KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 december 1997 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 de nadere regelen bedoeld in de artikelen 32 en 35 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot de desaffectatie van ziekenhuisdiensten en houdende nadere bepaling van de gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden in afgeschafte ziekenhuisdiensten, zoals bedoeld in artikel 5, § 4, eerste lid, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging", heeft op 16 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et par le Ministre de la Santé publique, le 15 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "précisant les règles visées aux articles 32 et 35 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, relatives à la désaffectation de services hospitaliers et précisant la réduction équivalente de lits hospitaliers dans des services hospitaliers désaffectés, visée à l'article 5, § 4, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins", a donné le 16 décembre 1997 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "door het feit dat de rechtszekerheid gebiedt zeer snel de beheerders van RVT's en rustoorden ervan op de hoogte te stellen dat de oprichting van RVT-bedden voortaan zal gekoppeld zijn aan de voorwaarde dat deze nog enkel mogen opgericht worden in erkende rustoorden en mits het globaal aantal woongelegenheden in rustoorden niet verhoogt. Bovendien dient voormelde maatregel genomen te worden teneinde de ZIV-uitgaven inzake rusthuizen-rust- en verzorgingstehuizen te beheersen en dit met ingang van 1 januari 1998".

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak 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.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, met ingang van 1 januari 1998, het verlenen van een bijzondere erkenning voor nieuwe "rust- en verzorgingstehuisbedden" (hierna : RVT-bedden) niet langer afhankelijk te maken van een gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden in afgeschafte ziekenhuisdiensten (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp).

Voorts bepaalt het ontwerp dat de bedoelde bijzondere erkenning, vanaf 1 januari 1998, nog enkel zal worden verleend wanneer de RVT-bedden worden opgericht in een erkend rustoord voor bejaarden en op voorwaarde dat het bewijs wordt geleverd dat het globaal aantal "woongelegenheden" in het betrokken rustoord niet verhoogt (artikel 1, tweede tot vierde lid). De oprichting van nieuwe RVT-bedden moet voortaan m.a.w. worden gecompenseerd door een gelijkwaardige vermindering van "gewone" rustoordbedden.

Het ontwerp kadert in het protocol van 9 juni 1997 gesloten tussen de federale regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid (1).

---

(1) Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 juli 1997.

BEVOEGDHEID EN RECHTSGROND

Blijkens de aanhef van het ontwerp zou de rechtsgrond van de ontworpen regeling moeten worden gevonden in artikel 5, § 4, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging.

Luidens dat artikel 5, § 4, eerste lid, "(zal), tot een door de Koning te bepalen datum, ... een bijzondere erkenning met betrekking tot een aantal verzorgingsbedden slechts kunnen worden verleend, indien ze gepaard gaan met een bij koninklijk besluit nader te bepalen gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden in afgeschafte ziekenhuisdiensten".

De aangehaalde wetsbepaling kan weliswaar rechtsgrond bieden voor artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, doch niet voor het bepaalde in het tweede lid van dat artikel dat het verlenen van de bijzondere erkenning voor nieuwe RVT-bedden afhankelijk maakt van een gelijkwaardige vermindering, niet van ziekenhuisbedden, maar van bedden in een erkend rustoord.

De federale wetgever zou overigens niet bevoegd zijn om regelen vast te stellen in verband met het oprichten of afschaffen van "rustoordbedden" : dergelijke regelen vormen immers een onderdeel van het bejaardenbeleid dat krachtens artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

Het vastleggen van een programmatie die zowel betrekking heeft op het aantal RVT-bedden als op het aantal rustoordbedden vereist bijgevolg het sluiten van een samenwerkingsakkoord als bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De bepalingen van artikel 1, tweede tot vierde lid, van het ontwerp moeten bijgevolg worden geschrapt.

Indien de regering het ontwerp, beperkt tot de bepaling van artikel 1, eerste lid, wenst te handhaven, zal inzonderheid het opschrift van het ontwerp moeten worden aangepast.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

> "door het feit dat de rechtszekerheid gebiedt zeer snel de beheerders van RVT's en rustoorden ervan op de hoogte te stellen dat de oprichting van RVT-bedden voortaan zal gekoppeld zijn aan de voorwaarde dat deze nog enkel mogen opgericht worden in erkende rustoorden en mits het globaal aantal woongelegenheden in rust-oorden niet verhoogt. Bovendien dient voormelde maat-regel genomen te worden teneinde de ZIV-uitgaven inzake rusthuizen-rust- en verzorgingstehuizen te beheersen en dit met ingang van 1 januari 1998".

*
* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation se limite essentiellement à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis tend, à partir du 1er janvier 1998, à ce que l'octroi d'un agrément spécial pour "de nouveaux lits de maison de repos et de soins" (ci-après : lits MRS) ne soit plus subordonné à la réduction équivalente de lits hospitaliers dans des services hospitaliers désaffectés (article 1er, alinéa 1er, du projet).

Le projet dispose, en outre, qu'à partir du 1er janvier 1998, l'agrément spécial ne sera plus octroyé que si les lits MRS sont créés dans une maison de repos agréée pour personnes âgées et à condition de fournir la preuve que l'opération n'augmente pas le nombre total de "places" dans l'établissement concerné. En d'autres termes, la création de nouveaux lits MRS doit être compensée par une diminution équivalente de lits de maison de repos "ordinaires".

Le projet s'inscrit dans le cadre du protocole du 9 juin 1997 conclu entre le gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées (1).

COMPETENCE ET FONDEMENT LEGAL

Selon le préambule du projet, il conviendrait de rechercher le fondement légal des règles en projet à

(1) Publié au Moniteur belge du 30 juillet 1997.

l’article 5, § 4, de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins.

Selon cet article 5, § 4, alinéa 1er, "jusqu’à la date qui sera fixée par le Roi, l’agréation spéciale relative à un nombre de lits de soins ne pourra être accordée que si elle va de pair avec une réduction équivalente de lits hospitaliers dans des services hospitaliers désaffectés".

La disposition législative citée peut, certes, procurer un fondement légal à l’article 1er, alinéa 1er, du projet, mais non à l’alinéa 2 de cet article, qui subordonne l’octroi de l’agrément spécial pour de nouveaux lits MRS à une réduction équivalente, non pas de lits d’hôpital, mais de lits dans une maison de repos agréée.

Le législateur fédéral ne serait d’ailleurs pas compétent pour fixer des règles relatives à la création ou à la suppression de "lits de maison de repos" : en effet, de telles règles constituent un élément de la politique du troisième âge, qui relève de la compétence des communautés en vertu de l’article 5, § 1er, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La fixation d’une programmation qui porte tant sur le nombre de lits MRS que sur celui des lits de maison de repos requiert, dès lors, la conclusion d’un accord de coopération, prévu à l’article 92bis, § 1er, de la loi spéciale susvisée du 8 août 1980.

Il faudrait donc supprimer l’article 1er, alinéas 2 à 4, du projet.

Si le gouvernement entend maintenir le projet, limité à l’article 1er, alinéa 1er, il y aura lieu notamment d’adapter l’intitulé du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de
H. COUSY, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

La chambre était composée de

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER