

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 10 december 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nadere regelen bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 maart 1999 en 4 mei 1999, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 10 décembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "précisant les règles, visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, relative(s) au type et au nombre de lits dont la désaffectation peut permettre la mise en service de lits hospitaliers", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 mars 1999 et 4 mai 1999, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 29, § 1, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, bepaalt dat, tot een door de Koning te bepalen datum, voor de ingebruikneming en de exploitatie van ziekenhuisdiensten een voorafgaande specifieke vergunning vereist is. Die vergunning mag slechts afgegeven worden als het aantal ziekenhuisbedden daardoor niet hoger komt te liggen dan het aantal dat in het ziekenhuis bestond op 1 juli 1982 (algemene ziekenhuizen) of op 1 juli 1986 (psychiatrische ziekenhuizen) (artikel 29, § 2, van de gecoördineerde wet).

Bovendien kan de vergunning slechts uitwerking hebben, indien de inrichtende macht het bewijs levert dat de in gebruik genomen bedden in vervanging komen van bestaande bedden of een vermindering betekenen van het voorheen bestaande aantal bedden (artikel 30 van de gecoördineerde wet).

Artikel 32 van de gecoördineerde wet bepaalt dat de Koning nadere regels kan vaststellen "inzake het aantal bedden dat per soort van ziekenhuisdiensten in gebruik mag worden genomen alsmede met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectedatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken".

.../...

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van de laatstgenoemde wetsbepaling.

Het beoogt de regels vast te stellen voor de interne reconversie van bedden binnen een ziekenhuis, althans in zoverre daarbij bedden voor psychiatrische patiënten betrokken zijn. Het ontwerp bepaalt met name tot hoeveel nieuwe bedden van een bepaald type de desaffectatie van een bed van een bepaald type aanleiding kan geven.

Het engagement tot reconversie dient vóór 1 mei 1999 te worden aangegaan, in het kader van een herstructureringsplan dat bij de bevoegde overheid van de betrokken gemeenschap moet worden ingediend. De reconversie zelf dient ten laatste op 31 december 1999 gerealiseerd te zijn.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit het advies van de inspectie van financiën blijkt dat het ontworpen besluit een budgettaire weerslag heeft. Op grond van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is dan ook het voorafgaande akkoord vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Het voorliggende advies wordt gegeven onder voorbehoud dat alsnog aan dit vereiste wordt voldaan.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Samen met het voorliggende ontwerp zijn aan de Raad van State nog zeven andere ontwerpen van koninklijk besluit voorgelegd, die alle betrekking hebben op de reconversie van bedden in de psychiatrie (1).

Kennelijk hebben de stellers van die ontwerpen ervoor geopteerd om in elk besluit slechts bepalingen op te nemen die op eenzelfde rechtsgrond steunen.

De aandacht moet erop gevestigd worden dat zulks geenszins vereist is. Het zou denkbaar zijn om de bepalingen van de acht ontwerpen op te nemen in één enkel besluit. De stellers van de ontwerpen dienen zich af te vragen of een dergelijke omvorming de eenvoud en de transparantie van de regelgeving niet ten goede zou komen.

2. Op dit ogenblik bestaat er, krachtens het koninklijk besluit van 31 januari 1990 tot vaststelling van nadere regelen, bedoeld in artikel 32 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, met betrekking tot bedden in psychiatrische ziekenhuisdiensten, een verbod om het bestaande aantal erkende bedden in psychiatrische ziekenhuisdiensten, zowel

(1) Zie de ontwerpen waarover de Raad van State heden de adviezen L. 28.563/3 tot L. 28.569/3 geeft.

in psychiatrische ziekenhuizen als in algemene ziekenhuizen, per soort van dienst en per ziekenhuis, te verhogen (1).

Het is de bedoeling van de stellers van het ontwerp om het moratorium voor de bedden in psychiatrische ziekenhuisdiensten af te schaffen. Daartoe wordt trouwens voorzien in de opheffing van het genoemde koninklijk besluit van 31 januari 1990 (ontwerp L. 28.568/3).

Het afschaffen van het moratorium heeft tot gevolg dat er, na het verstrijken van de termijn waarbinnen het engagement tot reconversie moet worden aangegaan (d.i. na 1 mei 1999), een bepaald vacuüm zal ontstaan : op dat ogenblik zal er immers geen moratorium meer zijn, doch zullen er evenmin regels zijn i.v.m. de reconversie van bedden.

Indien dit vacuüm niet strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou ervoor geopteerd kunnen worden om niet te raken aan het moratorium als beginsel, en om de ontworpen reconversieregels te concipiëren als tijdelijke afwijkingen van dat beginsel. De bepalingen van

(1) De bedden in psychiatrische ziekenhuisdiensten vielen bovendien onder het algemeen moratorium, bedoeld in artikel 1, eerste lid, 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. Dat besluit is zopas door de Raad van State vernietigd (arrest nr. 79.190 van 10 maart 1999, v.z.w. Institut Médical Edith Cavell).

het voorliggende besluit zouden dan in die zin geredigeerd moeten worden; ontwerp L. 28.568/3 zou dan kunnen vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "gewijzigd bij de wet van 6 december 1984" weggelaten te worden.

2. Na het eerste lid dient een lid ingevoegd te worden, waarin verwezen wordt naar het advies van de inspectie van financiën, gegeven op 17 november 1998.

Er dient eveneens een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft (zie de voorafgaande opmerking).

Artikel 1

1. Om beter aan te sluiten bij de correcte terminologie zou aan de benaming van elke dienst de kenletter toegevoegd kunnen worden.

.../...

2. In de Franse tekst van 7° schrijve men "places Tf" in plaats van "lits Tf".

Artikel 2

In de Nederlandse tekst schrijve men : "Ziekenhuis-bedden die op de datum van de bekendmaking van dit besluit afgeschaft zijn met toepassing van de normen inzake de bezettingsgraden, overeenkomstig artikel 20, § 1, ... kunnen geen aanleiding geven tot de ingebruikneming van ziekenhuis-bedden van een andere soort."

Artikel 3

1. Volgens dit artikel "(geeft) de reconversie van (een bepaald) bed ... aanleiding tot de oprichting van (een ander) bed".

De term "reconversie" slaat op de hele operatie die bestaat uit, enerzijds, een "desaffectatie" van bestaande bedden, en anderzijds, een ingebruikneming van nieuwe bedden (zie o.m. de terminologie gebruikt in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen). Bovendien hoeft een desaffectatie van bestaande bedden niet noodzakelijk gepaard te gaan met een ingebruikneming van nieuwe bedden.

Men redigere de bepalingen van artikel 3 dan ook als volgt : "De desaffectatie van 1 ... bed kan aanleiding geven tot de ingebruikneming (of : oprichting) van ... bedden ...".

.../...

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 4 en 5.

2. In het voorlaatste lid van artikel 3 schrijve men "t-bedden" in plaats van "t-plaatsen".

3. In de Nederlandse tekst van het laatste lid schrijve men "t-bedden" in plaats van "bedden t".

Artikel 6

In de Franse tekst vervange men het woord "atteint" door "atteigne".

Artikel 7

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid, eerste volzin, dienen de woorden "dat wordt bekendgemaakt aan" te worden vervangen door "dat ter kennis gebracht wordt van".

2. In de bedoelde volzin dienen de woorden "de Minister die de erkenning van de ziekenhuizen onder zijn bevoegdheid heeft" te worden vervangen door "de bevoegde overheid van de betrokken gemeenschap".

.../...

3. In de Franse tekst dient de volzin beginnend met de woorden "Une copie de ..." aan te sluiten bij het eerste lid.

4. In die tweede volzin dienen de woorden "bedoelde beslissing" te worden vervangen door "het bedoelde plan".

5. Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dienen de in dit artikel genoemde data allicht aangepast te worden. Dit geldt in elk geval voor de datum van 1 mei 1999.

Artikel 8

Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dient allicht ook de datum van inwerkingtreding aangepast te worden (1).

