

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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 18 januari 1996 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 diensten van algemene ziekenhuizen", heeft op 3 april 1997 het volgende advies gegeven :

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 18 janvier 1996 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 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."

*

* *

De wijziging welke het ontwerp beoogt bestaat in een aanvulling van artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 januari 1996 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 diensten van algemene ziekenhuizen. Zij kan als zodanig niet los worden gezien van de bestaande bepaling vermits zij een afwijking invoert op de regel opgenomen in het eerste lid.

.../...

In die omstandigheden dient de Raad van State te verwijzen naar zijn advies nr. L. 24.712/8 van 7 november 1995 over het 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 diensten van algemene ziekenhuizen."

Met betrekking tot de rechtsgrond luidde dit advies als volgt :

«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-over-schrijding 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 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.

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

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.».

Tegen het meergenoemde koninklijk besluit van 18 januari 1996 zijn momenteel drie annulatieberoepen aanhangig bij de afdeling administratie van de Raad van State (1). Vaststellend dat het onderhavig ontwerp onlosmakelijk verbonden is met het bestreden besluit, dient de afdeling wetgeving van de Raad van State zich ervan te onthouden opmerkingen te formuleren die haar er noodzakelijkerwijze toe zouden brengen een standpunt in te nemen over de vragen gesteld aan het gerecht waarbij het geschil aanhangig is gemaakt, en bijgevolg vooruit te lopen op de afloop van het geschil.

In die omstandigheden komt het de Raad van State, afdeling wetgeving, als voorbarig voor het ontwerpbesluit nader te onderzoeken.

(1) Het betreft de zaken nrs. G/A 68.779/III-22.318, G/A 68.780/III-22.319 en G/A 68.781/III-22.320.

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."

*

* *

La modification visée par le projet consiste à compléter l'article 1er de l'arrêté royal du 18 janvier 1996 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. En tant que telle, elle ne peut être dissociée de la disposition existante, dès lors qu'elle instaure une dérogation à la règle figurant à l'alinéa 1er.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat doit renvoyer à son avis n° L. 24.712/8 du 7 novembre 1995 sur le 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."

En ce qui concerne le fondement légal, cet avis était formulé comme suit :

«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 :

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

- 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."

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.».

.../...

La section d'administration du Conseil d'Etat est actuellement saisie de trois recours en annulation contre l'arrêté royal précité du 18 janvier 1996 (1). Sur la base de la constatation que le présent projet est indissolublement lié à l'arrêté attaqué, la section de législation du Conseil d'Etat doit s'abstenir de formuler des observations qui l'amèneraient inévitablement à prendre position au sujet des questions posées à la juridiction saisie du litige, et à anticiper ainsi sur l'issue de celui-ci.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat, section de législation, considère comme prématuré d'examiner plus avant l'arrêté en projet.

(1) Il s'agit des affaires n^{os} G/A 68.779/III-22.318, G/A 68.780/III-22.319 et G/A 68.781/III-22.320.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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