

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 10 februari 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten", heeft op 15 februari 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 10 février 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "bloquant le nombre de services de cathétérisme cardiaque", a donné le 15 février 1994 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Overwegende dat het koninklijk besluit van 8 juli 1993 (B.S. van 26 augustus 1993) houdende blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten door de Raad van State vernietigd werd is het, gelet op het overaanbod van diensten voor hartcatheterisatie, dringend noodzakelijk een blokkering van voornoemde diensten in te voeren teneinde de kwaliteit van de zorgen niet in het gedrang te brengen, en dit in afwachting van het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen inzake de toekomstige behoefte aan bedoelde diensten".

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe het aantal hartcatheterisatiediensten te blokkeren op het aantal diensten dat op 26 augustus 1993 erkend was overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 april 1991 tot bepaling van de normen waaraan de hartcatheterisatiedienst moet voldoen om erkend te worden als zware medisch-tech-

.../...

nische dienst zoals bedoeld in artikel 44 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

De datum vanaf welke het aantal hartcatheterisatiediensten wordt geblokkeerd, stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 8 juli 1993 houdende blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten, welk besluit de Raad van State in zijn arrest nr. 45.533 van 29 december 1993 heeft vernietigd wegens het niet vervuld zijn van het vereiste inzake de voorafgaande raadpleging van de afdeling wetgeving.

Het ontwerp komt derhalve neer op een bevestiging van de blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten, waarmee in het koninklijk besluit van 8 juli 1993 uitvoering is gegeven aan een onderdeel van het op 28 juli 1993 tussen de Federale Regering en de Gemeenschappen gesloten protocol inzake het te voeren gezondheidsbeleid.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in de artikelen 38, 39, 44 en 86 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen.

1.1. Daar het ontwerp geen betrekking heeft op de vaststelling van de in artikel 38 van de voornoemde gecoördineerde wet bedoelde lijst van als zware medische apparatuur te beschouwen toestellen en uitrustingen, en

.../...

evenmin verband houdt met de in artikel 86 van die wet beoogde mededeling van gegevens, bieden noch artikel 38, noch artikel 86 van de wet, een rechtsgrond voor het ontwerp.

1.2. Blijft derhalve de vraag of de voor het ontwerp vereiste rechtsgrond in de artikelen 39 en 44 van de gecoördineerde wet kan worden gevonden.

Artikel 39 van de wet luidt als volgt :

"De in artikel 53 bedoelde tussenkomst (1) kan evenwel slechts geschieden wanneer de installatie van bedoelde apparatuur (2) past in het kader van een programma, opgesteld door de Koning, op grond van de criteria die door Hem worden bepaald, na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling programmatie".

Aangezien de ontworpen regeling geen normen bevat in de zin van artikel 44, derde lid, van de wet, waaraan de betrokken diensten moeten beantwoorden om als zware medisch-technische dienst te worden erkend, is voor het onderzoek omtrent de rechtsgrond van het voorliggend ontwerp enkel het eerste lid van artikel 44 van de wet relevant. Dat lid bepaalt wat volgt :

(1) Artikel 53 van de wet bepaalt dat het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen kan tussenkomen, desgevallend tot 100 pct., in de financiering van de investeringskosten van zware medische apparatuur.

(2) Bedoeld wordt de zware medische apparatuur in de zin van artikel 38 van de wet.

"De Koning kan, de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen gehoord, de in de artikelen 39 tot 42, 53, 54 en 55 voorziene regelen inzake de zware medische apparatuur geheel of gedeeltelijk, en met de aanpassingen die nodig mochten blijken, uitbreiden tot zware medisch-technische diensten, ongeacht of deze al dan niet in ziekenhuisverband zijn opgericht".

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar dient de in het ontwerp vervatte regeling van blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten te worden opgevat als een "programma" in de zin van artikel 39 van de gecoördineerde wet, zodat de rechtsgrond voor het ontwerp uit de samenlezing van dat artikel met het bepaalde in artikel 44, eerste lid, van die wet zou kunnen worden afgeleid. Een dergelijke redenering kan evenwel om diverse redenen niet worden bijgetreden.

2.1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat artikel 39 van de gecoördineerde wet slechts toepassing kan vinden op de in het ontwerp bedoelde hartcatheterisatiediensten indien de in dat artikel vastgestelde regeling, overeenkomstig artikel 44, eerste lid, van de wet, na raadpleging van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, tot de hartcatheterisatiediensten zou worden uitgebreid. Het ontwerp bevat geen bepaling in die zin. Daarenboven kan worden betwijfeld of het door de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen op 8 april 1993 uitgebrachte advies, waarin - zoals aan de Raad van State is meegedeeld - een in de tijd beperkt moratorium inzake hartcatheterisatiediensten wordt voorgesteld, een advies uit-

.../...

maakt als voorgeschreven door artikel 44, eerste lid, van de gecoördineerde wet.

2.2. Vervolgens moet worden benadrukt dat artikel 39 van de gecoördineerde wet weliswaar voorziet in het opmaken van een programma voor de zware medische apparatuur en daarmee gelijkgestelde zware medisch-technische diensten - zij het met het oog op de subsidiëring van die apparatuur en diensten -, doch dat een dergelijk programma door de Koning moet worden opgesteld "op grond van de criteria die door Hem worden bepaald, na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling programmatie".

In het voorliggend ontwerp gaat het louter om een blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten, welke echter niet kadert in een programma in de zin van artikel 39 van de gecoördineerde wet, vermits ter zake door de Koning in geen programmatiecriteria is of wordt voorzien. Een dergelijke blokkering betreft daarenboven slechts één van de mogelijke componenten - zijnde het aantal diensten - waarop een programmatie betrekking kan hebben.

Dat de ontworpen regeling niet de aard heeft van een programma in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wet, vindt bevestiging in het reeds genoemde protocol van 28 juli 1993, waaruit blijkt dat de blokkering is bedoeld als een tijdelijk bewarende maatregel, welke - zoals aan de Raad van State is bevestigd - niet wordt genomen met het oog op het vaststellen van een definitieve programmatie, doch waartoe enkel wordt overgegaan in afwachting van een herzie-

.../...

ning van de erkenningsnormen voor de centra voor hartchirurgie.

2.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat geen van de in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit vermelde bepalingen van de gecoördineerde ziekenhuiswet, noch enige andere wetsbepaling, de Koning bevoegdheid verleent tot het blokkeren van het aantal hartcatheterisatiediensten. Hoogstens zou het Hem zijn toegestaan om, ter uitvoering van het bepaalde in artikel 44, derde lid, van de gecoördineerde wet, te voorzien in strengere normen waaraan hartcatheterisatiediensten moeten beantwoorden om als zware medisch-technische dienst te worden erkend.

3. Gelet op de onder 2.3. geformuleerde conclusie met betrekking tot het ontbreken van de rechtsgrond, onthoudt de Raad van State zich van een nader onderzoek van de tekst van het ontwerp. Wel kan nu al erop worden gewezen dat het ontwerp geen overgangsregeling bevat voor de op 26 augustus 1993 aanhangig gemaakte, doch nog niet behandelde erkenningsaanvragen, hetgeen desgevallend kan aanleiding geven tot een - aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel te toetsen - verschillende behandeling van die aanvragen en van de aanvragen waarover op datum van 26 augustus 1993 wel reeds is beslist.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Overwegende dat het koninklijk besluit van 8 juli 1993 (B.S. van 26 augustus 1993) houdende blokkering van het aantal hartcatheterisatiediensten door de Raad van State vernietigd werd is het, gelet op het overaanbod van diensten voor hartcatheterisatie, dringend noodzakelijk een blokkering van voornoemde diensten in te voeren teneinde de kwaliteit van de zorgen niet in het gedrang te brengen, en dit in afwachting van het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen inzake de toekomstige behoefte aan bedoelde diensten".

*

*

*

PORTEE DU PROJET.

Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à bloquer le nombre de services de cathétérisme cardiaque au nombre de services agréé au 26 août 1993 conformément à l'arrêté royal du 18 avril 1991 fixant les normes auxquelles le service de cathétérisme cardiaque doit répondre pour être agréé comme service médico-technique lourd au sens de l'article 44 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

.../...

La date à partir de laquelle le nombre de services de cathétérisme cardiaque est bloqué correspond à celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 juillet 1993 bloquant le nombre de services de cathétérisme cardiaque, arrêté que le Conseil d'Etat a annulé par son arrêt n° 45.533 du 29 décembre 1993 pour le motif qu'il n'avait pas été satisfait à l'exigence de la consultation préalable de la section de législation.

Le projet s'analyse donc en une confirmation du blocage du nombre de services de cathétérisme cardiaque, par lequel l'arrêté royal du 8 juillet 1993 mettait en oeuvre un élément du protocole du 28 juillet 1993, conclu entre le Gouvernement fédéral et les Communautés concernant la politique de santé à mener.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Selon le premier alinéa du préambule du projet, il convient de rechercher le fondement légal de la règle en projet dans les articles 38, 39, 44 et 86 de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

1.1. Le projet n'étant pas relatif à la fixation de la liste des appareils et équipements qui doivent être considérés comme appareillage médical lourd, visée à l'article 38 de la loi coordonnée précitée, et ne portant pas davantage sur la communication de données, prévue à l'article 86 de cette loi, ni l'article 38, ni l'article 86 de la loi ne procurent un fondement légal au projet.

.../...

1.2. La question reste dès lors de savoir si le fondement légal requis du projet peut être trouvé dans les articles 39 et 44 de la loi coordonnée.

L'article 39 de la loi est formulé comme suit :

"L'intervention visée à l'article 53 (1) ne sera octroyée qu'à condition que l'installation dudit appareillage (2) s'inscrive dans le cadre d'un programme élaboré par le Roi sur base des critères qu'Il fixe après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section de programmation".

Etant donné que la règle en projet ne comporte aucune norme au sens de l'article 44, alinéa 3, de la loi, à laquelle les services concernés doivent répondre pour être agréés comme service médico-technique lourd, seul l'alinéa 1er de l'article 44 de la loi est pertinent pour l'examen relatif au fondement légal du présent projet. Cet alinéa dispose ce qui suit :

"Le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, peut étendre, en tout ou en partie, et avec les adaptations qui pourraient s'avérer nécessaires, les règles relatives à l'appareillage médical lourd, prévues aux articles 39 à 42, 53, 54 et 55, aux services médico-techniques lourds, que ceux-ci soient créés dans le cadre de l'hôpital ou non".

(1) L'article 53 de cette loi dispose que le Fonds de constructions d'institutions hospitalières et médico-sociales peut intervenir, éventuellement à concurrence de 100 p.c., dans le financement des frais d'investissements de l'appareillage médical lourd.

(2) Est visé ici l'appareillage médical lourd au sens de l'article 38 de la loi.

2. Selon le fonctionnaire délégué, la règle du blocage du nombre de services de cathétérisme cardiaque, prévue par le projet, doit être conçue comme un "programme" au sens de l'article 39 de la loi coordonnée, de sorte que le fondement légal du projet pourrait être inféré de la combinaison de cet article avec l'article 44, alinéa 1er, de la même loi. Pour divers motifs cependant, un tel raisonnement ne peut être admis.

2.1. En premier lieu, il convient de constater que l'article 39 de la loi coordonnée ne peut trouver à s'appliquer aux services de cathétérisme cardiaque visés dans le projet, que dans l'hypothèse où, après consultation du Conseil national des établissements hospitaliers, la règle fixée dans cet article serait étendue à ces services, conformément à l'article 44, alinéa 1er, de la loi. Le projet ne comporte aucune disposition en ce sens. Au surplus, il peut être mis en doute que l'avis émis le 8 avril 1993 par le Conseil national des établissements hospitaliers, avis qui, ainsi qu'il a été communiqué au Conseil d'Etat, propose un moratoire, limité dans le temps, en matière de services de cathétérisme cardiaque, constitue l'avis prescrit par l'article 44, alinéa 1er, de la loi coordonnée.

2.2. Ensuite, il y a lieu de souligner que, si l'article 39 de la loi coordonnée prévoit l'élaboration d'un programme pour l'appareillage médical lourd et les services médico-techniques lourds y assimilés - en vue, il est vrai, du subventionnement de ces appareillage et services -, un programme de l'espèce doit néanmoins être élaboré par le Roi "sur base des critères qu'Il fixe après avis du Conseil

.../...

national des établissements hospitaliers, Section de programmation".

Dans le présent projet, il s'agit uniquement du blocage du nombre de services de cathétérisme cardiaque, blocage qui ne s'inscrit pas, toutefois, dans un programme au sens de l'article 39 de la loi coordonnée, dès lors que le Roi n'a prévu ni ne prévoit en l'espèce des critères de programmation. Au surplus, pareil blocage ne concerne que l'une des composantes possibles - à savoir, le nombre de services - sur lesquelles peut porter une programmation.

Le fait que la règle en projet ne revêt pas le caractère d'un programme au sens de l'article 39 de la loi coordonnée, trouve sa confirmation dans le protocole précité du 28 juillet 1993, dont il appert que le blocage se présente comme une mesure conservatoire d'ordre temporaire, qui n'est pas prise, ainsi qu'il a été confirmé au Conseil d'Etat, en vue de l'élaboration d'une programmation définitive, mais à laquelle il n'est procédé qu'en attendant une révision des normes d'agrément des centres de chirurgie cardiaque.

2.3. Il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la loi coordonnée sur les hôpitaux, visées dans le préambule de l'arrêté en projet, ni aucune autre disposition législative, n'accorde au Roi le pouvoir de bloquer le nombre de services de cathétérisme cardiaque. Tout au plus, Lui serait-il loisible, en exécution de l'article 44, alinéa 3, de la loi coordonnée, de prévoir des normes plus sévères auxquelles les services de cathétérisme cardiaque doivent répondre pour être agréés comme service médico-technique lourd.

.../...

3. Eu égard à la conclusion formulée sous le point 2.3. quant à l'absence de fondement légal, le Conseil d'Etat s'abstient d'examiner plus avant le texte du projet. Toutefois, il peut être signalé dès à présent que le projet ne comporte aucun régime transitoire pour les demandes d'agrément qui étaient introduites le 26 août 1993 et n'ont pas encore été traitées, ce qui peut donner lieu, le cas échéant, à un traitement différent - à examiner à la lumière du principe constitutionnel de l'égalité - de ces demandes et de celles sur lesquelles il avait été statué à la date du 26 août 1993.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.