KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14 december 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen", heeft de 17e december 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Premier Ministre, le 14 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux", a donné le 17 décembre 1982 l'avis suivant :

Het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het opleggen van een saneringsplan aan ziekenhuizen die afhangen van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, van een vereniging als bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, of van een intercommunale vereniging bevattende één of meerdere Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn of gemeenten en die een tekort in hun beheersrekeningen vertonen. Het wil met dat doel aan artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, dat een regeling bevat met betrekking tot de tekorten in de beheersrekeningen van de ziekenhuizen, een paragraaf 5 toevoegen.

Het ontwerp van koninklijk besluit wordt genomen krachtens artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, bepaling naar luid waarvan de Koning, binnen de grenzen bepaald in die wet, "alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde de openbare uitgaven te beheersen en te beperken".

Zoals de Raad van State reeds aanstipte in een vroeger advies (L. 14.598/2) met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, is de Koning gemachtigd om met toepassing van artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 de organieke wetgeving van de gemeenten en de provincies te wijzigen voor zover, doch alleen voor zover, de maatregelen genomen worden in verband met de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten en de provincies. Er is geen reden voorhanden waarom de redenering niet eveneens zou gelden voor de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de verenigingen van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de intercommunale

.../...

verenigingen, en meer speciaal voor de ziekenhuizen die van die rechtspersonen afhangen.

+

+ +

De beoogde saneringsregeling moet toelaten het tekort in de beheersrekeningen per dienstjaar met ten minste 20 procent te verminderen zodat het volledig weggewerkt is tegen 31 december 1988.

Het saneringsplan kan op drie wijzen tot stand komen, die niet zo duidelijk blijken uit de voorgestelde tekst :

1. De Koning kan aan de beheersorganen van een ziekenhuis dat een tekort heeft de verplichting opleggen Hem binnen een bepaalde termijn een saneringsplan voor te leggen. Dat plan moet door de Koning worden goedgekeurd.
2. Wordt in een dergelijk geval het saneringsplan niet overgelegd binnen de gestelde termijn of kan het plan niet in aanmerking genomen worden omdat naar verwachtingen het tekort daardoor niet zal kunnen worden weggewerkt, dan kan de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft één of meer commissarissen aanwijzen die een saneringsplan uitwerken. Dat plan kan dan aanvaard worden door de beheersorganen van het ziekenhuis en moet eveneens goedgekeurd worden door de Koning.
3. Het derde geval, ten slotte, herleidt zich tot de veronderstelling dat de beheersorganen van het ziekenhuis het in het tweede geval bedoelde plan niet aanvaarden.Dan kan de Koning zelf een plan opleggen.

+

+ +

.../...

Luidens het derde lid van § 5, die bij artikel 1 van het ontwerp aan artikel 13 van de wet op de ziekenhuizen zou worden toegevoegd, zullen de beheersorganen van het ziekenhuis in het kader van het saneringsplan, mits het goedgekeurd wordt door de Koning (eerste hypothese), binnen de termijn van de uitvoering van het plan de volgende maatregelen kunnen treffen :

a) op de personeelsleden van het ziekenhuis, met inbegrip van die welke functies uitoefenen die inherent zijn aan de bijzondere werkzaamheden van de inrichting, de arbeidsvoorwaarden, de bezoldigingsregeling en de weddeschalen van het personeel der ministeries toepassen;

b) de financiële voorwaarden wijzigen die voorkomen in de overeenkomsten aangegaan met personen wier aktiviteit in het ziekenhuis niet via de verpleegdagprijs wordt gefinancierd.

De bedoelde maatregelen kunnen uiteraard slechts worden genomen met het oog op de sanering van het tekort en enkel gedurende een periode die verstrijkt op 31 december 1988.

De draagwijdte van de maatregelen die in toepassing van littera a) kunnen worden getroffen is beperkt door de aard van die maatregelen.

Anders is het gesteld met de maatregelen vermeld onder littera b). Naar de letter geïnterpreteerd zou die bepaling aan de beheersorganen van de ziekenhuizen waarop het ontwerp van toepassing is ruime mogelijkheden bieden om eenzijdige contractuele verbintenissen te verbreken. Volgens de gemachtigde ambtenaar worden echter alleen bedoeld de financiële voorwaarden van de overeenkomsten met personen wier activiteit in het ziekenhuis met honoraria wordt vergoed. Om verkeerde interpretaties en misbruiken te voor-

komen, dient de redactie van de tekst uitdrukkelijk in die zin te worden verduidelijkt, met zo mogelijk vermelding van nog verdere beperkingen.

Uit de tekst van het ontwerp blijkt evenmin duidelijk of de hiervoren besproken voorschriften eveneens gelden, wanneer het saneringsplan wordt uitgewerkt door één of meerdere commissarissen aangewezen door de Minister (tweede hypothese) of wanneer het door de Koning wordt opgelegd (derde hypothese). Vooral wat betreft de laatste hypothese wijst de tekst eerder op het tegendeel vermits wordt bepaald dat in dat geval "de Koning hen allen noodzakelijke maatregelen (zal) opleggen om het tekort uit te schakelen".

Mocht het werkelijk de bedoeling zijn in de derde hypothese zonder enige verdere precisering aan de Koning de bevoegdheid te geven alle noodzakelijke maatregelen te treffen, dan zou zulks, wegens het feit dat de Koning van die bevoegdheid tot 31 december 1988 gebruik zou kunnen maken, neerkomen op de toekenning aan het Staatshoofd van andere dan zijn normale bevoegdheden voor een periode die verder reikt dan 31 december 1982 en die bepaling is derhalve niet te verenigen met het voorschrift van artikel 4, § 1, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten.

Wil men de grenzen van de wet van 2 februari 1982 niet te buiten gaan, dan dient de bevoegdheid van de Koning, voor zover zij Hem de mogelijkheid zou bieden maatregelen te treffen na 31 december 1982, beperkt te blijven tot het aanwenden in concrete gevallen van de mogelijkheden geboden door het derde lid van de nieuwe § 5, nadat de draagwijdte

.../...

van die bepaling zal zijn verduidelijkt en beperkt zoals hiervoor reeds werd gesuggereerd.

\+
\+ +

In het laatste lid van artikel 1 van het ontwerp wordt aan de Koning opgedragen de "nadere regels (te bepalen) betreffende de uitvoering van de verplichtingen nopens de saneringsplannen, zo onder meer de wijze waarop deze moeten worden opgesteld en ingediend, alsmede de wijze van toezicht op de uitvoering van het plan".

Blijkbaar wordt hierbij aan de Koning opgedragen regels de bepalen, enerzijds, met betrekking tot de wijze waarop de saneringsplannen moeten worden opgesteld en ingediend en anderzijds met betrekking tot de wijze waarop het toezicht op de uitvoering van het plan dient te geschieden.

Gelet op het niet normatief karakter van de door de tekst gebruikte woorden "zo ondermeer", zou de tekst beter als volgt gelezen worden :

"De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de wijze waarop de saneringsplannen moeten worden opgesteld ... (verder zoals tekst)".

\+
\+ +

De uiterste datum die door de wet van 2 februari 1982 gesteld wordt voor het nemen van koninklijke besluiten op grond van die wet betekent niet dat die besluiten niet op een latere datum in werking mogen treden. Het is hier aangewezen de inwerkingtreding te bepalen op 1 januari 1983.

Le projet d'arrêté royal tend à imposer l'obligation d'établir un plan d'assainissement aux hôpitaux qui dépendent d'un Centre Public d'Aide Sociale, d'une association visée à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale ou d'une association intercommunale comprenant un ou plusieurs centres publics d'aide sociale ou communes et qui présentent un déficit dans leurs comptes de gestion. Le projet entend, à cet effet ajouter un paragraphe 5 à l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, qui contient des règles relatives aux déficits dans les comptes de gestion des hôpitaux.

L'arrêté royal en projet pris en vertu de l'article 1er, 5° de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, disposition aux termes de laquelle "Le Roi peut", dans les limites définies par cette même loi, "prendre toutes les mesures utiles en vue ... de maîtriser et de limiter les dépenses publiques".

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà souligné dans un avis précédent (L.14.598/2), se référant aux travaux préparatoires, le Roi est habilité, en application de l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, à modifier la législation organique des communes et des provinces dans la mesure - et seulement dans la mesure - où il s'agit de prendre des dispositions relatives au contrôle financier et à la responsabilité financière des communes et des provinces. Il n'y a aucun motif pour ne pas appliquer également ce raisonnement aux Centres Publics d'Aide Sociale, aux associations de Centres Publics d'Aide Sociale et aux associations intercommunales, et plus particulièrement, aux hôpitaux dépendant de ces personnes morales.

./.

Les règles d'assainissement prévues doivent permettre de réduire le déficit dans les comptes de gestion d'un minimum de 20 p.c. en moyenne par exercice, de telle sorte qu'il soit complètement apuré pour le 31 décembre 1988.

Le plan d'assainissement peut intervenir de trois manières différentes, qui ne se dégagent pas du texte proposé avec une parfaite clarté :

1. Le Roi peut imposer aux organes de gestion d'un hôpital ayant un déficit, l'obligation de Lui soumettre un plan d'assainissement dans un délai déterminé. Ce plan doit être approuvé par le Roi.

2. Si, dans cette hypothèse, le plan d'assainissement n'est pas présenté dans le délai fixé ou s'il n'est pas susceptible d'être approuvé parce que, selon les prévisions, il ne permettra pas d'apurer le déficit, le Ministre qui a la Santé Publique dans ses attributions peut désigner un ou plusieurs commissaires qui élaborent un plan d'assainissement. Ce plan peut alors être accepté par les organes de gestion de l'hôpital et doit également être approuvé par le Roi.

3. La dernière hypothèse, enfin, se réduit à l'éventualité où les organes de gestion de l'hôpital n'acceptent pas le plan visé dans la deuxième hypothèse. Le Roi peut alors imposer lui-même un plan.

./.

L'alinéa 3 du § 5, que l'article 1er du projet se propose d'ajouter à l'article 13 de la loi sur les hôpitaux prévoit que, dans le cadre du plan d'assainissement et à condition que celui-ci ait été approuvé par le Roi (première hypothèse), les organes de gestion de l'hôpital peuvent, dans le délai d'exécution du plan, prendre les mesures suivantes :

a) appliquer au personnel de l'hôpital y compris à celui exerçant des fonctions inhérentes aux activités spécifiques de l'établissement, les conditions de travail, le statut pécuniaire et les échelles de traitement du personnel des ministères;

b) modifier les conditions financières prévues dans les conventions passées avec des personnes dont l'activité à l'hopital n'est pas financée par le biais du prix de journée d'entretien.

Les mesures visées ci-dessus ne peuvent évidemment être prises qu'en vue de l'assainissement du déficit et uniquement pendant une période expirant le 31 décembre 1988.

Les mesures susceptibles d'être prises en application du littéra a) ont de par leur nature une portée limitée.

Il n'en est pas de même pour les mesures mentionnées au littéra b). Interprétée à la lettre, cette disposition offrirait aux organes de gestion des hôpitaux auxquels le projet est applicable, de larges possibilités de rupture unilatérale d'obligations contractuelles.

./.

Or, selon le fonctionnaire délégué, seules sont visées les conditions financières des conventions conclues avec des personnes dont l'activité au sein de l'hôpital est rémunérée par voie d'honoraires. Afin d'éviter des interprétations erronées et des abus, le texte doit être précisé expressément dans ce sens, si possible par la mention de restrictions supplémentaires.

Le texte du projet ne fait pas non plus apparaître clairement si les dispositions examinées ci-avant s'appliquent également lorsque le plan d'assainissement est élaboré par un ou plusieurs commissaires désignés par le Ministre (seconde hypothèse) ou lorsqu'il est imposé par le Roi (troisième hypothèse). En ce qui concerne plus particulièrement cette dernière hypothèse, le texte semble plutôt indiquer le contraire puisqu'il dispose qu'en pareil cas "le Roi peut imposer toutes mesures nécessaires à l'apuration du déficit".

S'il entrait réellement dans l'intention des auteurs du projet, dans la troisième hypothèse, d'habiliter le Roi sans autre précision à prendre toutes les mesures nécessaires, cette disposition, eu égard au fait que le Roi pourrait user de ce pouvoir jusqu'au 31 décembre 1988, s'analyserait en l'attribution au Chef de l'Etat, pour une période allant au-delà du 31 décembre 1982, de pouvoirs autres que ses pouvoirs normaux, et serait dès lors incompatible avec l'article 4, § 1er, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

./.

Pour ne pas sortir des limites de la loi du 2 février 1982, le pouvoir accordé au Roi, en tant qu'il Lui permettrait de prendre des mesures après le 31 décembre 1982, doit être limitée à la mise en oeuvre dans des cas concrets de la faculté offerte par l'alinéa 3 du nouveau paragraphe 5, après que la portée de cette disposition aura été précisée et restreinte ainsi qu'il a déjà été suggéré.

+

* *

Le dernier alinéa de l'article 1er du projet charge le Roi de "préciser les règles d'exécution de l'obligation relatives aux plans d'assainissement et entre autres leur mode de rédaction et d'exécution ainsi que les modalités du contrôle de l'exécution du plan".

Il s'agit sans doute de donner mission au Roi de régler, d'une part, la manière dont les plans d'assainissement devront être rédigés et introduits et, d'autre part, la manière dont s'exercera la surveillance de l'exécution de ce plan.

Les termes "entre autres" utilisés dans le texte du projet n'ayant pas de caractère normatif, il vaudrait mieux rédiger ce texte comme suit :

"Le Roi détermine le mode de rédaction et d'introduction des plans d'assainissement ainsi que les modalités du contrôle de leur exécution".

*

* *

./.

La date limite fixée par la loi du 2 février 1982 pour prendre des arrêtés royaux basés sur cette loi n'empêche pas que ces arrêtés puissent entrer en vigueur à une date ultérieure. En l'espèce, il s'indique de fixer l'entrée en vigueur au 1er janvier 1983.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier.
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.
Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.