

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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 april 1991 houdende vaststelling van het maximaantal plaatsen en bedden voor psychiatrische gezinsverpleging (Tf) dat in gebruik genomen mag worden alsmede van de regelen met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de des-affectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van bedden en plaatsen voor psychiatrische gezinsverpleging 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 :

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 "modifiant l'arrêté royal du 10 avril 1991 fixant le nombre maximum de places et de lits pour les soins psychiatriques en milieu familial (Tf) qui peut être mis en service, ainsi que les règles relatives au type et au nombre de lits dont la dés-affectation peut entrer en ligne de compte pour permettre la mise en service de lits et de places de soins psychiatriques en milieu familial", 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 10 april 1991 genomen,

.../...

houdende vaststelling van het maximumaantal plaatsen en bedden voor psychiatrische gezinsverpleging (Tf) dat in gebruik genomen mag worden, alsmede van de regelen met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van bedden en plaatsen voor psychiatrische gezinsverpleging mogelijk te maken.

Artikel 1, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 1991 bepaalt dat de desaffectatie van bestaande bedden in bepaalde psychiatrische diensten kan leiden tot 967 plaatsen voor psychiatrische gezinsverpleging (Tf-plaatsen). Artikel 1, § 1, tweede en derde lid, bevat een tijdelijke regeling, op grond waarvan het genoemde aantal plaatsen onder bepaalde voorwaarden verhoogd kon worden.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 10 april 1991 aan te vullen met twee nieuwe leden. De ontworpen regeling maakt het andermaal mogelijk het genoemde aantal plaatsen voor psychiatrische gezinsverpleging (Tf-plaatsen) te verhogen. Daartoe wordt bepaald met hoeveel Tf-plaatsen het aantal verhoogd kan worden, per gedesaffecteerd bed of plaats in een bepaalde dienst.

De verhogingen zijn slechts van toepassing voorzover de nieuwe Tf-plaatsen ten laatste op 31 december 1999 in gebruik genomen worden.

.../...

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

(1) Zie de ontwerpen waarover de Raad van State heden de adviezen L. 28.562/3 tot L. 28.568/3 geeft.

vragen of een dergelijke omvorming de eenvoud en de transparantie van de regelgeving niet ten goede zou komen.

2. De reconversieregels vervat in het voorliggende ontwerp stemmen grotendeels overeen met bepaalde reconversieregels die reeds opgenomen zijn in artikel 4 van 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 (ontwerp L. 28.562/3).

In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de betrokken reconversieregels in het voorliggende ontwerp herhaald worden, om het aldus mogelijk te maken dat afgeweken wordt van het maximumaantal plaatsen voor psychiatrische gezinsverpleging, bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 1991.

Gelet op de band die er tussen de beide regelingen bestaat, zou die best uitdrukkelijk tot uiting gebracht worden. In de bepalingen die in het koninklijk besluit van 10 april 1991 ingevoegd worden (voorliggende ontwerp), zou m.a.w. verwezen moeten worden naar de reconversieregels i.v.m. Tf-plaatsen, bedoeld in het hiervóór genoemde ontworpen besluit (ontwerp L. 28.562/3).

De band tussen de beide ontwerpen is uiteraard ook een reden te meer om de bepalingen ervan in één enkel besluit op te nemen (zie opmerking 1).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef dient ook nog verwezen te worden naar een wijzigend koninklijk besluit van 23 december 1993.

Deze opmerking geldt eveneens voor de inleidende zin van artikel 2.

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

Dit artikel wil het mogelijk maken om in artikel 2 te verwijzen naar twee koninklijke besluiten, zonder dat daarbij het (lange) opschrift telkens gegeven moet worden.

Wat het (ontworpen) koninklijk besluit betreft, vermeld in artikel 1, 2°, zijn de stellers van het ontwerp blijkbaar uit het oog verloren dat dit besluit vermeld wordt

.../...

in een bepaling die ingevoegd wordt in het koninklijk besluit van 10 april 1991. In dat laatste besluit zal het opschrift van het genoemde (ontworpen) koninklijk besluit niet gevonden kunnen worden.

Het is te dezen beter om de verklaringen van artikel 1 weg te laten, en om in artikel 2 de twee betrokken besluiten met hun opschrift te vermelden.

Artikel 2

1. Blijkens de inleidende zin wordt artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 10 april 1991 aangevuld met twee leden.

Het zou beter zijn om in artikel 1, § 1, het tweede en het derde lid te vervangen door de ontworpen leden. De bepalingen van het tweede en het derde lid zijn thans immers uitgewerkt.

2. In de Nederlandse tekst van het eerste van de ontworpen leden moeten de woorden "dat ten laatste op 31 december 1999 in gebruik wordt genomen" telkens vervangen worden door "die ten laatste op 31 december 1999 in gebruik genomen worden".

.../...

3. In het derde en het vierde streepje van het eerste van de ontworpen leden is sprake van de reconversie van een t-bed respectievelijk een t-plaats tot Tf-plaatsen.

