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 35 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 35 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 33 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, bepaalt dat, tot een door de Koning te bepalen datum, voor de ingebruikneming van o.m. plaatsen van beschut wonen een specifieke vergunning vereist is.

Artikel 35 bepaalt voorts dat de vergunning slechts mag worden afgegeven, "indien de ingebruikneming gepaard gaat met een bij koninklijk besluit nader te bepalen gelijkwaardige vermindering van een aantal bedden in ziekenhuizen".

Bij artikel 36 wordt de Koning gemachtigd om nadere modaliteiten te bepalen voor de toepassing van o.m. de artikelen 33 en 35.

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 dat voldaan is aan het vereiste inzake de gelijkwaardige vermindering van bedden.

De ontworpen bepalingen hebben betrekking op de reconversie van ziekenhuisbedden tot plaatsen in initiatieven voor beschut wonen, in het kader van een ontworpen koninklijk besluit houdende nadere bepaling van de gelijkwaardige vermindering van een aantal ziekenhuisbedden zoals

bedoeld in artikel 35 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 (1).

Het ontwerp bepaalt dat de inrichtende macht van een ziekenhuis waarin een vermindering van het aantal ziekenhuisbedden 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.

De aanvraag dient medeondertekend te worden door de verantwoordelijke van de inrichtende macht van het initiatief van beschut wonen.

Het ontwerp bepaalt voorts dat de minister aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en aan de inrichtende macht van het initiatief voor beschut wonen mededeelt "dat de procedure conform is met het (ontworpen) besluit en beantwoordt aan de gestelde vereisten inzake gelijkwaardige bedvermindering".

## 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

---

(1) Over dat ontwerp van koninklijk besluit geeft de Raad van State heden advies L. 28.564/3.

basisregels betreffende de programmatie vast te stellen. Het zijn daarentegen de gemeenschappen die bevoegd zijn om die regels toe te passen in individuele gevallen.

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 artikel 4 van het ontwerp afgeleid kan worden. Uit artikel 4 blijkt immers 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 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.

Zoals artikel 35 van de wet op de ziekenhuizen geredigeerd is, gaat het om een regel die uitsluitend verband houdt met de programmatie van initiatieven voor beschut wonen. Die bepaling voorziet niet in een expliciete band met de financiering van die initiatieven (1), noch in een expliciete band met de tegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering (2). Het staat dan ook aan de gemeenschappen, bij het onderzoek van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in artikel 33 van de wet op de ziekenhuizen, om na te gaan of de ingebruikneming van plaatsen van beschut wonen gepaard gaat met een (door de federale overheid opgelegde) gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden.

Het ontwerp, dat ertoe strekt het bewijs van de gelijkwaardige vermindering te laten beoordelen door een federale overheid, kan derhalve niet geacht worden te passen in de bevoegdheid van die overheid.

3. Indien het ontwerp zo herschreven wordt dat het er enkel toe strekt de federale overheid op de hoogte te brengen van de (bij de overheid van de betrokken gemeenschap) ingediende aanvraag tot reconversie, kan het geacht

---

(1) Vgl., i.v.m. de ziekenhuizen, artikel 30 van de wet op de ziekenhuizen.

(2) Vgl., i.v.m. verzorgingsbedden in andere instellingen dan ziekenhuizen, 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.

worden een aangelegenheid te betreffen die behoort tot de "basisregelen betreffende de programmatie". In die veronderstelling zou de federale overheid wel bevoegd zijn.

De hiernavolgende beschouwingen worden gegeven in de veronderstelling dat het ontwerp in de hiervóór bedoelde zin herschreven wordt.

## 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.

---

(1) Zie de ontwerpen waarover de Raad van State heden de adviezen L. 28.562/3 tot L. 28.564/3 en L. 28.566/3 tot L. 28.569/3 geeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid dient, wat artikel 35 van de wet op de ziekenhuizen betreft, melding gemaakt te worden van de wijzigende wetten van 22 december 1989 en 29 april 1996.

Er moet bovendien verwezen worden naar artikel 36 van de wet op de ziekenhuizen (1).

2. 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 weggelaten te worden.

3. In het derde lid wordt verwezen naar het ontworpen koninklijk besluit houdende nadere bepalingen van de gelijkwaardige vermindering van een aantal ziekenhuisbedden zoals bedoeld in artikel 35 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

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

---

(1) In die bepaling zijn tot nu toe geen wijzigingen aangebracht.

4. 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 1

In 2° dienen de woorden "gewijzigd door de wet van 22 december 1989" weggelaten te worden. De vermelding van die wijzigende wet zou immers tot gevolg hebben dat geen rekening gehouden mag worden met latere wijzigingen die in artikel 35 van de wet op de ziekenhuizen aangebracht worden, te beginnen met de wijziging bij de wet van 29 april 1996.

Artikel 2

1. Om duidelijker tot uiting te brengen dat de ontworpen regeling er enkel toe strekt de federale overheid op de hoogte te brengen van de ingediende reconversie-aanvragen (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 kennisgeving aan de federale overheid van elke ingediende reconversieaanvraag, 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, eerste en tweede lid.

Artikel 3

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

2. In de Franse tekst van c) ontbreekt het equivalent van het Nederlandse woord "bestaande".

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

Artikel 4

Gelet op de opmerking i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid, kan dit artikel het best weggelaten worden.

Minstens moet het tweede lid zo herschreven worden dat daaruit geen beoordelingsmacht meer blijkt van de daarin bedoelde federale minister.

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.

Artikel 5 dient derhalve weggelaten te worden (1).

Artikel 6

Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dient de datum van inwerkingtreding allicht aangepast te worden (2).

---

(1) Voor zoveel nodig, merkt de Raad van State op dat hij in het voornoemde advies L. 28.563/3 voorstelt om te voorzien in de opheffing van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997, waarvan de bepalingen inmiddels uitgewerkt zijn.

(2) 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 33 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, prévoit que jusqu’à une date qui sera fixée par le Roi, une autorisation spécifique est requise pour la mise en service, notamment, de places d’habitations protégées.

L’article 35 prévoit, en outre, que l’autorisation ne pourra être délivrée que "si la mise en service s’accompagne, dans les hôpitaux, d’une réduction équivalente, à fixer par arrêté royal, d’un nombre de lits".

L’article 36 autorise le Roi à préciser les modalités d’application, notamment, des articles 33 et 35.

2. Le projet d’arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure qui doit être suivie pour apporter la preuve que les conditions relatives à la réduction équivalente de lits sont remplies.

Les dispositions en projet se rapportent à la reconversion de lits d’hôpitaux en places dans des initiatives d’habitations protégées, dans le cadre d’un projet d’arrêté royal précisant la réduction équivalente d’un certain nombre de lits d’hôpitaux comme visé à l’article 35 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 (1).

---

(1) Le Conseil d’Etat rend ce jour l’avis L. 28.564/3 sur ce projet d’arrêté royal.

Le projet prévoit que le pouvoir organisateur d'un hôpital où l'on procède à une réduction de lits hospitaliers 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.

La demande doit être contresignée par le responsable du pouvoir organisateur des initiatives d'habitations protégées.

Le projet dispose en outre que le ministre communique à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et au pouvoir organisateur des initiatives d'habitations protégées "que la procédure est conforme (à l')arrêté (en projet) et répond aux exigences relatives à l'adaptation équivalente du nombre de lits".

## 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'article 4 du projet. L'article 4 indique 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 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.

Tel que l'article 35 de la loi sur les hôpitaux est rédigé, il s'agit d'une règle se rapportant uniquement à la programmation d'initiatives d'habitations protégées. Cette disposition ne prévoit pas de relation explicite avec le financement de ces initiatives (1), ni de relation explicite avec l'intervention de l'assurance maladie-invalidité (2). Il appartient dès lors aux communautés de vérifier, lors de l'examen d'une demande d'autorisation au sens de l'article 33 de la loi sur les hôpitaux, si la mise en service de places d'habitation protégées s'accompagne d'une réduction équivalente (imposée par l'autorité fédérale) du nombre de lits d'hôpitaux.

On ne peut considérer, dès lors, que le projet, qui vise à confier à une autorité fédérale l'appréciation de la preuve de la réduction équivalente, entre dans les attributions de cette autorité.

3. Si le projet est remanié de manière à avoir pour seul objet d'informer l'autorité fédérale de la demande de reconversion introduite (auprès de l'autorité de la communauté concernée), on peut estimer qu'il porte sur une matière relevant des "règles de base relatives à la

---

(1) Comp., à propos des hôpitaux, l'article 30 de la loi sur les hôpitaux.

(2) Comp., à propos des lits de soins dans des établissements autres que les hôpitaux, 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.

programmation". Dans ce cas de figure, l'autorité fédérale serait effectivement compétente.

Les considérations figurant ci-après sont émises dans l'hypothèse où le projet serait remanié dans le sens susindiqué.

## 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 (1).

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.

---

(1) Voir les projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.562/3 à L. 28.564/3 et L. 28.566/3 à L. 28.569/3.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa devrait faire mention, en ce qui concerne l'article 35 de la loi sur les hôpitaux, des lois modificatives des 22 décembre 1989 et 29 avril 1996.

En outre, il devrait faire référence à l'article 36 de la loi sur les hôpitaux (1).

2. 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 omettre cette référence.

3. Le troisième alinéa fait référence à l'arrêté royal en projet précisant la réduction équivalente d'un certain nombre de lits d'hôpitaux comme visé à l'article 35 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

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.

---

(1) A ce jour, cette disposition n'a pas été modifiée.

4. 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 1er

Au 2°, il faudrait omettre les mots "modifiée par la loi du 22 décembre 1989". En effet, il résulterait de la mention de cette loi modificative qu'on ne pourrait pas tenir compte des modifications apportées ultérieurement à l'article 35 de la loi sur les hôpitaux, à commencer par la modification par la loi du 29 avril 1996.

Article 2

1. Afin de faire ressortir plus clairement que la réglementation en projet a pour unique objet d'informer l'autorité fédérale des demandes de reconversion introduites (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 : "Afin d'informer l'autorité fédérale de chaque demande de reconversion introduite, 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, alinéas 1er et 2.

Article 3

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

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

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

Article 4

Eu égard à l'observation relative à la compétence de l'autorité fédérale, il serait préférable d'omettre cet article.

Il faudrait, à tout le moins, remanier l'alinéa 2 de manière à ce qu'il n'implique plus le pouvoir d'appréciation du ministre fédéral visé.

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.

L'article 5 devrait dès lors être omis (1).

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 (2).

---

(1) Pour autant que de besoin, le Conseil d'Etat observe que, dans l'avis L. 28.563/3 précité, il suggère de prévoir l'abrogation de l'arrêté royal du 19 août 1997 dont les dispositions ont entre-temps produit leurs effets.

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

| | | |
|---|---|---|
| De kamer was samengesteld uit | | La chambre était composée de |
| de Heren<br>Messieurs | W. DEROOVER, | kamervoorzitter,<br>président de chambre, |
| | D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| | A. ALEN,<br>H. COUSY, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la section de législation, |
| Mevrouw<br>Madame | F. LIEVENS, | griffier,<br>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,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER