

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.513/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juni 2005, door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen", heeft op 7 juni 2005 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat (het ontworpen) besluit, dat voorziet in nieuwe financieringsregels, uiterlijk einde mei in het Belgisch Staatsblad moet verschijnen, aangezien het de verplichte inleiding op de kennisgeving van het budget van de ziekenhuizen, een redelijk lange administratieve procedure, vormt en dat dit budget ter kennis van de beheerders moet worden gebracht vóór het begin van het betreffende financieringsdienstjaar, namelijk vóór 1 juli 2005".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in de regeling inzake het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

*

* *

ALGEMENE OPMERKING

4. De tekst van het ontwerp, die uit wijzigende bepalingen bestaat, is op tal van plaatsen niet met de vereiste nauwkeurigheid opgesteld.

Enkele voorbeelden kunnen deze vaststelling illustreren. Zo wordt een onderdeel van een artikel soms vervangen door een tekst die niet strookt met de wijze waarop het ongewijzigd gebleven deel van het artikel is geredigeerd, hetgeen de vraag doet rijzen in welke mate er een vergissing in het spel is ⁽¹⁾. Voorts worden in een artikel soms wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op een verkeerd gelezen of een achterhaalde versie van dat artikel ⁽²⁾. Ook wordt soms op algemene wijze gesteld dat een artikel gewijzigd wordt, zonder precies aan te duiden op welke plaats dat artikel gewijzigd wordt ⁽³⁾. Een andere tekortkoming bestaat erin dat de indruk gewekt wordt dat een te wijzigen artikel uit verscheidene leden bestaat, terwijl het artikel er slechts één telt ⁽⁴⁾. Soms is het gewoon onduidelijk hoe de beoogde wijziging er concreet moet uitzien ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Zie bijv. de Nederlandse tekst van artikel 3, 9°, van het ontwerp, waarin een zinsdeel wordt vervangen door "3, 1° en 2°, ...", terwijl het nieuwe zinsdeel zou moeten beginnen met "in § 3, 1° en 2°, ...". Zie ook de Nederlandse tekst van artikel 5, 5°, van het ontwerp, waarin het tweede lid van de 7° bewerking wordt aangevuld met twee streepjes, beginnend respectievelijk met "60 %" en "100 %", terwijl die streepjes zouden moeten beginnen met "op 60 %" en "op 100 %".

⁽²⁾ Zie bijv. artikel 2 van het ontwerp, dat voorziet in de aanvulling van artikel 15 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 met een 31° en een 32°, terwijl bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 reeds een 31° in artikel 15 is ingevoegd. Zie ook artikel 5, 8°, van het ontwerp, dat in artikel 42, § 1, 10e bewerking, laatste zin, de woorden "8° bewerking" vervangt door "9° bewerking", terwijl die wijziging al is gebeurd bij artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2004 (en ze op dat ogenblik overigens betrekking had op "de gehele tekst van de 10e bewerking", en dus niet enkel op de laatste zin). Zie nog artikel 13, 1°, van het ontwerp, dat in de tabel vervat in artikel 48 een tekst beoogt in te voegen "na de K-dienst (n) (d)", terwijl in die tabel sprake is van een dienst "K (d) (n)". Zie ten slotte de tekst van artikel 27, 2°, van het ontwerp, volgens hetwelk een bepaalde "zin" wordt geschrapt, terwijl het in feite gaat om het schrappen van slechts een zinsdeel.

⁽³⁾ Een voorbeeld is artikel 8 van het ontwerp, dat bepaalt dat artikel 44 wordt aangevuld, zonder te preciseren of het bestaande artikel 44, § 2, wordt aangevuld (met een aantal leden), dan wel of artikel 44 wordt aangevuld met een paragraaf 3.

⁽⁴⁾ Zie bijv. artikel 3, 3° en 5°, van het ontwerp, dat een wijziging beoogt van artikel 29, § 3, 1°, "1ste lid", en § 4, 1°, "eerste lid", terwijl de bedoelde paragrafen 3, 1°, en 4, 1°, slechts uit één lid bestaan.

⁽⁵⁾ Zie bijv. artikel 22, 3°, vijfde tot zevende streepje, van het ontwerp, dat bepalingen invoegt in een tabel, zonder aan te geven dat het gaat om het invoegen van rijen.

Onnauwkeurigheden van wetgevingstechnische aard kunnen in beginsel geen aanleiding geven tot een opmerking van de Raad van State, in het kader van een spoedadvies (zie nr. 2, hiervóór). De Raad mag er evenwel op wijzen dat onduidelijkheden in de tekst, en met name onduidelijkheden i.v.m. de wijze waarop wijzigingen worden aangebracht in een bestaande tekst, de rechtszekerheid in het gedrang kunnen brengen. Het koninklijk besluit van 25 april 2002 is op zich al een tekst met een ingewikkelde formele structuur, en verscheidene van de opeenvolgende wijzigingen hebben aanleiding gegeven tot vergissingen, of in elk geval interpretatieproblemen, bij het construeren van de versie van de tekst die na de wijziging van kracht zal zijn. De thans ontworpen wijzigingen zijn niet anders, hetgeen de problemen alleen maar kan verergeren.

De Raad van State kan de stellers van het ontwerp dan ook slechts aanraden om de grootst mogelijke precisie na te streven. Alle bepalingen van het ontwerp zouden grondig nagekeken moeten worden. De Raad vestigt er bovendien de aandacht op dat het soms nuttig kan zijn, ten einde elke twijfel over de juiste versie van een bepaling van het koninklijk besluit van 25 april 2002 weg te nemen, om een artikel, of een onderdeel ervan, eerder geheel te vervangen dan alleen maar onderdelen ervan te wijzigen ⁽⁶⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 21

5. Bij het ontworpen artikel 76^{septies} wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om de "regels en de voorwaarden" vast te stellen voor de verhoging van onderdeel B4 van het budget van financiële middelen "in geval van toepassing van artikel 94^{bis} van de wet op de ziekenhuizen" (zie ook het ontworpen artikel 15, 32°; artikel 2 van het ontwerp).

⁽⁶⁾ Zo zou bijv. overwogen kunnen worden om artikel 45 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 in zijn geheel te vervangen (vgl. artikel 9 van het ontwerp). Hetzelfde geldt voor artikel 77, § 1, b), 1°, eerste volzin, van dat besluit (vgl. artikel 22, 1° en 2°, van het ontwerp).

Indien de bedoelde delegatie van bevoegdheid betrekking heeft op het vaststellen van bepalingen met een verordenend karakter, roept ze bezwaren op. De betrokken aangelegenheid kan immers niet worden beschouwd als een detailmaatregel of een maatregel van ondergeschikt belang. Het feit dat de wetgever het nodig heeft geacht om het beginsel van deze nieuwe financiering uitdrukkelijk in de ziekenhuiswet op te nemen (zie het genoemde artikel 94*bis*) kan enkel de conclusie versterken dat de nadere uitwerking van deze aangelegenheid door de Koning zelf moet gebeuren.

Tegen de delegatie van de bevoegdheid aan de minister zou er geen bezwaar bestaan, indien het zou gaan om het vaststellen van een individueel besluit, waarbij aan een of meer welbepaalde ziekenhuizen een verhoging van het budget zou worden toegekend, op basis van vooraf door de Koning vastgestelde regels.

Naargelang van de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dient het ontworpen artikel 76*septies* aangepast te worden.

Artikel 23

6. Het ontworpen artikel 80, 2°, bevat bepalingen i.v.m. een intercultureel bemiddelaar of een coördinator interculturele bemiddeling.

Op dit punt rijst een probleem i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid.

Volgens artikel 5, § 1, I, 1°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd gebleven voor de "organieke wetgeving". Volgens het Arbitragehof moet onder dat laatste begrip worden verstaan: de basisregels en krachtlijnen van het ziekenhuisbeleid, zoals o.m. vervat in de ziekenhuiswet ⁽⁷⁾. De organieke wetgeving heeft voorts betrekking op regelingen die een "organisatorisch karakter" hebben ⁽⁸⁾. Niet alle maatregelen die verband houden met de organisatie van het ziekenhuis behoren echter tot de organieke wetgeving: "Bepalingen die verband houden met de wijze waarop gezondheidszorgvoorzieningen hun patiënten moeten behandelen, rekening houdende met de eerbiediging van de persoonlijke

⁽⁷⁾ Arbitragehof, 31 oktober 2000, nr. 108/2000, overw. B.1.4.1.

⁽⁸⁾ Zelfde arrest, overw. B.4.5.2.

levenssfeer en het zelfbeschikkingsrecht, evenals bepalingen inzake klachtenbemiddeling en -behandeling, informatie en inspraak van de patiënt (...), kunnen (bijvoorbeeld) niet beschouwd worden als behorend tot de organieke wetgeving" ⁽⁹⁾. Die laatste conclusie lijkt ook op te gaan voor bepalingen die verband houden met de interculturele bemiddeling.

In zoverre de interculturele bemiddeling betrekking heeft op de medische en de verpleegkundige aspecten van de rechtsverhouding tussen de patiënt en het ziekenhuis, heeft ze betrekking op de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, een aangelegenheid die is blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. In zoverre de interculturele bemiddeling echter betrekking heeft op de eerder administratieve aspecten van de bedoelde rechtsverhouding, behoort ze daarentegen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen ⁽¹⁰⁾.

Of de ontworpen bepalingen behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid of niet, hangt dus mede af van de invulling die gegeven wordt aan de opdrachten van de interculturele bemiddelaars. Op dit punt maakt het ontwerp het niet mogelijk om met zekerheid te stellen dat de interculturele bemiddeling, zoals opgevat in het ontworpen artikel 80, 2°, beperkt blijft tot de aangelegenheden die vallen onder de federale bevoegdheid.

De Raad van State moet terzake dan ook een voorbehoud maken.

⁽⁹⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 32.299/3 van 4 december 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1642/1, (59), pp. 61-62, nr. 3.3.1.

⁽¹⁰⁾ Zelfde advies, pp. 62-63, nr. 3.3.3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.513/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1^{er} juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux", a donné le 7 juin 2005 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait que cet arrêté, qui prévoit de nouvelles règles de financement, doit paraître au Moniteur belge, au plus tard fin mai car il constitue le préliminaire obligatoire à la notification du budget des hôpitaux, procédure administrative assez longue, et que ce budget doit être porté à la connaissance des gestionnaires avant le début de l'exercice de financement concerné, à savoir avant le 1^{er} juillet 2005".

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications diverses à la réglementation relative au budget des moyens financiers des hôpitaux.

*

* *

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Maintes dispositions du texte du projet, qui est constitué de dispositions modificatives, ne sont pas rédigées avec toute la précision requise.

Quelques exemples permettent d'illustrer cette constatation. Ainsi, une partie d'article est parfois remplacée par un texte qui ne concorde pas avec l'énoncé de la partie de cet article qui reste inchangée, ce qui pose la question de savoir dans quelle mesure il s'agit ou non d'une erreur ⁽¹⁾. En outre, il arrive que le projet apporte à un article des modifications qui concernent une version erronée ou obsolète de cet article ⁽²⁾. Parfois, il est également énoncé d'une manière générale qu'un article est modifié, sans indiquer précisément quelle partie de cet article est modifiée ⁽³⁾. Une autre lacune réside dans le fait que le projet donne l'apparence qu'un article à modifier comporte plusieurs alinéas, alors qu'il n'en compte qu'un seul ⁽⁴⁾. Parfois, on n'aperçoit tout simplement pas comment la modification envisagée doit se présenter concrètement ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, le texte néerlandais de l'article 3, 9°, du projet, qui remplace un segment de phrase par "3, 1° et 2°, ...", alors que le nouveau segment de phrase devrait commencer par "in § 3, 1° en 2°, ...". Voir également le texte néerlandais de l'article 5, 5°, du projet, qui complète l'alinéa 2 de la 7^e opération par deux tirets, commençant respectivement par "60%" et "100%", alors que ces tirets devraient commencer par "op 60%" et "op 100%".

⁽²⁾ Voir, par exemple, l'article 2 du projet, qui entend compléter l'article 15 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 par un 31° et un 32°, alors que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 février 2005 y a déjà inséré un 31°. Voir également l'article 5, 8°, du projet, qui remplace les mots "8^e opération" par "9^e opération", alors que cette modification a déjà été opérée par l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 16 mars 2004 (et qu'à ce moment-là elle concernait par ailleurs "tout le texte de la 10^e opération" et donc pas uniquement la dernière phrase). Voir également l'article 13, 1°, du projet, qui entend insérer un texte, dans le tableau figurant à l'article 48, "après le service K(n)(d)", alors que dans ce tableau il est question d'un service "K(d)(n)". Voir enfin le texte de l'article 27, 2°, du projet, selon lequel une "phrase" est supprimée, alors qu'il ne s'agit en fait que de la suppression d'un segment de phrase.

⁽³⁾ Voir par exemple l'article 8 du projet qui dispose que l'article 44 est complété, sans préciser si l'article 44, § 2, existant est complété (par un certain nombre d'alinéas) ou bien si l'article 44 est complété par un paragraphe 3.

⁽⁴⁾ Voir, par exemple, l'article 3, 3° et 5°, du projet, qui entend modifier l'article 29, § 3, 1°, "alinéa 1^{er}", et § 4, 1°, "alinéa 1^{er}", alors que les paragraphes 3, 1°, et 4, 1°, visés, ne comptent qu'un seul alinéa.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, l'article 22, 3°, cinquième à septième tirets, du projet, qui insère des dispositions dans un tableau sans indiquer s'il s'agit d'insérer des rangs.

En principe, les incorrections d'ordre légistique ne peuvent pas faire l'objet d'observations du Conseil d'État dans le cadre d'un avis donné suivant la procédure d'urgence (voir n° 2 ci-dessus). Le Conseil peut toutefois attirer l'attention sur le fait que des incorrections dans le texte, et notamment des imprécisions quant à la manière dont des modifications sont apportées dans un texte existant, peuvent compromettre la sécurité juridique. L'arrêté royal du 25 avril 2002 a déjà en soi une structure formelle complexe, et plusieurs des modifications successives ont causé des erreurs, ou à tout le moins des problèmes d'interprétation pour la confection de la version du texte qui sera en vigueur après la modification. Les modifications en projet ne sont pas différentes, ce qui ne peut qu'aggraver les problèmes.

Dès lors, le Conseil d'État ne peut que conseiller aux auteurs du projet de procéder avec le plus de précision possible. Toutes les dispositions du projet devraient faire l'objet d'une vérification approfondie. Le Conseil attire en outre l'attention sur le fait qu'il peut parfois être utile, afin de ne laisser subsister aucun doute sur la bonne version d'une disposition de l'arrêté royal du 25 avril 2002, de remplacer intégralement un article ou une subdivision d'article, plutôt que d'en modifier seulement des parties ⁽⁶⁾.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 21

5. L'article 76*septies*, en projet, confère au ministre le pouvoir de fixer les "modalités et conditions" de l'augmentation de la partie B4 du budget des moyens financiers "en cas d'application de l'article 94*bis* de la loi sur les hôpitaux" (voir également l'article 15, 32°, en projet; article 2 du projet).

La délégation de compétence visée soulève des objections si elle concerne l'adoption de dispositions réglementaires. En effet, la matière concernée ne peut être considérée comme une mesure secondaire ou de détail. Le fait que le législateur a jugé

⁽⁶⁾ Ainsi, par exemple, pourrait-on envisager de remplacer l'article 45 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 dans son entier (voir l'article 9 du projet). La même observation peut être formulée concernant l'article 77, § 1^{er}, b), 1°, première phrase, de cet arrêté (voir l'article 22, 1° et 2°, du projet).

utile d'inscrire formellement le principe de ce nouveau financement dans la loi sur les hôpitaux (voir l'article 94bis précité) ne peut que corroborer la conclusion qu'il appartient au Roi lui-même de régler cette matière.

La délégation de compétence au ministre ne soulèverait aucune objection s'il s'agissait de l'adoption d'un arrêté individuel accordant une augmentation du budget à un ou plusieurs hôpitaux déterminés, sur la base de règles préalablement fixées par le Roi.

On adaptera l'article 76septies, en projet, suivant l'intention des auteurs du projet.

Article 23

6. L'article 80, 2°, en projet, comporte des dispositions concernant un médiateur interculturel ou un coordinateur en matière de médiation interculturelle.

Ce point soulève un problème de compétence de l'autorité fédérale.

Selon l'article 5, § 1^{er}, I, 1°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la "législation organique" est restée de la compétence de l'autorité fédérale. Selon la Cour d'arbitrage, cette notion se définit comme "les règles de base et les lignes directrices de la politique hospitalière, telles qu'elles sont notamment contenues dans la loi sur les hôpitaux" ⁽⁷⁾. En outre, la législation organique concerne les réglementations à "caractère organisationnel" ⁽⁸⁾. Toutefois, toutes les mesures concernant l'organisation d'un hôpital ne font pas partie de la législation organique: "Il ne peut être considéré (par exemple) que des dispositions réglant la manière dont les institutions de soins de santé doivent traiter leurs patients, en tenant compte des règles relatives à la protection de la vie privée et au droit à l'autodétermination, ainsi que des dispositions relatives à la médiation et au traitement des plaintes, à l'information et à la participation du patient (...) relèvent de la législation organique" ⁽⁹⁾. Cette dernière conclusion paraît également être applicable aux dispositions concernant la médiation interculturelle.

⁽⁷⁾ Cour d'arbitrage, 31 octobre 2000, n° 108/2000, cons. B.1.4.1.

⁽⁸⁾ Même arrêt, cons. B.4.5.2.

⁽⁹⁾ C.E., section de législation, avis 32.299/3 du 4 décembre 2001 relatif au projet qui a donné lieu à la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 50-1642/1, (59), pp. 61-62, n° 3.3.1.

Dans la mesure où la médiation interculturelle concerne les aspects médicaux et infirmiers des rapports juridiques entre le patient et l'hôpital, elle concerne l'exercice des professions de la santé, une matière demeurée de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. En revanche, dans la mesure où la médiation interculturelle concerne plutôt les aspects administratifs de ces rapports juridiques, elle relève de la compétence des communautés ⁽¹⁰⁾.

La question de savoir si les dispositions en projet relèvent ou non de la compétence de l'autorité fédérale dépend donc du contenu donné aux missions des médiateurs interculturels. Sur ce point, le projet ne permet pas d'affirmer avec certitude que la médiation interculturelle, telle qu'elle est conçue à l'article 80, 2°, en projet, se limite aux matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Le Conseil d'État se doit dès lors d'émettre des réserves en la matière.

⁽¹⁰⁾ Même avis, pp. 62-63, n° 3.3.3.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT