

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 april 1997 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 mei 1989 houdende nadere omschrijving van de fusie van ziekenhuizen en van de bijzondere normen waaraan deze moet voldoen", heeft op 3 april 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 31 mai 1989 précisant la description d'une fusion d'hôpitaux et des normes particulières qu'il doit respecter", a donné le 3 avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In onderhavig geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat de besparingsmaatregelen inzake verplichte toepassing van de bestaande erkenningsnormen en verplichte sluiting van onderbezette bedden dringend moeten worden uitgevoerd om enerzijds het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te realiseren en om anderzijds de ziekenhuizen hiervan dringend op de hoogte te kunnen stellen."

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan."

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen :

.../...

1. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in artikel 69, 3° van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

Het eerste lid van de aanhef schrijve men dan ook als volgt :

"Gelet op de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid op artikel 69, 3°, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1988 en 21 december 1994;".

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar bracht de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling Programmatie en Erkenning, op 23 februari 1996 en op 19 september 1996 advies uit over de materie die wordt geregeld in het ontwerp.

Van dat laatste advies dient melding te worden gemaakt in de vierde aanhefbepaling.

3. De wijzigingen welke artikel 2, 2°, a) en d) van het ontwerp beoogt te brengen aan artikel 3 van het koninklijk besluit van 31 mei 1989, zullen voor gevolg hebben dat het maximum aantal bedden waarover de ziekenhuizen die fusioneren mogen beschikken, wil de fusie worden erkend, wordt opgetrokken van 700 bedden tot 1000 bedden. Luidens het niet door het ontwerp te wijzigen zinsdeel van artikel 3, 2°, derde lid, van voornoemd koninklijk besluit van

.../...

31 mei 1989, gecombineerd met het te wijzigen zinsdeel ervan, kan de minister die de erkenning van de ziekenhuizen onder zich heeft evenwel een afwijking toestaan voor ziekenhuizen binnen één der vijf grote agglomeraties (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi).

3.1. Die bepaling welke de minister, die de erkenning van de ziekenhuizen onder zijn bevoegdheid heeft - in casu zijn dat de onderscheiden gemeenschapsministers - machtigt om afwijkingen op die normen toe te staan, is met de bepalingen van artikel 5, § 1, I, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet verenigbaar, in zoverre de afwijkingensmogelijkheid in algemene termen is gesteld.

In de door artikel 2, 2^o, d) van het ontwerp ontworpen bepaling dienen derhalve de criteria voor de toekenning van een afwijking of minstens de finaliteit ervan, zoals het geval was in de bestaande bepaling, te worden opgegeven.

3.2. Met betrekking tot diezelfde voorgenomen wijziging rijst bovendien de vraag of zij verenigbaar kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals verwoord in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof sluiten die grondwettelijke beginselen niet uit dat een verschil in behandeling van categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en

.../...

redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband en evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De bedoelde toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dringt zich bijgevolg op.

Ten deze heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende medegedeeld :

- "1. Het uitgangspunt is dat het aantal bedden van een gefusioneerd ziekenhuis een bepaalde capaciteit beter niet overschrijdt. De ratio legis hiervan is dat een ziekenhuis zowel om kwalitatieve als om financieel-economische motieven niet over een te grote capaciteit mag beschikken. Bovendien bestaat ook de vrees dat indien te veel grote ziekenhuizen ontstaan deze allemaal zullen willen beschikken over zware gespecialiseerde en dus dure diensten waarvan bovendien de behoefte beperkt is.
2. Na analyse van de toestand in het land is evenwel gebleken dat door voornoemde regel een aantal fusies onmogelijk worden gemaakt, inzonderheid in grote agglomeraties. Met name beschikken in grote agglomeraties twee of meerdere ziekenhuizen samen vrij gemakkelijk over meer dan 1.000 bedden. Toch kan het aangewezen zijn om in deze situaties fusies te kunnen realiseren precies om rationaliseringsmogelijk te maken, daar waar deze ziekenhuizen over dezelfde soorten van diensten beschikken. Door deze uitzondering te weerhouden zullen geen arbitraire situaties worden gecreëerd omdat de uitzondering beperkt wordt tot grote agglomeraties. Met andere woorden in het besluit zelf is een duidelijk criterium aangegeven om afwijkingen boven de 1.000 bedden toe te staan."