SLOTOPMERKING

Van de gelegenheid zou gebruik gemaakt kunnen worden om te voorzien in de opheffing van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 tot vaststelling van de nadere

(1) Indien geopteerd zou worden voor een bepaling waarbij terugwerkende kracht verleend wordt aan het ontworpen besluit, schrijve men in elk geval "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "treedt in werking op".

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. De bepalingen van dat besluit zijn immers uitgewerkt (1).

(1) Indien deze suggestie gevolgd wordt, moet in de aanhef een lid ingevoegd worden, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 8 augustus 1997.

PORTEE DU PROJET

1. L'article 29, § 1er, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, dispose que jusqu'à une date qui sera fixée par le Roi, une autorisation spécifique préalable est requise pour la mise en service et l'exploitation de services hospitaliers. Cette autorisation ne pourra être délivrée que si, de ce fait, le nombre de lits hospitaliers ne devient pas supérieur au nombre de lits qui existaient dans l'hôpital au 1er juillet 1982 (hôpitaux généraux) ou au 1er juillet 1986 (hôpitaux psychiatriques) (article 29, § 2, de la loi coordonnée).

En outre, l'autorisation ne pourra avoir d'effet que si le pouvoir organisateur prouve que les lits mis en service remplacent des lits existants ou sont en diminution par rapport au nombre de lits antérieurs (article 30 de la loi coordonnée).

L'article 32 de la loi coordonnée dispose que le Roi peut établir des règles "relatives au nombre de lits pouvant être mis en service par type de services hospitaliers, ainsi qu'au type et au nombre de lits dont la désaffectation peut permettre la mise en service de lits hospitaliers".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre cette dernière disposition légale.

Il a pour objet d'arrêter les règles de la reconversion interne de lits dans un hôpital, du moins dans la mesure où des lits pour patients psychiatriques sont

.../...

concernés. Le projet fixe notamment le nombre de nouveaux lits d'un type déterminé auquel la désaffectation d'un lit d'un type déterminé peut donner lieu.

L'engagement à la reconversion doit être pris avant le 1er mai 1999, dans le cadre d'un plan de restructuration qui doit être déposé auprès de l'autorité compétente de la communauté concernée. La reconversion même doit être réalisée pour le 31 décembre 1999 au plus tard.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Il ressort de l'avis de l'inspection des finances que l'arrêté en projet a un impact budgétaire. En vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions est dès lors requis.

Le présent avis est émis sous réserve de l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Conjointement avec le projet à l'examen ont également été soumis au Conseil d'Etat sept autres projets d'arrêté royal qui portent tous sur la reconversion de lits en psychiatrie (1).

(1) Voir les projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.563/3 à L. 28.569/3.

Les auteurs de ces projets ont manifestement choisi de ne faire figurer dans chaque arrêté que des dispositions qui s'appuient sur un même fondement légal.

Il convient de souligner que cette façon de procéder n'est nullement requise. Il pourrait être envisagé de regrouper les dispositions des huit projets dans un seul arrêté. Les auteurs des projets devraient s'interroger sur le point de savoir s'il ne serait pas souhaitable, pour la simplicité et la transparence de la réglementation, de procéder à un tel regroupement.

2. En vertu de l'arrêté royal du 31 janvier 1990 précisant, pour les services hospitaliers psychiatriques, des règles visées à l'article 32 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, il est interdit pour l'instant d'augmenter le nombre existant de lits agréés dans des services hospitaliers psychiatriques, tant dans des hôpitaux psychiatriques que dans des hôpitaux généraux, par type de service et par hôpital (1).

Les auteurs du projet entendent supprimer le moratoire pour les lits des services hospitaliers psychiatriques. A cet effet, il est d'ailleurs prévu d'abroger

(1) Les lits des services hospitaliers psychiatriques étaient en outre soumis au moratoire général visé à l'article 1er, alinéa 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. Cet arrêté royal vient d'être annulé par le Conseil d'Etat (arrêt n° 79.190 du 10 mars 1999, a.s.b.l. Institut Médical Edith Cavell).

l'arrêté royal précité du 31 janvier 1990 (projet L. 28.568/3).