Er moet opgemerkt worden dat deze reconversieregels niet helemaal overeenstemmen met hetgeen i.v.m. de reconversie van een "t-bed" tot een Tf-plaats is bepaald in artikel 4, vierde lid, van het ontwerp L. 28.562/3.

4. Het is niet duidelijk wat met het tweede van de ontworpen leden bedoeld wordt. De tekst zou op een meer begrijpelijke wijze geredigeerd moeten worden.

5. Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, is er misschien aanleiding om de in dit artikel bedoelde datum (31 december 1999) telkens aan te passen.

Artikel 3

Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dient allicht ook de datum van inwerkingtreding 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. 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 10 avril 1991 fixant le nombre maximum de places et de lits pour les soins psychiatriques en milieu familial (Tf) qui peut être mis en service, ainsi que les règles relatives au type et au nombre de lits dont la désaffectation peut entrer en ligne de compte pour

.../...

permettre la mise en service de lits et de places de soins psychiatriques en milieu familial, a été pris en exécution de cette dernière disposition légale.

L'article 1er, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 1991 dispose que la désaffectation des lits existant dans certains services psychiatriques peut donner lieu à 967 places de soins psychiatriques en milieu familial (places Tf). L'article 1er, § 1er, alinéas 2 et 3, prévoit un régime temporaire en vertu duquel le nombre précité de places pourrait être augmenté sous certaines conditions.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend ajouter deux alinéas nouveaux à l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 1991. Le texte en projet permet une nouvelle fois d'augmenter le nombre précité de places de soins psychiatriques en milieu familial (places Tf). Il prévoit à cet effet le nombre de places Tf qui peuvent s'y ajouter par lit ou place désaffecté dans un service déterminé.

Les augmentations ne sont applicables que pour autant que les nouvelles places Tf soient mises en service au plus tard le 31 décembre 1999.

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).

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. Les règles de reconversion figurant dans le présent projet correspondent dans une large mesure à certaines

(1) Voir les projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.562/3 à L. 28.568/3.

règles de reconversion déjà incluses à l'article 4 d'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 (projet L. 28.562/3).

A cet égard, le fonctionnaire délégué a déclaré que les règles de reconversion concernées sont répétées dans le présent projet afin de permettre la dérogation au nombre maximum de places de soins psychiatriques en milieu familial, au sens de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 1991.

Vu le lien existant entre les deux textes, il serait préférable d'en faire état explicitement. En d'autres termes, les dispositions insérées dans l'arrêté royal du 10 avril 1991 (projet actuel) devraient faire référence aux règles de reconversion concernant les places Tf au sens de l'arrêté en projet qui vient d'être évoqué (projet L. 28.562/3).

Le lien entre les deux projets constitue évidemment un motif supplémentaire pour en regrouper les dispositions dans un seul et même arrêté (voir observation 1).

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le deuxième alinéa du préambule doit en outre faire référence à un arrêté royal modificatif du 23 décembre 1993.

Cette observation s'applique également à la phrase liminaire de l'article 2.

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

Cet article entend permettre le renvoi, dans l'article 2, à deux arrêtés royaux sans devoir en mentionner chaque fois l'intitulé (trop long).

En ce qui concerne l'arrêté royal (en projet), mentionné à l'article 1er, 2°, les auteurs du projet ont manifestement perdu de vue que cet arrêté est mentionné dans une disposition qui est insérée dans l'arrêté royal du 10 avril 1991. L'intitulé de l'arrêté royal (en projet) précité ne pourra être retrouvé dans ce dernier arrêté.

.../...

Il est préférable en l'espèce de supprimer les explications de l'article 1er et de mentionner les deux arrêtés concernés avec leur intitulé à l'article 2.

Article 2

1. Selon la phrase liminaire, l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 1991 est complété par deux alinéas.

Il serait préférable de remplacer par les alinéas en projet les alinéas 2 et 3 de l'article 1er, § 1er. En effet, les dispositions des alinéas 2 et 3 ont à présent épuisé leurs effets.

2. Dans le texte néerlandais du premier des alinéas en projet, les mots "dat ten laatste op 31 december 1999 in gebruik wordt genomen" doivent chaque fois être remplacés par "die ten laatste op 31 december 1999 in gebruik genomen worden".

3. Les troisième et quatrième tirets du premier des alinéas en projet font état de la reconversion d'un lit t ou d'une place t en places Tf.

Il y a lieu de relever que ces règles de reconversion ne correspondent pas tout à fait à ce que prévoit l'article 4, alinéa 4, du projet L. 28.562/3 en ce qui concerne la reconversion d'un "lit t" en une place Tf.

.../...

4. Le texte ne fait pas apparaître clairement la portée du deuxième des alinéas en projet. Le texte devrait être rédigé de façon plus compréhensible.

5. Eu égard à la date à laquelle le présent avis est donné, il y a peut-être lieu d'adapter chaque fois la date visée dans cet article (31 décembre 1999).

Article 3

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).

(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
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALEN,
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