

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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 nadere bepaling van de gelijkwaardige vermindering van bedden 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, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 maart 1999 en 4 mei 1999, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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 la réduction équivalente d'un certain nombre de lits d'hôpitaux comme visé à l'article 5, § 4, 1er alinéa (lire : alinéa 1er), de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de soins", 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 5, § 1, tweede lid, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging bepaalt dat een bijzondere erkenning verleend kan worden aan ziekenhuizen en gedeelten van ziekenhuizen die een afgesloten architectonisch geheel vormen, die omgeschakeld zijn tot verblijfsdiensten voor de opnemings van personen die behoefte hebben aan het verlenen van een bepaalde verzorging, derwijze dat door het verlenen van die verzorging het verblijf in het ziekenhuis ingekort of voorkomen kan worden.

Artikel 5, § 4, eerste lid, van de genoemde wet bepaalt dat, tot een door de Koning te bepalen datum, een bijzondere erkenning met betrekking tot een aantal verzorgingsbedden slechts verleend kan worden, indien de ingebruikneming gepaard gaat met een gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden in afgeschafte ziekenhuisdiensten. De gelijkwaardigheid van de vermindering dient bij koninklijk besluit nader bepaald te worden.

Ten slotte bepaalt artikel 5, § 4, tweede lid, dat de bijzondere erkenning ten aanzien van de tussenkomst van de ziekte- en invaliditeitsverzekering slechts uitwerking heeft indien de inrichtende macht het bewijs levert dat voldaan is aan het vereiste van de vermindering van een aantal ziekenhuisbedden.

.../...

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de nadere bepaling van de gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden, als bedoeld in artikel 5, § 4, eerste lid, van de wet van 27 juni 1978.

Meer bepaald bevat het ontwerp regels i.v.m. de omvorming van ziekenhuisbedden of bedden in erkende rustoorden voor bejaarden tot bedden in psychiatrische verzorgingstehuizen. Het bepaalt aldus tot hoeveel nieuwe bedden in psychiatrische verzorgingstehuizen de des-affectatie van een ziekenhuisbed van een bepaald type of van een bed in een rusthuis 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 wordt 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 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. 28.565/3, en L. 28.567/3 tot L. 28.569/3 geeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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 in 1°, 3° en 4° aan de benaming van elke dienst de kenletter toegevoegd kunnen worden.

2. In de Franse tekst van 5° schrijve men "places Tf" in plaats van "lits Tf".

Dezelfde opmerking geldt voor het laatste lid van artikel 3.

.../...

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 PVT-bedden."

Artikel 3

Volgens dit artikel "(geeft) de reconversie van (een bepaald) bed ... aanleiding tot de oprichting van (bepaalde) PVT-bedden".

De term "reconversie" slaat op de hele operatie die bestaat uit, enerzijds, een "desaffectatie" van bestaande bedden, en anderzijds, een ingebruikneming van nieuwe bedden. 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 ... PVT-bedden ...".

.../...

Artikel 4

1. Wat het eerste lid betreft, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 3.

2. Wat het tweede lid betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat ook deze bepaling betrekking heeft op de reconversie van bedden, meer bepaald een reconversie van ROB-bedden tot PVT-bedden. Het is dus niet de bedoeling dat bijkomende bedden erkend kunnen worden, buiten elke reconversie om.

Gelet op die toelichting, redigere men het tweede lid als volgt :

"In de gemeenschappen en de gewesten waar op 1 januari 1998 minder dan 50 % van de voor RVT-bedden bepaalde programmatie gerealiseerd is, kan de desaffectatie van 1 ROB-bed aanleiding geven tot de ingebruikneming (of : oprichting) van 0,44 PVT-bed. Voor het hele Rijk kunnen aldus evenwel ten hoogste 500 PVT-bedden in gebruik genomen (of : opgericht) worden.".

Overigens moet de aandacht van de stellers van het ontwerp erop gevestigd worden dat een bepaling als die van het tweede lid, waarin een maximum voor heel België bepaald wordt, tot gevolg heeft dat de voor de toepassing ervan bevoegde overheden (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse

.../...

Gemeenschap (1), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap) noodzakelijk afspraken zullen moeten maken. Indien de federale overheid niet over voldoende waarborgen beschikt dat dergelijke afspraken inderdaad gemaakt zullen worden, is het beter om in een regeling te voorzien waarbij een maximumaantal plaatsen geldt binnen elk van de gebieden die toegerekend kunnen worden aan de hiervóór bedoelde overheden.

Artikel 6

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.

(1) Onder voorbehoud van de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

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 7

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 10 juli 1990 houdende vaststelling van de regelen inzake de gelijkwaardige vermindering van ziekenhuisbedden vereist voor het bekomen van een bijzondere erkenning voor verzorgingsbedden. De bepalingen van dat besluit zijn immers uitgewerkt (2).

