

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 opheffing van 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", 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 "portant abrogation de l'arrêté royal du 31 janvier 1990 précisant les règles, visées à l'article 32 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, relative aux lits dans les services hospitaliers psychiatriques", 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 desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken".

2. Ter uitvoering van de laatstgenoemde wetsbepaling is het koninklijk besluit van 31 januari 1990 genomen, tot vaststelling van nadere regelen, bedoeld in artikel 32 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, met betrekking tot

.../...

bedden in psychiatrische ziekenhuisdiensten. Dat besluit voert, m.b.t. de genoemde soort bedden, een verbod in om het bestaande aantal erkende bedden, zowel in psychiatrische ziekenhuizen als in algemene ziekenhuizen, per soort van dienst en per ziekenhuis, te verhogen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de afschaffing van het bedoelde moratorium. Daartoe voorziet het in de opheffing van het genoemde besluit.

Die afschaffing moet gezien worden in het licht van een aantal reconversiemogelijkheden die, m.b.t. bedden voor psychiatrische patiënten, ingevoerd worden bij een ontwerp van koninklijk besluit dat samen met het voorliggende ontwerp aan de Raad van State wordt voorgelegd (1).

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

(1) Zie het 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, waarover de Raad van State heden advies L. 28.562/3 geeft.

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, indien het ontworpen besluit wordt genomen (zie algemene opmerking 1), alsnog aan dit vereiste wordt voldaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In zijn advies van heden over het hiervóór genoemde ontwerp van koninklijk besluit dat in een aantal reconversiemogelijkheden voorziet (advies L. 28.562/3), merkt de Raad van State op dat een reconversie slechts gedurende een bepaalde termijn mogelijk zal zijn (het engagement tot reconversie moet worden aangegaan vóór 1 mei 1999). Indien het moratorium, bedoeld in het koninklijk besluit van 31 januari 1990, dan afgeschaft is, ontstaat een bepaald vacuüm : er zal na het verstrijken van de bedoelde termijn geen moratorium meer zijn, doch er zullen evenmin regels zijn i.v.m. de reconversie van bedden.

Voor het geval een dergelijk vacuüm niet strookt met de bedoeling van de stellers van de ontwerpen, suggereert de Raad van State in het genoemde advies om ervoor te opteren om niet te raken aan het moratorium als beginsel, en om de reconversieregels van het ontwerp L. 28.562/3 op te vatten als tijdelijke afwijkingen van dat beginsel.

.../...

Indien die suggestie gevolgd wordt, moet het voorliggende ontwerp vervallen.

De hiernavolgende opmerkingen zijn, in het licht van de genoemde suggestie, van subsidiaire aard.

2. Samen met het voorliggende ontwerp en het ontwerp L. 28.562/3 zijn aan de Raad van State nog zes 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. 28.563/3 tot L. 28.567/3 en L. 28.569/3 geeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

1. Na het eerste lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit waarvan de opheffing beoogd wordt.

2. Na dat lid dient voorts een lid te worden ingevoegd, 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).

3. Het tweede, derde en vierde lid van de aanhef dienen vervangen te worden als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 4 december 1998 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 2

Gelet op de datum 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 zou worden 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. 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. 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, a été pris en exécution de cette dernière disposition de loi. Cet arrêté instaure, pour ce type de lits, une interdiction d'augmenter le nombre existant de lits agréés, tant dans des

.../...

hôpitaux psychiatriques que dans des hôpitaux généraux, par type de service et par hôpital.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à supprimer ce moratoire. A cet effet, il prévoit l'abrogation de l'arrêté cité.

Cette suppression doit être considérée dans le cadre de certaines possibilités de reconversion qui, pour des lits destinés à des patients psychiatriques, sont introduites par un projet d'arrêté royal qui est soumis au Conseil d'Etat en même temps que le projet à l'examen (1).

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 donné sous cette réserve que si l'arrêté en projet est pris (voir observation générale 1), cette formalité soit encore accomplie.

(1) Voir le 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, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 28.562/3.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Dans son avis donné ce jour sur le projet d'arrêté royal précité qui prévoit un certain nombre de possibilités de reconversion (avis L. 28.562/3), le Conseil d'Etat observe qu'une reconversion ne sera possible que pendant un délai déterminé (l'engagement à la reconversion doit être pris avant le 1er mai 1999). Si le moratoire, prévu par l'arrêté royal du 31 janvier 1990, est supprimé, il se créera un certain vide : il n'y aura plus, après expiration du délai visé, 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 des projets, le Conseil d'Etat suggère dans l'avis précité de choisir de ne pas toucher au moratoire en tant que principe, et de concevoir les règles de reconversion du projet L. 28.562/3 comme des dérogations temporaires à ce principe.

Si cette suggestion est suivie, le projet à l'examen devient sans objet.

Eu égard à la suggestion précitée, les observations énoncées ci-après sont de nature subsidiaire.

2. Conjointement avec le projet à l'examen et le projet L. 28.562/3 ont également été soumis au Conseil

.../...

d'Etat six 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

1. Après le premier alinéa, il y a lieu d'insérer un alinéa faisant référence à l'arrêté royal dont l'abrogation est envisagée.

2. Après cet alinéa, il y a lieu d'insérer en outre 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. 28.563/3 à L. 28.567/3 et L. 28.569/3.

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).

3. Il y a lieu de remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres le 4 décembre 1998 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le ..., en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 2

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 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".

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