

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.150/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.150/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 maart 2003 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 24 mars 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agrément spécial des maisons de repos et de soins", a donné le 14 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de erkenningsnormen voor rust- en verzorgingstehuizen te wijzigen, en erkenningsnormen voor centra voor dagverzorging in te voeren.

Aldus beoogt het ontwerp in essentie de wederinvoering, zonder terugwerkende kracht, van de bepalingen die het voorwerp hebben uitgemaakt van het koninklijk besluit van 24 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen. Dat besluit is door de afdeling administratie vernietigd bij arrest van 6 januari 2003 ⁽¹⁾.

In zoverre de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 december 1982, gewijzigd bij dat koninklijk besluit van 24 juni 1999, inmiddels verder zijn gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 november 2000, is bij het opstellen van het voorliggende ontwerp met die latere wijzigingen rekening gehouden.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt dat het ontwerp niet voor advies is voorgelegd aan de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen.

De vernietiging van het koninklijk besluit van 24 juni 1999 was nochtans gesteund op de schending van artikel 18 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, precies wegens het ontbreken van een dergelijk advies. In een nota zetten de stellers van het ontwerp uiteen waarom zij menen, in strijd met de opvatting van de afdeling administratie, dat het advies van de Nationale Raad niet vereist is.

Gelet op die argumentatie, lijkt het gepast om de kwestie aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

⁽¹⁾ R.v.St., 6 januari 2003, v.z.w. Federatie Onafhankelijke Seniorencare, nr. 114.267.

3. Artikel 18, eerste lid, van de wet op de ziekenhuizen luidt als volgt:

"Bij het Ministerie van Volksgezondheid wordt een Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen opgericht die tot taak heeft advies uit te brengen omtrent alle problemen van het ziekenhuiswezen die, ingevolge artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren." ⁽²⁾

Volgens de afdeling administratie worden met de uitdrukking "alle problemen van het ziekenhuiswezen" ook aangelegenheden bedoeld die niet in de wet op de ziekenhuizen zelf geregeld zijn. Met name de erkenning van rust- en verzorgingstehuizen en van centra voor dagverzorging houdt volgens de afdeling administratie verband met het ziekenhuiswezen en komt dus in aanmerking voor een advies door de Nationale Raad.

Voorts houdt artikel 18 van de wet op de ziekenhuizen volgens de afdeling administratie de verplichting in om de Nationale Raad te raadplegen over alle aangelegenheden die onder de toepassing van die bepaling vallen.

4. Bij nader inzien kan betwijfeld worden of met de woorden "alle problemen van het ziekenhuiswezen die, ingevolge artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren" ook de rust- en verzorgingstehuizen worden bedoeld.

Artikel 18 van de wet op de ziekenhuizen moet in zijn context begrepen worden. In dit verband is vooral artikel 19 van die wet van belang. In die bepaling, die de opdrachten van de onderscheiden afdelingen van de Nationale Raad nader omschrijft, gaat het enkel om "de ziekenhuizen", en niet om "het ziekenhuiswezen".

⁽²⁾ Bij artikel 39 van de wet van 22 augustus 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg is aan artikel 18 een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt: "De bevoegdheden van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, zoals bedoeld in deze wet, worden uitgeoefend, onder voorbehoud van de toepassing van de artikelen 154 en 154ter van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen." Deze bepaling, die in werking is getreden op 10 september 2002, houdt in dat het advies van de Nationale Raad in bepaalde gevallen vervangen kan worden door een advies van de zgn. Multipartite-structuur bedoeld in de aangehaalde wetsbepalingen.

Overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding van artikel 18 niet dat de wetgever met de term "ziekenhuiswezen" ook de rust- en verzorgingstehuizen zou hebben bedoeld ⁽³⁾.

De rechtsgrond van het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen wordt geboden door artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging. Het is in die wetsbepaling, niet in de wet op de ziekenhuizen, dat melding wordt gemaakt van de bijzondere erkenning voor rustoorden voor bejaarden (thans rust- en verzorgingstehuizen genoemd), "voor het verlenen van een geheel van zorgen dat toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen". Uit de tekst van de wet van 27 juni 1978 (en ook uit het opschrift ervan) blijkt dat de wetgever een duidelijk onderscheid hanteert tussen de ziekenhuizen enerzijds en de andere vormen van verzorging (verzorgingsinstellingen) anderzijds. Het is weliswaar zo dat ziekenhuizen of ziekenhuisdiensten die zijn omgeschakeld tot verblijfsdiensten, onder bepaalde voorwaarden gelijkgesteld worden met rust- en verzorgingstehuizen (zie artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 27 juni 1978). In dit laatste geval gaat het echter om een juridisch duidelijke overgang van een ziekenhuis naar een andere soort van zorgvoorziening, met een andere financiering, een andere erkenningsnormering, enzovoorts.

5. Ook de interpretatie volgens welke artikel 18, eerste lid, van de wet op de ziekenhuizen een verplichting tot raadpleging van de Nationale Raad inhoudt, voor alle aangelegenheden die onder de toepassing van die bepaling vallen, is betwistbaar.

Artikel 18 lijkt eerder begrepen te moeten worden als een bepaling die zich ertoe beperkt in het algemeen de bevoegdheid van de Nationale Raad te omschrijven, zonder op enige wijze te bepalen in welke gevallen het advies van de Nationale Raad eventueel vereist is.

⁽³⁾ De centra voor dagverzorging zijn een nieuw type van voorziening, waarover de wetgever het niet kon hebben.

Die laatste interpretatie wordt bevestigd door het feit dat er andere bepalingen zijn in de wet op de ziekenhuizen die in welomschreven gevallen het advies van de Nationale Raad voorschrijven (zie bijvoorbeeld artikel 68).

In de wet op de ziekenhuizen komt geen bepaling voor die een adviesverplichting instelt voor wat betreft het vaststellen van erkenningsnormen voor rust- en verzorgingstehuizen of centra voor dagverzorging. Dit is evenmin het geval in de wetsbepaling die rechtsgrond biedt aan het koninklijk besluit van 2 december 1982 , met name artikel 5 van de voornoemde wet van 27 juni 1978.

6. De afdeling wetgeving meent dan ook tot de conclusie te moeten komen dat de stellers van het ontwerp er terecht van uitgaan dat het advies van de Nationale Raad over de ontworpen regeling niet vereist is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

7. Bij het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier les normes d'agrément applicables aux maisons de repos et de soins et à instaurer des normes d'agrément pour les centres de soins de jour.

Ainsi, le projet tend essentiellement à réintroduire, sans effet rétroactif, les dispositions de l'arrêté royal du 24 juin 1999 modifiant l'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agrément spécial des maisons de repos et de soins. Cet arrêté a été annulé par la section d'administration par arrêt du 6 janvier 2003 ⁽⁴⁾.

Les dispositions de l'arrêté royal du 2 décembre 1982, modifié par l'arrêté royal du 24 juin 1999, ayant entre-temps à nouveau été modifiées par l'arrêté royal du 28 décembre 2000, il a été tenu compte, lors de la rédaction du projet examiné, de ces modifications ultérieures.

FORMALITÉS PRÉALABLES

2. Il ressort des documents soumis au Conseil d'État que le projet n'a pas été soumis pour avis au Conseil national des établissements hospitaliers.

Or, l'annulation de l'arrêté royal du 24 juin 1999 s'appuyait sur la violation de l'article 18 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, précisément parce qu'un tel avis faisait défaut. Dans une note, les auteurs du projet expliquent les raisons pour lesquelles ils estiment que, contrairement à l'opinion de la section d'administration, l'avis du Conseil national n'est pas nécessaire.

Il semble opportun, compte tenu de cette argumentation, de soumettre cette question à un nouvel examen.

⁽⁴⁾ C.E., 6 janvier 2003, a.s.b.l. Federatie Onafhankelijke Seniorenzorg, n° 114.267.

3. L'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux, est rédigé comme suit:

"Il est institué auprès du Ministère de la Santé publique, un Conseil national des établissements hospitaliers qui a pour mission d'émettre un avis sur tout problème relatif aux hôpitaux qui, suite à l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme des institutions, est resté de la compétence nationale." ⁽⁵⁾

Selon la section d'administration, l'expression "tout problème relatif aux hôpitaux" vise également des matières non réglées dans la loi même sur les hôpitaux. Elle estime notamment que l'agrément des maisons de repos et de soins et des centres de soins de jour est une matière relative aux hôpitaux et est donc soumis à l'avis du Conseil national.

