden, en doordat in het tweede lid van datzelfde artikel een afwijking van die maatregel alleen wordt toegestaan mits in de soorten ziekenhuisdiensten waar het bij de programmatie op nationaal niveau toegekende aantal bedden nog niet is bereikt, de toename van het aantal bedden gepaard gaat met een gelijkwaardige inkrimping van het aantal bedden in een andere dienst van eenzelfde ziekenhuis, met uitsluiting van enig ander ziekenhuis; dat de middelen gegrond zijn;

Overwegende dat de wijzigingen die bij de koninklijke besluiten van 5 juni 1997, 18 juli 1997 en 16 december 1997 aangebracht worden in het bestreden besluit, niets afdoen aan het belang bij het beroep of aan de gegrondheid van de middelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 18 januari 1996 tot vaststelling van nadere regelen, bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot bedden in diensten van algemene ziekenhuizen.

Artikel 2.

Het verzoekschrift ingediend in zaak A. 68.780/VI-14.722 wordt afgewezen.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 22.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij ten belope van 19.000 frank, en ten laste van de vereniging zonder winst-oogmerk "Solidarité Mutualiste Chrétienne" ten belope van 3.000 frank.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op tien maart 1900 negenennegentig door :

de HH. CLOSSET, kamervoorzitter,
HANSE, staatsraad,
LEWALLE, staatsraad,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.