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat de besparingsmaatregelen inzake verplichte toepassing van de bestaande erkenningsnormen en verplichte sluiting van onderbezette bedden dringend moeten worden uitgevoerd om enerzijds het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te realiseren en om anderzijds de ziekenhuizen hiervan dringend op de hoogte te kunnen stellen."

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites."

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

1. Le projet trouve son fondement légal à l'article 69, 3°, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

.../...

Il est donc conseillé de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment l'article 69, 3^o, modifié par les lois des 30 décembre 1988 et 21 décembre 1994;".

2. Selon le fonctionnaire délégué, le Conseil national des établissements hospitaliers, Section Programmation et Agrément, a rendu les 23 février 1996 et 19 septembre 1996 un avis sur la matière réglée dans le projet.

Il convient de faire état de ce dernier avis dans le quatrième alinéa du préambule.

3. Les modifications que l'article 2, 2^o, a) et d) du projet tend à apporter à l'article 3 de l'arrêté royal du 31 mai 1989 impliqueront que le nombre maximum de lits dont peuvent disposer les hôpitaux qui fusionnent, pour que la fusion soit agréée, sera porté de 700 lits à 1000 lits. Aux termes du segment de phrase de l'article 3, 2^o, alinéa 3, de l'arrêté royal du 31 mai 1989 précité, non à modifier par le projet, combiné avec le segment de phrase à modifier, le ministre qui a l'agrément des hôpitaux dans ses attributions peut toutefois accorder une dérogation aux hôpitaux qui se trouvent dans une des cinq grandes agglomérations (Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi).

.../...

3.1. Cette disposition qui habilite le ministre qui a l'agrément des hôpitaux dans ses attributions - en l'espèce il s'agit des différents ministres communautaires - à accorder des dérogations à ces normes, n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 5, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la mesure où la faculté de dérogation est formulée en des termes généraux.

Dans la disposition inscrite à l'article 2, 2^o, d), du projet, il y a dès lors lieu d'indiquer les critères prévus pour l'octroi d'une dérogation ou, à tout le moins sa finalité, comme ce fut le cas dans la disposition existante.

3.2. En ce qui concerne cette même modification projetée, la question se pose en outre de savoir si elle peut être tenue pour compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, tels qu'ils sont énoncés dans les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, ces principes constitutionnels n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

.../...

Par conséquent, le contrôle à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution, visé ci-dessus s'impose.

En l'espèce, le fonctionnaire délégué a communiqué ce qui suit :

- "1. Het uitgangspunt is dat het aantal bedden van een gefusioneerd ziekenhuis een bepaalde capaciteit beter niet overschrijdt. De ratio legis hiervan is dat een ziekenhuis zowel om kwalitatieve als om financieel-economische motieven niet over een te grote capaciteit mag beschikken. Bovendien bestaat ook de vrees dat indien te veel grote ziekenhuizen ontstaan deze allemaal zullen willen beschikken over zware gespecialiseerde en dus dure diensten waarvan bovendien de behoefte beperkt is.
2. Na analyse van de toestand in het land is evenwel gebleken dat door voornoemde regel een aantal fusies onmogelijk worden gemaakt, inzonderheid in grote agglomeraties. Met name beschikken in grote agglomeraties twee of meerdere ziekenhuizen samen vrij gemakkelijk over meer dan 1.000 bedden. Toch kan het aangewezen zijn om in deze situaties fusies te kunnen realiseren precies om rationaliseren mogelijk te maken, daar waar deze ziekenhuizen over dezelfde soorten van diensten beschikken. Door deze uitzondering te weerhouden zullen geen arbitraire situaties worden gecreëerd omdat de uitzondering beperkt wordt tot grote agglomeraties. Met andere woorden in het besluit zelf is een duidelijk criterium aangegeven om afwijkingen boven de 1.000 bedden toe te staan."

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

D. ALBRECHT,
L. HELLIN,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, 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. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, 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,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE