

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 "houdende vaststelling van de procedure voor de toepassing van artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987", 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 "fixant la procédure visant à l'application de l'article 30 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 19 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 specifieke vergunning vereist is.

Artikel 30 bepaalt voorts dat de vergunning tot ingebruikneming, ten aanzien van de toepassing van een aantal bepalingen i.v.m. de financiering van de werkingskosten van elk ziekenhuis, slechts uitwerking heeft "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".

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure vast te stellen, welke gevolgd moet worden voor het leveren van het bewijs bedoeld in artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen.

De ontworpen bepalingen hebben betrekking op de interne reconversie van bedden binnen een ziekenhuis. De toepassing ervan is echter beperkt tot reconversies waarbij bedden voor psychiatrische patiënten betrokken zijn, in het kader van een ontworpen 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" (1).

Het ontwerp bepaalt dat de inrichtende macht van een ziekenhuis waarin een aanpassing van het aantal bedden of plaatsen wordt doorgevoerd, een "aanvraag" (volgens artikel 2) of een "verklaring" (volgens de bijlage) moet indienen bij de minister die de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen onder zijn bevoegdheid heeft, volgens een model dat als bijlage bij het ontworpen besluit is gevoegd.

Het ontwerp bepaalt voorts dat de minister aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering mededeelt of de "overeenkomstig (het ontworpen) besluit geleverde bewijsvoering beantwoordt aan de gestelde vereisten inzake gelijkwaardige aanpassing van het aantal bedden of plaatsen".

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Op grond van artikel 5, § 1, I, 1°, d, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd om de basisregels betreffende de programmatie vast te stellen. Het zijn daarentegen de gemeenschappen die bevoegd zijn om die regels toe te passen in individuele gevallen.

(1) Over dat ontwerp van koninklijk besluit geeft de Raad van State heden advies L. 28.562/3.

De vraag rijst dan ook of de in het ontwerp bedoelde verplichting om een "aanvraag" (volgens artikel 2) of een "verklaring" (volgens de bijlage) in te dienen bij een federale overheid, past in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

Dienaangaande om nadere uitleg verzocht, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat enkel de erkennende overheden, d.w.z. de bevoegde overheden van de gemeenschappen, beslissen over de reconversieaanvragen. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de doelstelling van de procedure, bepaald in het ontworpen besluit, erin bestaan dat de federale overheid op de hoogte gebracht wordt van de reconversieaanvragen.

2. De aldus omschreven doelstelling strookt niet met hetgeen uit het opschrift van het ontworpen koninklijk besluit, en uit artikel 4 ervan, afgeleid kan worden. Het opschrift (waarin verwezen wordt naar artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen) en artikel 4 wijzen er immers op dat het ontwerp bedoeld is om aan de (federale) minister die de vaststelling van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen onder zijn bevoegdheid heeft, de bevoegdheid te verlenen om, met het oog op de toepassing van de bepalingen i.v.m. de financiering van de ziekenhuizen, te beslissen of het bewijs inzake de gelijkwaardige aanpassing van het aantal bedden of plaatsen al dan niet geleverd is. Het ontwerp beoogt dus meer dan een loutere kennisgeving aan de federale overheid.

.../...

Het voorgaande betekent echter nog niet dat de federale overheid met de ontworpen regeling buiten haar bevoegdheid zou treden. Op grond van artikel 5, § 1, I, 1°, b, van de bijzondere wet is de federale overheid immers bevoegd gebleven voor "de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving". In de uitoefening van die bevoegdheid kan de federale overheid de voorwaarden bepalen waarvan de financiering (door middelen afkomstig van de federale overheid (1)) afhankelijk is, en kan zij ook, in individuele gevallen, nagaan of aan die voorwaarden voldaan is (2).

Voorzover het ontworpen besluit zo gelezen wordt dat het enkel relevant is voor de toepassing van de regels i.v.m. de financiering van ziekenhuizen, dient derhalve geconcludeerd te worden dat het kadert binnen de bevoegdheid van de federale overheid.

(1) Zie, voor de precisering i.v.m. de financiering van de ziekenhuizen "uit federale middelen", het arrest van het Arbitragehof van 15 juli 1998, nr. 83/98, overw. B.5.7.

(2) Zie aldus, i.v.m. de bepaling die thans vervat is in artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen, het verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit nr. 60 van 22 juli 1982 tot wijziging van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, B.S., 27 juli 1982, (8568), 8572.

ALGEMENE OPMERKING

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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 12 oktober 1993.

Gelet op hetgeen wordt opgemerkt bij artikel 5, dient die verwijzing vervangen te worden door een verwijzing

(1) Zie de ontwerpen waarover de Raad van State heden de adviezen L. 28.562/3 en L. 28.564/3 tot L. 28.569/3 geeft.

naar het aldaar vermelde koninklijk besluit van 12 augustus 1997.

2. In het derde lid wordt verwezen naar het ontworpen 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.

Het bedoelde koninklijk besluit vormt echter geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De verwijzing naar dat koninklijk besluit kan dus weggelaten worden.

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

Artikel 2

1. Om duidelijker tot uiting te brengen dat de ontworpen regeling enkel betrekking heeft op hetgeen in artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen is bepaald (zie de opmerking i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid), zou artikel 2 van het ontwerp beter aanvangen als volgt : "Met het oog op de toepassing van de regeling inzake de financiering van de werkingskosten van een ziekenhuis, dient de inrichtende macht ...".

.../...

2. In artikel 2 is sprake van een "aanvraag", terwijl het volgens de bijlage gaat om een "verklaring".

Gelet op de finaliteit van de ontworpen regeling, dient de terminologie van de bijlage de voorkeur te genieten.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 3, inleidende zin, en artikel 4.

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van a) vervange men het woord "publikatie" door "bekendmaking".

2. De Nederlandse en de Franse tekst van b) stemmen niet helemaal overeen ("zelf"/"dans son propre hôpital").

3. In de Franse tekst van d) ontbreekt het equivalent van het Nederlandse woord "bestaande".

4. De Nederlandse en de Franse tekst van g) stemmen niet helemaal overeen ("behoort"/"dépend").

.../...

Artikel 5

Dit artikel voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 12 oktober 1993.

Dat besluit is reeds opgeheven bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 houdende vaststelling van de procedure voor de toepassing van de artikelen 30 en 35 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, en van de procedure met betrekking tot het bewijs van de gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden in afgeschafte ziekenhuisdiensten zoals bedoeld in artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging.

Aangezien de bepalingen van het laatstgenoemde besluit uitgewerkt zijn, zou het wenselijk zijn in de opheffing van dat besluit te voorzien.

Artikel 6

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

(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".

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.

L'article 30 prévoit en outre que, pour l'application d'un nombre de dispositions relatives au financement des frais de fonctionnement de chaque hôpital, l'autorisation de mise en service n'aura 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".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure qui doit être suivie pour apporter la preuve visée à l'article 30 de la loi sur les hôpitaux.

Les dispositions en projet se rapportent à la reconversion interne de lits d'hôpitaux. Leur application se limite toutefois aux reconversions concernant des lits pour patients psychiatriques, dans le cadre d'un arrêté royal en projet "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" (1).

(1) Le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 28.562/3 sur ce projet d'arrêté royal.

Le projet prévoit que le pouvoir organisateur d'un hôpital où l'on procède à une adaptation du nombre de lits ou de places, doit introduire une "demande" (selon l'article 2) ou une "déclaration" (selon l'annexe) auprès du ministre qui a le prix de la journée d'hospitalisation dans ses attributions, conformément à un modèle annexé à l'arrêté en projet.

Le projet dispose en outre que le ministre communique à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité si "la preuve fournie conformément (à l')arrêté (en projet) répond aux exigences relatives à l'adaptation équivalente du nombre de lits ou de places".

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. En vertu de l'article 5, § 1er, I, 1°, d, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles de base relatives à la programmation. Ce sont en revanche les communautés qui sont compétentes pour appliquer ces règles dans les cas individuels.

La question se pose dès lors de savoir si l'obligation prévue par le projet d'introduire une "demande" (selon l'article 2) ou une "déclaration" (selon l'annexe) auprès de l'autorité fédérale, s'inscrit dans le cadre de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés.

.../...

Invité à donner des précisions à ce propos, le fonctionnaire délégué a déclaré que seules les autorités qui accordent les agréments, c'est-à-dire les autorités compétentes des communautés, statuent sur les demandes de reconversion. Selon le fonctionnaire délégué, l'objectif de la procédure fixée par l'arrêté en projet, consisterait à informer l'autorité fédérale des demandes de reconversion.

2. L'objectif ainsi défini ne correspond pas à ce qui peut se déduire de l'intitulé de l'arrêté royal en projet et de son article 4. L'intitulé (qui fait référence à l'article 30 de la loi sur les hôpitaux) et l'article 4 indiquent en effet que le projet vise à conférer au ministre (fédéral) qui a la fixation du prix de la journée d'hospitalisation dans ses attributions, le pouvoir de décider, afin d'appliquer les dispositions relatives au financement des hôpitaux, si la preuve concernant l'adaptation équivalente du nombre de lits ou de places a été fournie ou ne l'a pas été. Le projet envisage donc davantage qu'une simple communication à l'autorité fédérale.

Ce qui précède ne signifie toutefois pas encore que l'autorité fédérale excéderait ses compétences en prenant la réglementation en projet. En vertu de l'article 5, § 1er, I, 1°, b, de la loi spéciale, l'autorité fédérale est en effet demeurée compétente pour le "financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique". Dans l'exercice de cette compétence, l'autorité fédérale peut déterminer les conditions auxquelles est subordonné le financement (par des moyens provenant de

.../...

l'autorité fédérale (1)) et également vérifier si, dans des cas individuels, ces conditions sont remplies (2).

Dans la mesure où l'arrêté en projet s'interprète en ce sens qu'il n'est pertinent que pour l'application des règles relatives au financement des hôpitaux, la conclusion qui s'impose est qu'il s'inscrit dans les compétences de l'autorité fédérale.

OBSERVATION GENERALE

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 (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.

(1) Voir, pour la précision relative au financement des hôpitaux "par des moyens fédéraux", l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1998, n° 83/98, cons. B.5.7.

(2) Voir ainsi, à propos de la disposition à présent énoncée à l'article 30 de la loi sur les hôpitaux, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 60 du 22 juillet 1982 modifiant la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, M.B., 27 juillet 1982, (8568), 8572.

(3) Voir les projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.562/3 et L. 28.564/3 à L. 28.569/3.

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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 12 octobre 1993.

Compte tenu de l'observation formulée à propos de l'article 5, il faudrait remplacer cette référence par une référence à l'arrêté royal du 12 août 1997 qui y est mentionné.

2. Le troisième alinéa fait référence à l'arrêté royal en projet précisant les règles, visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, relatives au type et au nombre de lits dont la désaffectation peut permettre la mise en service de lits hospitaliers.

L'arrêté royal précité ne fournit toutefois pas de fondement légal à l'arrêté en projet. La référence à cet arrêté royal peut donc être omise.

.../...

3. Après le troisième alinéa, il y aurait lieu d'insérer un alinéa faisant référence à l'avis de l'inspection des finances, donné le 17 novembre 1998.

Article 2

1. Afin de faire ressortir plus clairement que la réglementation en projet concerne uniquement la règle énoncée à l'article 30 de la loi sur les hôpitaux (voir l'observation relative à la compétence de l'autorité fédérale), il serait préférable de rédiger le début de l'article 2 du projet comme suit : "En vue de l'application du régime de financement des frais de fonctionnement d'un hôpital, le pouvoir organisateur ...".

2. L'article 2 fait état d'une "demande", alors que, selon l'annexe, il s'agit d'une "déclaration".

Eu égard à la finalité de la règle en projet, la préférence doit aller à la terminologie de l'annexe.

Cette observation vaut également pour la phrase introductive de l'article 3 et l'article 4.

Article 3

1. Dans la version néerlandaise du a), il conviendrait de remplacer le mot "publikatie" par le mot "bekendmaking".

.../...

2. Les textes français et néerlandais du b) ne concordent pas parfaitement ("dans son propre hôpital"/"zelf").

3. Dans le texte français du d), l'équivalent du mot néerlandais "bestaande" fait défaut.

4. Les textes français et néerlandais du g) ne concordent pas parfaitement ("dépend"/"behoort").

Article 5

Cet article prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 12 octobre 1993.

Cet arrêté a déjà été abrogé par l'article 5 de l'arrêté royal du 19 août 1997 fixant la procédure pour l'application des articles 30 et 35 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, et la procédure relative à la preuve de la réduction équivalente de lits hospitaliers dans des services hospitaliers désaffectés, visée à l'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins.

Dès lors que les dispositions de ce dernier arrêté ont produit leurs effets, il serait indiqué de prévoir son abrogation.

.../...

Article 6

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

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

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

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