En outre, selon la section d'administration, l'article 18 de la loi sur les hôpitaux emporte l'obligation de consulter le Conseil national sur toutes les matières auxquelles s'applique cette disposition.

4. Il apparaît, à l'examen, que l'on peut se demander si les mots "tout problème relatif aux hôpitaux qui, suite à l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme des institutions, est resté de la compétence nationale" visent également les maisons de repos et de soins.

L'article 18 de la loi sur les hôpitaux doit être compris dans son contexte. À cet égard, c'est essentiellement l'article 19 de cette loi qui présente un intérêt. Cette disposition qui précise les missions des différentes sections du Conseil national ne concerne que les "hôpitaux", pas ce qui est "relatif aux hôpitaux".

⁽⁵⁾ L'article 39 de la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé a inséré dans l'article 18 un alinéa 2 rédigé comme suit: "Les compétences du Conseil national des établissements hospitaliers, tel que visé dans la présente loi, sont exercées, sous réserve de l'application des articles 154 et 154^{ter} de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales." Cette disposition, entrée en vigueur le 10 septembre 2002, implique que l'avis du Conseil national peut dans certains cas être remplacé par un avis de l'organe appelé Structure multipartite, visée dans les dispositions légales citées.

Par ailleurs, il ne ressort pas des travaux préparatoires de l'article 18 que le législateur en utilisant les mots "relatifs aux hôpitaux" aurait également visé les maisons de repos et de soins ⁽⁶⁾.

L'arrêté royal du 2 décembre 1982 fixant les normes pour l'agrément spécial des maisons de repos et de soins puise son fondement légal dans l'article 5 de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins. C'est cette disposition légale, et non la loi sur les hôpitaux, qui fait mention de l'agrément spécial des maisons de repos pour personnes âgées (actuellement appelées maisons de repos et de soins) "pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter". Il ressort du texte de la loi du 27 juin 1978 (ainsi que de son intitulé) que le législateur a opéré une distinction précise entre, d'une part, les hôpitaux, et d'autre part, les autres formes de soins (établissements de soins). Il est vrai que des hôpitaux ou services hospitaliers qui sont convertis en services résidentiels sont assimilés, sous certaines conditions, aux maisons de repos et de soins (voir article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1978). Il s'agit toutefois, dans ce cas, d'une conversion juridiquement claire d'un hôpital en un autre type de dispensation de soins assorti d'un autre financement, d'autres normes d'agrément, etc.

5. L'interprétation selon laquelle l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux, comporte une obligation de consultation du Conseil national pour l'ensemble des matières visées par cette disposition, est également contestable.

L'article 18 semble plutôt devoir être regardé comme une disposition qui se borne à définir, d'une façon générale, les compétences du Conseil national sans prévoir, de quelque manière que ce soit, les cas pour lesquels l'avis du Conseil national serait éventuellement requis.

Cette dernière interprétation est confirmée par le fait qu'il existe d'autres dispositions dans la loi sur les hôpitaux qui prescrivent l'avis du Conseil national dans des cas bien déterminés (voir par exemple l'article 68).

⁽⁶⁾ Les centres de soins de jour constituent un nouveau type d'établissement que le législateur ne pouvait pas viser.

La loi sur les hôpitaux n'a pas prévu de disposition instaurant une obligation de consultation à l'égard de la fixation de normes d'agrément pour les maisons de repos et de soins ou des centres de soins de jour. Il en va de même de la disposition légale procurant le fondement légal à l'arrêté royal du 2 décembre 1982, à savoir l'article 5 de la loi précitée du 27 juin 1978.

6. La section de législation estime dès lors qu'il faut en conclure que les auteurs du projet considèrent à juste titre que la réglementation en projet ne requiert pas l'avis du Conseil national.

EXAMEN DU TEXTE

7. Le projet n'appelle pas d'observations.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

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, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER