KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.068/3 - 42.069/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 januari 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over:

1/ een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot bepaling van de algemene criteria voor de vaststelling en de goedkeuring van de kalender bedoeld in artikel 46*bis*, lid 1, van de wet op de ziekenhuizen voor de bij toepassing van de artikelen 128 en 135 van de Grondwet bevoegde overheden" (42.068/3);

2/ een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 december 1966 tot bepaling van het percentage van de toelagen voor de opbouw, de herconditionering, de uitrusting en de apparatuur van de ziekenhuizen en van zekere voorwaarden waaronder ze worden verleend" (42.069/3);

heeft op 23 januari 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt 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

2. Met de voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit wordt beoogd uitvoering te geven aan een "protocolakkoord" van 19 juni 2006, gesloten tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot de zogenaamde bouwkalender (investeringen in ziekenhuisinfrastructuur) voor de periode 2006-2015.

Ter uitvoering van de afspraken die voor wat betreft de federale overheid in dat protocolakkoord werden gemaakt, wordt het koninklijk besluit van 4 mei 1999 (1) gewijzigd, dat de uitvoering vormde van een vroeger protocol over hetzelfde onderwerp. Tevens worden wijzigingen aangebracht in een koninklijk besluit van 13 december 1966 (2), dat een oudere regeling betreft met betrekking tot de toelagen voor investeringen in ziekenhuisinfrastructuur.

---

(1) Koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot bepaling van de algemene criteria voor de vaststelling en de goedkeuring van de kalender bedoeld in artikel 46*bis*, lid 1, van de wet op de ziekenhuizen voor de bij toepassing van de artikelen 128 en 135 van de Grondwet bevoegde overheden.

(2) Koninklijk besluit van 13 december 1966 tot bepaling van het percentage van de toelagen voor de opbouw, de herconditionering, de uitrusting en de apparatuur van de ziekenhuizen en van zekere voorwaarden waaronder ze worden verleend.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De ontworpen regelingen zijn in hoofdzaak gesteund op de beleidsafspraken die zijn gemaakt in het protocolakkoord van 19 juni 2006. Te dezen moet worden vastgesteld dat in dat akkoord bindende afspraken worden gemaakt waarin de bevoegde overheden bepaalde financiële middelen toezeggen.

Aangezien het gaat om akkoorden die deze overheden kunnen bezwaren, is overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen vereist vooraleer die akkoorden gevolg kunnen hebben ten aanzien van de betrokken overheden.

Dit instemmingsvereiste geldt zowel voor de federale overheid, gezien de herkomst van de toelagen waarin het protocolakkoord voorziet, als voor de betrokken deelgebieden, gelet op onder meer de afspraken over de investeringen voor de vorige bouwkalender [(3)].

De conclusie is dan ook dat de ontworpen besluiten niet gereed zijn om door de Raad te worden onderzocht, aangezien ze geen doorgang kunnen vinden zolang het protocolakkoord geen instemming heeft gekregen van de betrokken wetgevende vergaderingen.

4.1. Nu reeds wenst de Raad van State er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat het aanbeveling zou verdienen, naar aanleiding van de federale instemmingswet met het protocolakkoord, een wijziging te overwegen van de als rechtsgrond voor de ontworpen besluiten ingeroepen artikelen 46 en 46*bis* van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 (hierna: de wet op de ziekenhuizen), teneinde een zekere en duidelijke rechtsgrond te creëren voor de ontworpen regelingen.

---

(3) Zie het protocolakkoord, blz. 4 *in fine*.

4.2. Naar luid van artikel 46*bis* van de wet op de ziekenhuizen bepaalt de Koning, na overleg met de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de algemene criteria voor de vaststelling en de goedkeuring van de kalender voor alle werken waarvoor een tegemoetkoming wordt verleend overeenkomstig artikel 46.

Luidens artikel 46 van de wet op de ziekenhuizen, kunnen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toelagen verlenen met betrekking tot de kosten voor de bouw en de herconditionering van een ziekenhuis of van een dienst, de kosten van de eerste uitrusting en de eerste aankoop van toestellen en de financiering van de investeringskosten van zware medische apparatuur. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om de normen van berekeningen van die toelagen vast te stellen, alsook de voorwaarden waaronder en de wijze waarop ze worden toegekend.

Bij de wet van 14 januari 2002 werd in artikel 46 de woorden "de Staat" vervangen door de woorden "de overheid bedoeld in de artikelen 128, 130 of 135 van de Grondwet". Volgens de parlementaire voorbereiding was deze vervanging ingegeven door de overweging "dat het verlenen van toelagen niet meer tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort" [(4)].

De Raad van State, afdeling wetgeving, kan zich bij die overweging echter niet aansluiten. De federale overheid is immers wel degelijk nog bevoegd voor de financiering van ziekenhuizen in het algemeen en van de infrastructuur in het bijzonder, onverminderd de door de bijzondere wet erkende bevoegdheden van de gemeenschappen ter zake. Het is verkeerd voor te houden dat de federale overheid hieromtrent geen bevoegdheid meer zou hebben. De huidige tekst van artikel 46 lijkt nochtans van die verkeerde zienswijze uit te gaan, door elke toelage van de federale overheid op het eerste gezicht uit te sluiten.

---

(4) *Parl.St.*, Kamer, DOC 50 1322/001, 58.

Uit het protocolakkoord van 19 juni 2006 blijkt dat de middelen waarvan gewag wordt gemaakt in dat akkoord en in het ontwerp (7.580.000 euro) afkomstig zijn van de federale overheid, en niet van de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Dat bedrag wordt wel omgeslagen onder deze laatsten, maar het gaat, gezien de federale herkomst van deze middelen, niet om toelagen in de zin van de genoemde artikelen 46 en 46*bis*, zodat het niet mogelijk is om aan die wetsbepalingen rechtsgrond te ontlenen voor de ontworpen regelingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.068/3-42.069/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisiéme chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 8 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur

1/ un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 mai 1999 déterminant les critères généraux pour la fixation et l'approbation du calendrier visé à l'article 46*bis*, alinéa 1er, de la loi sur les hôpitaux pour les autorités compétentes en matière de politique de santé sur base des articles 128 et 135 de la Constitution" (42.068/3);

2/ un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 1966 déterminant le taux et certaines conditions d'octroi des subventions pour la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux" (42.069/3),

a donné le 23 janvier 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Les projets d'arrêté royal soumis pour avis entendent pourvoir à l'exécution d'un "protocole d'accord" du 19 juin 2006 conclu entre l'autorité fédérale, les communautés et la Commission communautaire commune, concernant le "calendrier de construction" (investissements dans les infrastructures hospitalières) pour la période 2006-2015.

En exécution des accords qui pour l'autorité fédérale ont été conclus dans le cadre de ce protocole d'accord, des modifications sont apportées à l'arrêté royal du 4 mai 1999 (1) qui a pourvu à l'exécution d'un protocole précédent sur le même sujet. Des modifications sont également apportées à un arrêté royal du 13 décembre 1966 (2) qui concerne un régime de subvention plus ancien pour les investissements dans les infrastructures hospitalières.

---

(1) Arrêté royal du 4 mai 1999 déterminant les critères généraux pour la fixation et l'approbation du calendrier visé à l'article 46*bis*, alinéa 1er, de la loi sur les hôpitaux pour les autorités compétentes en matière de politique de santé sur base des articles 128 et 135 de la Constitution.

(2) Arrêté royal du 13 décembre 1966 déterminant le taux et certaines conditions d'octroi des subventions pour la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Les dispositions en projet reposent principalement sur des accords politiques passés dans le cadre du protocole d'accord du 19 juin 2006. Force est de constater à cet égard que ce protocole comporte des engagements par lesquels les autorités compétentes promettent d'octroyer certains moyens financiers.

Dès lors qu'il s'agit d'accords qui pourraient grever ces autorités, ils n'ont d'effet à l'égard de celles-ci qu'après avoir reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cet assentiment est requis tant de l'autorité fédérale, vu l'origine des subventions prévues par le protocole d'accord, que des entités fédérées concernées, vu entre autres les accords sur les investissements pour le calendrier de construction précédent [(3)].

En conclusion, les arrêtés en projet ne sont pas en état d'être examinés par le Conseil d'État dès lors qu'ils ne peuvent pas être adoptés tant que le protocole d'accord n'a pas reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées.

4.1. Le Conseil d'État souhaite d'ores et déjà attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'il serait recommandable, dans le cadre de l'adoption de la loi d'assentiment au protocole d'accord, d'envisager une modification des articles 46 et 46*bis* de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 (ci-après: la loi sur les hôpitaux), dont les arrêtés en projet entendent tirer leur fondement juridique, afin de conférer un fondement juridique sûr et précis aux dispositions en projet.

4.2. Selon l'article 46*bis* de la loi sur les hôpitaux, le Roi détermine, après concertation avec les communautés et la Commission communautaire commune, les critères généraux pour la fixation et l'approbation du calendrier pour tous les travaux pour lesquels l'intervention visée à l'article 46 est octroyée.

---

(3) Voir le protocole d'accord, p. 4, à la fin.

L'article 46 de la loi sur les hôpitaux dispose que les communautés et la Commission communautaire commune peuvent octroyer des subventions concernant les frais de construction et de reconditionnement d'un hôpital ou d'un service, les frais de premier équipement et de première acquisition d'appareils et les frais d'investissement de l'appareillage médical lourd. Cette disposition légale habilite le Roi à fixer les normes pour le calcul de ces subventions, ainsi que les conditions et les modalités de leur octroi.

La loi du 14 janvier 2002 a remplacé, à l'article 46, les mots "l'État" par les mots "l'autorité visée aux articles 128, 130 ou 135 de la Constitution". Selon les travaux préparatoires, ce remplacement se justifiait par la considération "que l'octroi de subsides ne relève plus de la compétence de l'autorité fédérale" [(4)].

Toutefois, le Conseil d'État, section de législation, ne peut pas souscrire à cette considération. En effet, l'autorité fédérale est bel et bien encore compétente pour le financement des hôpitaux en général et de l'infrastructure en particulier, sans préjudice des compétences que la loi spéciale reconnaît aux communautés en la matière. Il est erroné d'affirmer que l'autorité fédérale n'aurait plus de compétence en cette matière. Le texte actuel de l'article 46 paraît néanmoins partir de ce point de vue erroné en excluant de prime abord toute subvention de l'autorité fédérale.

Il résulte du protocole d'accord du 19 juin 2006 que les moyens mentionnés dans cet accord et dans le projet (7.580.000 euros) proviennent de l'autorité fédérale, et non des communautés ou de la Commission communautaire commune. Si ce montant est réparti entre ces dernières, il ne s'agit toutefois pas, étant donné que ces moyens proviennent du fédéral, de subventions au sens des articles 46 et 46*bis* précités, si bien qu'il n'est pas possible que ces dispositions légales procurent un fondement juridique aux dispositions en projet.

---

(4) *Doc. parl*, Chambre, DOC 50 1322/001, 58.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES J. SMETS