(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".

(2) Indien deze suggestie gevolgd wordt, moet in de aanhef een lid ingevoegd worden, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 10 juli 1990.

PORTEE DU PROJET

1. L'article 5, § 1er, 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 dispose qu'une agréation spéciale peut être accordée aux hôpitaux et parties d'hôpitaux formant une unité architecturale distincte, qui sont convertis en services résidentiels pour l'hébergement de personnes nécessitant la dispensation de certains soins de sorte que la dispensation de ces soins permette de raccourcir le séjour à l'hôpital ou de l'éviter.

L'article 5, § 4, alinéa 1er, de la loi précitée dispose que, 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 la mise en service va de pair avec une réduction équivalente de lits hospitaliers dans des services hospitaliers désaffectés. Il sera précisé par arrêté royal ce qu'il faut entendre par réduction équivalente.

Enfin, l'article 5, § 4, alinéa 2, dispose que l'agréation spéciale n'aura d'effet sur l'intervention de l'assurance maladie-invalidité que si le pouvoir organisateur prouve que la condition visant la réduction du nombre de lits d'hôpitaux a été remplie.

.../...

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend préciser la réduction équivalente de lits hospitaliers, visée à l'article 5, § 4, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1978.

Le projet fixe notamment des règles concernant la reconversion de lits d'hôpitaux ou de lits situés dans les maisons de repos agréées pour les personnes âgées en lits situés dans les maisons de soins psychiatriques. Il arrête ainsi le nombre de nouveaux lits en maisons de soins psychiatriques que permet de créer la désaffectation d'un lit d'hôpital d'un certain type ou d'un lit en maison de repos.

L'engagement à la reconversion doit être pris avant le 1er mai 1999 dans le cadre d'un plan de restructuration introduit auprès de l'autorité compétente de la communauté concernée. La reconversion elle-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.

.../...

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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

A la suite du 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.

(1) Voir les projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.562/3 à L. 28.565/3, et L. 28.567/3 à L. 28.569/3.

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

Article 1er

1. Par souci de correction terminologique, on pourrait aux 1°, 3° et 4° ajouter à la dénomination de chaque service l'index de ce service.

2. Dans le texte français du 5°, il y aurait lieu d'écrire "places Tf" au lieu de "lits Tf".

Le dernier alinéa de l'article 3 appelle la même observation.

Article 2

Dans le texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire : "Ziekenhuisbedden 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 PVT-bedden.".

.../...

Article 3

Selon cet article, "la reconversion d'un lit (déterminé) donne lieu à la création (d'un nombre de) lits MSP".

Le terme "reconversion" concerne l'ensemble de l'opération qui consiste, d'une part, en une "désaffectation" de lits existants et, d'autre part, en la mise en service de nouveaux lits. En outre, la désaffectation de lits existants ne doit pas impliquer nécessairement la mise en service de nouveaux lits.

Il y aurait lieu, dès lors, de rédiger les dispositions de l'article 3 comme suit : "La désaffectation d'un lit ... peut donner lieu à la mise en service (ou : création) de ... lits MSP ...".

Article 4

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er, il est fait référence à l'observation faite à l'article 3.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, le fonctionnaire délégué a précisé que cette disposition vise également la reconversion de lits, notamment la reconversion de lits MR en lits MSP. Il ne s'agit donc pas d'agréer des lits supplémentaires en dehors de toute reconversion.

.../...

Vu ces précisions, il y aurait lieu de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"Dans les communautés et les régions où, au 1er janvier 1998, moins de 50 % de la programmation prévue pour les lits MSP est réalisée, la désaffectation d'un lit MR permet la mise en service (ou : création) de 0,44 lit MSP. Cependant, le nombre maximum de lits MSP pouvant ainsi être mis en service (ou : créés) est fixé à 500 pour l'ensemble du Royaume.".

Il convient au demeurant d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'une disposition telle que celle de l'alinéa 2, qui fixe un nombre maximum pour l'ensemble du pays, emporte que les autorités compétentes pour son application (la Communauté française (1), la Communauté flamande, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone) devront nécessairement se mettre d'accord. Si l'autorité fédérale ne dispose pas de garanties suffisantes quant à la conclusion de tels accords, mieux vaudrait prévoir des dispositions fixant un nombre maximum de places dans le ressort respectif des autorités susvisées.

(1) Sous réserve de la délégation de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Article 6

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 7

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 abroger l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les règles de la réduction équivalente de lits hospitaliers exigée pour obtenir un agrément spécial pour des lits 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 10 juillet 1990.

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