



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.464/3
van 28 mei 2015

avis 57.464/3
du 28 mai 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
wijziging van het koninklijk besluit
van 21 september 2004 houdende
vaststelling van de normen voor de
bijzondere erkenning als rust- en
verzorgingstehuis, als centrum
voor dagverzorging of als centrum
voor niet aangeboren hersenletsels'

un projet d'arrêté du Collège réuni
de la Commission communautaire
commune 'modifiant l'arrêté royal
du 21 septembre 2004 fixant les
normes pour l'agrément spécial
comme maison de repos et de
soins, comme centre de soins de
jour ou comme centre pour lésions
cérébrales acquises'

Op 30 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 september 2004 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis, als centrum voor dagverzorging of als centrum voor niet aangeboren hersenletsels’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2015.

*

Le 30 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la politique de la Santé, à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘modifiant l'arrêté royal du 21 septembre 2004 fixant les normes pour l'agrément spécial comme maison de repos et de soins, comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 mai 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Overeenkomstig de punten h), i), en j), van bijlage 1, B, onderdeel 1 (“Architectonische normen”), van het koninklijk besluit van 21 september 2004 ‘houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis, als centrum voor dagverzorging of als centrum voor niet aangeboren hersenletsels’ gelden voor de rust- en verzorgingstehuizen (hierna: RVT’s) bepaalde specifieke voorschriften inzake het aantal bedden per kamer, een aparte toiletruimte per kamer met een lavabo en een toilet, en een minimale netto-oppervlakte per kamer, telkens sinds 1 januari 2010. Overeenkomstig punt j/1)¹ kan die datum evenwel tot uiterlijk 1 januari 2015 uitgesteld worden door de overheid die bevoegd is voor de erkenning, op voorwaarde dat de betrokken instellingen bij deze overheid een gemotiveerd verzoek indienen, vergezeld van een gedetailleerd tijdschema voor de uit te voeren werken.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College strekt ertoe om, wat betreft de RVT’s die worden erkend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,² de datum waarop de drie bovengenoemde voorschriften van toepassing zijn, uit te stellen tot 1 januari 2018, indien de betrokken RVT hetzij vóór 1 januari 2015 effectief werken of aanpassingswerken heeft opgestart om aan die voorschriften te voldoen, hetzij vóór 1 januari 2015 een vergunningsaanvraag heeft ingediend voor werken om aan die voorschriften te voldoen, hetzij vóór 1 januari 2016 een vergunningsaanvraag indient voor werken om aan die voorschriften te voldoen. Op een RVT die niet aan één van deze drie voorwaarden voldoet, worden de voorschriften op 1 januari 2016 van rechtswege van toepassing. In geval van weigering of verval van de vergunning voor werken gelden de voorschriften vanaf de datum van weigering of verval (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft overeenkomstig artikel 2 uitwerking met ingang van 1 januari 2015.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 170, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’.³ Bij deze bepaling wordt de Koning (lees: het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) gemachtigd om de normen vast te stellen volgens dewelke onder meer aan erkende rustoorden voor bejaarden een bijzondere erkenning kan worden toegekend voor het

¹ Ingevoegd bij artikel 4, 1°, van het koninklijk besluit van 7 juni 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 september 2004 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis, als centrum voor dagverzorging of als centrum voor niet aangeboren hersenletsels’.

² Een vergelijkbare (maar niet identieke) maatregel werd uitgevaardigd bij het besluit van de Waalse Regering van 18 december 2014 ‘modifiant le Code réglementaire wallon de l’Action sociale et de la Santé et l’arrêté royal du 21 septembre 2004 fixant les normes pour l’agrément spécial comme maison de repos et de soins ou comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises, en ce qui concerne les normes applicables aux maisons de repos et aux maisons de repos et de soins’. Dit besluit werd (met een beroep op de hoogdringendheid) niet in ontwerpvorm om advies aan de Raad van State voorgelegd.

³ De bevoegdheid inzake de RVT’s is ingevolge de Zesde Staatshervorming overgedragen aan de gemeenschappen (zie artikel 5, § 1, I, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, alsook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 4).

verlenen van een geheel van zorgen dat toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Aangezien de in het eerste en het tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen enkel betrekking hebben op de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de ontworpen regeling en op zich geen rechtsgrond bieden voor een normatief optreden van het Verenigd College (zie daarover opmerking 2), moeten het eerste en het tweede lid van de aanhef worden weggelaten. In de plaats ervan moet een lid worden opgenomen dat luidt als volgt:

“Gelet op de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen,⁴ artikel 170, § 1, eerste lid;”.

Artikel 1

4. In de inleidende zin van het eerste lid van het ontworpen punt j/1) van bijlage 1, B, 1, worden de leden van het Verenigd College, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, gemachtigd om de datum van 1 januari 2010, vermeld in de punten h), i) en j), uit te stellen tot 1 januari 2018. De Raad van State ziet evenwel niet in waarom een dergelijke machtiging nodig is, aangezien het ontworpen punt j/1) op duidelijke wijze de gevallen regelt waarin dat uitstel toepasselijk is. De betrokken collegeleden beschikken over geen enkele beoordelingsruimte en kunnen enkel de rechtsgevolgen bevestigen die uit de uit te vaardigen regeling voortvloeien ten aanzien van de RVT's die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen. De woorden “door de Leden van het Verenigd College voor het Gezondheidsbeleid,” kunnen dan ook beter worden weggelaten.

5. Dat het tweede lid van het ontworpen punt j/1) van bijlage 1, B, 1, effectief het tweede lid is van dat ontworpen punt j/1), en niet het tweede lid van de bepaling onder het eerste lid, c), ervan, moet duidelijker tot uiting komen door dit tweede lid niet te laten inspringen, alsook door de eerste zin ervan te laten aanvangen met de woorden: “Indien niet voldaan is aan één van de voorwaarden in het eerste lid” in plaats van “Bij gebrek daaraan”.⁵

6. In het tweede lid van het ontworpen punt j/1) van bijlage 1, B, 1, wordt tweemaal gewag gemaakt van de “in h), i) en j) bedoelde normen”. Daarbij wordt uit het oog verloren dat in punt h) een voorschrift voorkomt (namelijk het vereiste dat er in geen geval meer dan vier bedden

⁴ Zie immers de vervanging van het opschrift van deze wet bij artikel 46 van de wet van 19 maart 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (I)’, gecombineerd met het gegeven dat in een verwijzing naar een rechtsregel zowel de datum als het opschrift moeten worden opgenomen (*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 73.3, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Dit werd door de gemachtigde ook bevestigd.

per kamer mogen zijn) dat reeds in werking is getreden op 1 december 2004.⁶ Het is dan ook beter om in het tweede lid telkens te verwijzen naar “de datum van 1 januari 2010 die in h), i) en j) wordt vermeld” (naar analogie van het eerste lid) en te bepalen dat die datum wordt uitgesteld tot 1 januari 2016 (in de eerste zin) of tot de datum van weigering of verval (in de tweede zin).⁷

7. De tweede zin van het tweede lid van het ontworpen punt j/1) van bijlage 1, B, 1, heeft tot gevolg dat de RVT's die vóór de data vermeld in de voorwaarden b) of c) een vergunningsaanvraag voor werken (zullen) hebben ingediend, maar waarbij die vergunning werd geweigerd of is vervallen vóór 1 januari 2015 (zie voorwaarde b)) of die vergunning zou worden geweigerd of zou zijn vervallen vóór 1 januari 2016 (zie voorwaarde c)), verschillend behandeld worden in vergelijking met RVT's die aan geen van de drie voorwaarden voldoen. Voor de eerste RVT's zal immers de datum van 1 januari 2010 worden uitgesteld tot de datum van weigering of verval, waarbij die datum in een aantal gevallen vóór 1 januari 2016 kan liggen. In dat laatste geval worden die RVT's nadeliger behandeld dan de RVT's die aan geen van de drie voorwaarden voldoen en die bijgevolg geen vergunningsaanvraag voor werken zullen hebben ingediend voor 1 januari 2016, maar ten aanzien waarvan de datum wordt uitgesteld tot 1 januari 2016.

De vraag rijst dan ook of in het licht van het gelijkheidsbeginsel niet moet worden bepaald, in afwijking van de tweede zin van het tweede lid, dat aan de RVT's waarvan de vergunning voor werken werd geweigerd of is vervallen, de mogelijkheid wordt geboden om (al dan niet opnieuw) een beroep te doen op voorwaarde c), met andere woorden om een nieuwe vergunningsaanvraag voor werken in te dienen vóór 1 januari 2016.

*

⁶ Zie artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 september 2004.

⁷ Zie echter ook opmerking 7 wat die laatste suggestie betreft.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Conformément aux points h), i), et j) de l'annexe 1^{ère}, B, 1 (« Normes architecturales ») de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 'fixant les normes pour l'agrément spécial comme maison de repos et de soins, comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises', certaines normes spécifiques sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2010 aux maisons de repos et de soins (ci-après : MRS) en ce qui concerne le nombre de lits par chambre, l'espace sanitaire distinct, comprenant un lavabo et une toilette par chambre, et la surface nette minimale par chambre. En vertu du point j/1¹, cette date peut toutefois être reportée au 1^{er} janvier 2015 au plus tard par l'autorité qui a l'agrément dans ses attributions, à condition que les institutions concernées introduisent auprès d'elle une demande dûment motivée, accompagnée d'un échéancier détaillé des travaux à réaliser.

Le projet d'arrêté du Collège réuni, soumis pour avis, a pour objet, en ce qui concerne les MRS agréées par la Commission communautaire commune², de reporter au 1^{er} janvier 2018 la date à laquelle les trois normes précitées sont applicables si la MRS concernée a effectivement entamé des travaux ou des aménagements visant à satisfaire à ces normes avant le 1^{er} janvier 2015, ou introduit avant le 1^{er} janvier 2015 une demande d'autorisation de travaux en vue de se conformer à ces normes, ou encore si elle introduit une demande d'autorisation de travaux visant à respecter ces normes avant le 1^{er} janvier 2016. Pour une MRS qui ne répond pas à une de ces trois conditions, les normes s'appliquent de plein droit le 1^{er} janvier 2016. En cas de refus ou de péremption de l'autorisation de travaux, les normes sont d'application à la date du refus ou de la péremption (article 1^{er} du projet).

Conformément à l'article 2, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2015.

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 170, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'³. Cette disposition habilite le Roi (lire : le Collège réuni de la Commission communautaire commune) à déterminer les normes selon lesquelles, notamment, une agrégation spéciale peut être accordée aux maisons de repos agréées pour personnes âgées, pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter.

¹ Inséré par l'article 4, 1^o, de l'arrêté royal du 7 juin 2009 'modifiant l'arrêté royal du 21 septembre 2004 fixant les normes pour l'agrément spécial comme maison de repos et de soins, comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises'.

² Une mesure comparable (mais pas identique) a été prise dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2014 'modifiant le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé et l'arrêté royal du 21 septembre 2004 fixant les normes pour l'agrément spécial comme maison de repos et de soins ou comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises, en ce qui concerne les normes applicables aux maisons de repos et aux maisons de repos et de soins'. Cet arrêté n'a pas été soumis (l'urgence ayant été invoquée) sous forme de projet à l'avis du Conseil d'État.

³ À la suite de la sixième réforme de l'État, la compétence relative aux MRS a été transférée aux communautés (voir l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', ainsi que *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n^o 5-2232/1, 4).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Dès lors que les dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas du préambule ne concernent que le fondement du dispositif en projet au regard de la répartition des compétences et ne procurent pas en soi de fondement juridique à une intervention normative du Collège réuni (voir à ce sujet l'observation 2), les premier et deuxième alinéas du préambule seront omis. On y substituera un alinéa rédigé comme suit :

« Vu la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins ⁴, l'article 170, § 1^{er}, alinéa 1^{er}; ».

Article 1^{er}

4. Dans la phrase liminaire de l'alinéa 1^{er}, du point j/1), en projet, de l'annexe 1^{ère}, B, 1, les membres du Collège réuni, compétents pour la politique de la santé, sont habilités à reporter au 1^{er} janvier 2018 la date du 1^{er} janvier 2010, mentionnée aux points h), i) et j). Le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas la nécessité d'une telle habilitation, dès lors que le point j/1), en projet, règle avec précision les cas dans lesquels ce report est applicable. Les membres du collège concernés ne disposent d'aucune marge d'appréciation et ne peuvent que confirmer les effets juridiques qui découlent du dispositif envisagé à l'égard des MRS qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune. Mieux vaudrait dès lors omettre les mots « par les Membres du Collège réuni, compétents pour la politique de Santé ».

5. Il s'impose d'indiquer plus clairement que l'alinéa 2 du point j/1), en projet, de l'annexe 1^{ère}, B, 1, est effectivement l'alinéa 2 de ce point j/1), en projet, et non l'alinéa 2 de la disposition figurant à l'alinéa 1^{er}, c), en évitant de mettre cet alinéa 2 en retrait, et en remplaçant les mots « À défaut » figurant au début de la première phrase de celui-ci par les mots « S'il n'est pas satisfait à l'une des conditions prévues à l'alinéa 1^{er} » ⁵.

6. L'alinéa 2 du point j/1), en projet, de l'annexe 1^{ère}, B, 1, fait deux fois état des « normes visées aux points h), i) et j) ». Il a ainsi été perdu de vue que le point h) contient une norme (prévoyant qu'il ne peut en aucun cas y avoir plus de quatre lits par chambre) qui est déjà entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2004 ⁶. Mieux vaut dès lors, à l'alinéa 2, faire chaque fois référence à « la date du 1^{er} janvier 2010 mentionnée aux points h), i) et j) » (par analogie avec

⁴ Voir en effet le remplacement de l'intitulé de cette loi par l'article 46 de la loi du 19 mars 2013 'portant des dispositions diverses en matière de santé (I)', combiné au fait qu'une référence à une norme juridique doit en mentionner tant la date que l'intitulé (*Principes de technique législative. - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 73.3, a), à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Comme en convient également le délégué.

⁶ Voir l'article 8 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

l'alinéa 1^{er}) et prévoir que cette date est reportée au 1^{er} janvier 2016 (dans la première phrase) ou à la date de refus ou de péremption (dans la deuxième phrase) ⁷.

7. La deuxième phrase de l'alinéa 2 du point j/1), en projet, de l'annexe 1^{ère}, B, 1, a pour conséquence que les MRS qui ont (auront) introduit une demande d'autorisation de travaux avant les dates mentionnées dans les conditions b) ou c), mais pour lesquelles cette autorisation a été refusée ou est périmée avant le 1^{er} janvier 2015 (voir la condition b)) ou pour lesquelles cette autorisation serait refusée ou serait périmée avant le 1^{er} janvier 2016 (voir la condition c)), sont traitées différemment des MRS qui ne satisfont à aucune des trois conditions. Pour les première MRS, la date du 1^{er} janvier 2010 sera en effet reportée à la date de refus ou de péremption, cette date pouvant être antérieure au 1^{er} janvier 2016 dans un certain nombre de cas. Dans cette dernière hypothèse, ces MRS seraient traitées d'une manière moins favorable que les MRS qui ne satisfont à aucune des trois conditions et qui, par conséquent, n'auront pas introduit de demande d'autorisation de travaux avant le 1^{er} janvier 2016, mais pour lesquelles la date est reportée au 1^{er} janvier 2016.

La question se pose dès lors de savoir si le principe d'égalité ne commande pas de prévoir, par dérogation à la deuxième phrase de l'alinéa 2, que les MRS dont l'autorisation de travaux a été refusée ou est périmée, peuvent invoquer (le cas échéant une nouvelle fois) la condition c), c'est-à-dire introduire une nouvelle demande d'autorisation de travaux avant le 1^{er} janvier 2016.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁷ Voir cependant également l'observation 7 en ce qui concerne cette dernière suggestion.