

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 6 november 1995 door de Minister van Sociale Zaken en door de Minister van Volksgezondheid verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "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 algemene ziekenhuisdiensten", heeft op 7 november 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et par le Ministre de la Santé publique, le 6 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "précisant des règles, visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, en ce qui concerne des lits dans des services d'hôpitaux généraux", a donné le 7 novembre 1995 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 dringend geboden is het aantal ziekenhuisbedden in de diensten van algemene ziekenhuizen, voorlopig niet te verhogen teneinde de toekomstige maatregelen in deze sector niet in het gedrang te brengen;

Overwegende dat een blokkeringsmaatregel vereist dat er spoedig kan ingegrepen worden vooraleer de ziekenhuizen de kans krijgen om, in afwachting dat het besluit gepubliceerd wordt, nog snel transfers van ziekenhuisbedden door te voeren".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

1. Luidens artikel 1, eerste lid, van het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit mag, tot op een door de Koning bepaalde datum, het aantal bestaande, erkende en in gebruik genomen bedden in diensten van algemene ziekenhuizen, per soort van dienst en per ziekenhuis, niet worden verhoogd.

Die verbodsbepaling geldt niet voor die soorten van ziekenhuisdiensten "waar het programmatorisch aantal toegewezen bedden op landelijk niveau nog niet bereikt werd", op voorwaarde dat een verhoging van het aantal bedden gepaard gaat met een "vermindering van een gelijk aantal bedden in een andere dienst van hetzelfde ziekenhuis" (artikel 1, tweede lid, van het ontwerp).

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";
- en dat daarom aan de Koning de bevoegdheid werd verleend het aantal ziekenhuisbedden per soort van ziekenhuisdienst te beperken, waardoor moest worden voorkomen dat

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

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.

3. Mocht blijken dat de behoeften voor elk van de diensten en ziekenhuizen gedekt zijn, dan passen bij de tekst van het ontwerp de volgende opmerkingen.

3.1. Men vervange in de Nederlandse tekst van het opschrift de woorden "in algemene ziekenhuisdiensten" door "in diensten van algemene ziekenhuizen".

3.2. Het tweede lid van de aanhef is overbodig en moet dus worden geschrapt.

Selon 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 en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Overwegende dat het dringend geboden is het aantal ziekenhuisbedden in de diensten van algemene ziekenhuizen, voorlopig niet te verhogen teneinde de toekomstige maatregelen in deze sector niet in het gedrang te brengen;

Overwegende dat een blokkeringsmaatregel vereist dat er spoedig kan ingegrepen worden vooraleer de ziekenhuizen de kans krijgen om, in afwachting dat het besluit gepubliceerd wordt, nog snel transfers van ziekenhuisbedden door te voeren".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations qui suivent.

*

*

*

.../...

1. Selon l'article 1er, alinéa 1er, du projet d'arrêté soumis pour avis, le nombre de lits existants, agréés et mis en service dans des services d'hôpitaux généraux, ne peut pas être augmenté par type de service et par hôpital jusqu'à une date que fixera le Roi.

Cette interdiction ne s'applique pas aux types de service hospitalier "où le nombre de lits attribué par la programmation au niveau national n'a pas encore été atteint", pour autant que l'augmentation du nombre de lits s'accompagne d'une "diminution d'un nombre équivalent de lits dans un autre service du même hôpital" (article 1er, alinéa 2, du projet).

2. Selon le préambule, le projet trouve son fondement légal à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

Suivant cette disposition, le Roi peut, pour l'application des articles 29, 30 et 31 de la même loi, préciser des règles relatives, entre autres, au nombre de lits pouvant être mis en service "par type" de services hospitaliers.

Conformément aux articles cités, la mise en service et l'exploitation de services hospitaliers sont soumises à une autorisation spécifique préalable qui, en ce qui concerne les hôpitaux généraux, ne peut être accordée si elle amène un dépassement du nombre de lits d'hôpitaux agréés existants au 1er juillet 1982 (article 29). Les lits

.../...

autorisés doivent, en outre, remplacer des lits existants ou être en diminution par rapport au nombre de lits antérieurs (article 30). Si les lits concernés constituent une extension par rapport à la capacité antérieure de l'hôpital, l'autorisation peut cependant être accordée si l'extension s'accompagne d'une diminution d'un nombre de lits au moins égale dans un autre hôpital, ou l'autorisation doit aller de pair avec l'accord spécifique du ministre fédéral qui a la santé publique dans ses attributions (article 31).

Du rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal n° 284 du 31 mars 1984 (1), qui a inséré les dispositions de l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, cité, sous la forme d'un article 21bis, § 3, dans l'ancienne loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, il ressort :

- que le régime antérieur à 1984 n'a pas pu empêcher que "malgré le non-dépassement du nombre de lits existants au 1er juillet 1982, des lits soient ouverts dans des services où les besoins avaient déjà été largement satisfaits";
- qu'il s'était avéré nécessaire de "raffiner les modalités d'application (du régime existant)";
- et que, pour ce motif, compétence a été donnée au Roi pour limiter le nombre de lits d'hôpitaux par type de service hospitalier, ce qui devait éviter l'ouverture de services "pour lesquels les besoins sont déjà couverts".

(1) Moniteur belge du 13 avril 1984, p. 4734.

De ce qui précède, il peut être inféré que la compétence que l'article 32 précité donne au Roi concerne l'imposition de limitations "par type de service hospitalier" et que l'établissement de ces limitations doit se fonder sur la constatation que "les besoins sont ... couverts" en ce qui concerne ces services hospitaliers.

Le présent projet prévoit, en ce qui concerne les hôpitaux généraux, un blocage du nombre de lits pour tous les types de service hospitalier sans distinction.

Pareille mesure générale ne pourrait trouver de fondement légal à l'article 32 précité que s'il apparaissait que les besoins étaient couverts pour tous les services hospitaliers auxquels s'applique le blocage.

Il résulte de la motivation citée de la demande d'avis, que le blocage prévu par le projet est conçu comme une mesure conservatoire temporaire dans l'attente de futures mesures. Rien n'indique que le projet ait été élaboré à la suite d'une étude des besoins précités. Le fonctionnaire délégué confirme que ces besoins n'ont pas été déterminants dans l'élaboration du projet.

Dès lors que les besoins visés ne paraissent pas constituer le motif du projet, il est permis de douter que le projet tire son fondement légal de l'article 32 de la loi sur les hôpitaux.

.../...

3. S'il devait s'avérer que les besoins sont couverts pour chacun des services et des hôpitaux, il convient de formuler les observations suivantes sur le texte du projet.

3.1. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il convient de remplacer les mots "in algemene ziekenhuisdienst" par "in diensten van algemene ziekenhuizen".

3.2. Le deuxième alinéa du préambule est superflu et doit donc être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

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

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.