La suppression du moratoire aura pour conséquence de créer un certain vide après l'expiration du délai dans lequel l'engagement à la reconversion doit être pris (c'est-à-dire, après le 1er mai 1999) : en effet, il n'y aura plus, à ce moment, de moratoire, mais il n'y aura pas non plus de règles régissant la reconversion de lits.

Si ce vide ne répond pas à l'intention des auteurs du projet, ils pourraient choisir de ne pas toucher au moratoire en tant que principe, et de concevoir les règles de reconversion en projet comme des dérogations temporaires à ce principe. Les dispositions de l'arrêté à l'examen devraient dès lors être rédigées dans ce sens; le projet L. 28.568/3 pourrait dès lors devenir sans objet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, les mots "modifiée par la loi du 6 décembre 1984" doivent être omis.
2. Après le premier alinéa, il y a lieu d'insérer un alinéa faisant référence à l'avis de l'inspection des finances, donné le 17 novembre 1998.

.../...

Il y a lieu d'insérer également un alinéa qui fait mention de l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions (voir l'observation préliminaire).

Article 1er

1. Afin de se rapprocher davantage de la terminologie correcte, l'index pourrait être ajouté à la dénomination de chaque service.

2. Dans le texte français du 7°, on écrira "places Tf" au lieu de "lits Tf".

Article 2

Dans le texte néerlandais, on écrira : "Ziekenhuis-bedden die op de datum van de bekendmaking van dit besluit afgeschaft zijn met toepassing van de normen inzake de bezettingsgraden, overeenkomstig artikel 20, § 1, ... kunnen geen aanleiding geven tot de ingebruikneming van ziekenhuis-bedden van een andere soort."

Article 3

1. Selon cet article "la reconversion d'un lit (donné) donne lieu à la création de (un autre) lit".

Le terme "reconversion" porte sur l'ensemble de l'opération qui consiste, d'une part, en une

.../...

"désaffectation" de lits existants et, d'autre part, en une mise en service de nouveaux lits (voir notamment la terminologie utilisée à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux). En outre, une désaffectation de lits existants ne doit pas nécessairement s'accompagner d'une mise en service de nouveaux lits.

On rédigera dès lors les dispositions de l'article 3 comme suit : "La désaffectation de 1 lit ... peut donner lieu à la mise en service (ou : création) de ... lits ...".

Cette observation vaut également pour les articles 4 et 5.

2. A l'avant-dernier alinéa de l'article 3, on écrira "lits t" au lieu de "places t".

3. Dans le texte néerlandais du dernier alinéa, on écrira "t-bedden" au lieu de "bedden t".

Article 6

Dans le texte français, on remplacera le mot "atteint" par "atteigne".

.../...

Article 7

1. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, première phrase, il y a lieu de remplacer les mots "dat wordt bekendgemaakt aan" par "dat ter kennis gebracht wordt van".

2. Dans la même phrase, il y a lieu de remplacer les mots "au Ministre qui a l'agrément des hôpitaux dans ses attributions" par "à l'autorité compétente de la communauté concernée".

3. Dans le texte français, il y a lieu de faire suivre immédiatement l'alinéa 1er, de la phrase commençant par les mots "Une copie de ...".

4. Dans cette deuxième phrase, il y a lieu de remplacer les mots "de la décision visée" par "du plan visé".

5. Eu égard à la date à laquelle le présent avis est donné, les dates mentionnées dans cet article devront sans doute être adaptées. Cela vaut en tout cas pour la date du 1er mai 1999.

.../...

Article 8

Eu égard à la date à laquelle le présent avis est donné, il conviendra sans doute aussi d'adapter la date de l'entrée en vigueur (1).

OBSERVATION FINALE

L'occasion pourrait être mise à profit pour prévoir l'abrogation de l'arrêté royal du 8 août 1997 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. En effet, les dispositions de cet arrêté ont épuisé leurs effets (2).

(1) Si le choix se porte sur une disposition attribuant un effet rétroactif à l'arrêté en projet, on écrira en tout cas "produit ses effets le" au lieu de "entre en vigueur le".

(2) Si cette suggestion est suivie, il convient d'insérer dans le préambule un alinéa qui fait référence à l'arrêté royal du 8 août 1997.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER