

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 december 1993 door de Voorzitter van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap en Gemeenschapsminister van Financiën, Gezondheid en Gezin, Sport en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap "zur Festlegung des Anerkennungs- und Schließungsverfahrens für Krankenhäuser und Krankenhausdienste", heeft op 10 mei 1994 het volgend advies gegeven :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe, op grond van de artikelen 71 tot 76 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, een regeling vast te stellen die, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, in de plaats zal komen van die van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 betreffende de procedure van erkenning en sluiting van de ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten.

2. Overeenkomstig artikel 2, 1°, van het decreet van 22 maart 1993 houdende oprichting van een adviescommissie voor de ziekenhuizen, bejaardentehuizen en rust- en verzorgingstehuizen, diende het voorontwerp van besluit voor advies te worden voorgelegd aan de voornoemde adviescommissie.

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Regering, werd de ontworpen regeling weliswaar voorgelegd aan de adviescommissie, doch heeft deze haar advies in beraad gehouden in afwachting van het advies van de afdeling wetgeving over het ontwerp-besluit, inzonderheid over de bepalingen van het ontwerp betreffende de samenstelling en de werking van de "commissie van beroep der ziekenhuizen", een administratief rechtscollege dat door het ontwerp wordt opgericht (artikelen 14 tot 18 van het ontwerp).

Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve

.../...

voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

Zolang het voorgeschreven advies van de voornoemde adviescommissie over de aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst niet is verstrekt, kan die tekst dan ook niet worden aangemerkt als een ontwerp van reglementair besluit dat in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving er kennis kan van nemen.

3. Niettemin acht de Raad van State het nuttig nu reeds de volgende opmerkingen te maken met betrekking tot de ontworpen regeling.

3.1. Het ontwerp bevat een aantal artikelen waarin bepalingen van de voornoemde gecoördineerde wet op de ziekenhuizen geheel of gedeeltelijk worden overgenomen.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aan-

.../...

leiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen. Dit geldt in casu des te meer daar de in het ontwerp overgenomen bepalingen deel uitmaken van de organieke wetgeving inzake de ziekenhuizen en dus tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

Het overnemen van die wetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een verwijzing naar het betrokken artikel van de wet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

3.2. De artikelen 14 tot 18 van het ontwerp die, zoals hiervoren reeds werd aangegeven, de samenstelling en de werking regelen van de commissie van beroep der ziekenhuizen, strekken ertoe uitvoering te geven aan artikel 76, tweede lid, van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, luidens welke bepaling de Koning de samenstelling en de werking regelt van het rechtscollege dat uitspraak doet over de beroepen tegen beslissingen tot sluiting van een ziekenhuis of van een dienst of tot weigering of intrekking van de erkenning van een dienst, eensdeels, en de procedure en de termijnen van die beroepen bepaalt, anderdeels.

De federale overheid heeft aan de voornoemde wetsbepaling uitvoering gegeven met het koninklijk besluit van 19 november 1993 tot regeling van de samenstelling en de werking van het rechtscollege ingesteld bij artikel 76 van de op 7 augustus 1987 gecoördineerde wet op de ziekenhuizen.

.../...

Dat koninklijk besluit is mede tot stand gekomen ingevolge het advies L. 20.226/8 dat de Raad van State op 5 maart 1991 heeft gegeven over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad "betreffende de procedure van erkenning, sluiting en beroep van de ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten". In dat advies heeft de afdeling wetgeving doen opmerken dat het oprichten van een rechtscollege een door de Grondwet (artikel 146 - vroeger artikel 94) aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is en dat bijgevolg de organen van de Gemeenschappen niet bevoegd zijn om ter zake regelend op te treden, zoals blijkt uit de rechtspraak die het Arbitragehof heeft ontwikkeld op grond van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Hoewel het in artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden te betreden, sedertdien werd afgezwakt door de wijziging welke in dat artikel 19, § 1, werd aangebracht door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, is de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om met betrekking tot die aangelegenheden regelend op te treden, toch beperkt tot de gevallen waarin ze zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet. Dat betekent dus dat een Gemeenschap of een Gewest een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid slechts kan regelen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening

.../...

van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (1).

In casu blijkt niet dat het vaststellen van de regeling vervat in de artikelen 14 tot 18 van het ontwerp voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap "noodzakelijk" is in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien het voornoemde koninklijk besluit van 19 november 1993 op voldoende wijze heeft voorzien in de tenuitvoerlegging van artikel 76 van de gecordineerde wet op de ziekenhuizen, wat de samenstelling en de werking van het bedoelde rechtscollege en de toepasselijke procedureregeling betreft.

(1) Zie onder meer het arrest nr. 32/92 van 23 april 1992, considerans B.3.6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
De Heer :	J. GIJSSELS,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.