RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.402/3
van 7 december 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de samenstelling van de Federale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.402/3
du 7 décembre 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à la composition du Conseil fédéral des établissements hospitaliers’

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

Op 31 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 december 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de samenstelling van de Federale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 november 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, 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 7 december 2017.

*

Le 31 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 7 décembre 2017, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la composition du Conseil fédéral des établissements hospitaliers'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 28 novembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Joke GORIS, 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 7 décembre 2017.

*

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de samenstelling van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen opnieuw te regelen na de hervorming ervan bij de wet van 18 december 2016 'houdende diverse bepalingen inzake gezondheid', waarbij een aantal wijzigingen werden aangebracht in de relevante bepalingen van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen' (hierna: de ziekenhuiswet).

De Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen omvat naast een voorzitter en twee ondervoorzitters dertig werkende en dertig plaatsvervangende leden (artikel 1 van het ontwerp). De duur van het mandaat wordt vastgelegd (artikel 2) en de vereiste expertise van de leden wordt geregeld (artikel 3, eerste lid). Er wordt ook voorzien in een genderquotum (artikel 3, tweede lid). De ontworpen regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 24 maart 1989 'betreffende de samenstelling van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen', dat wordt opgeheven (artikel 4).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 33 van de ziekenhuiswet. Aan die bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de samenstelling te bepalen van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' luidt als volgt:

> "Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven."

Deze bepaling heeft tot gevolg dat de voormalige Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, zoals hij geregeld was bij de artikelen 31 en volgende van de ziekenhuiswet in de versie zoals die gold op 1 juli 2014 (het tijdstip van de inwerkingtreding van

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

de bevoegdheidsoverdrachten ingevolge de Zesde Staatshervorming),[1] zijn rol als adviesorgaan blijft uitoefenen ten aanzien van de gemeenschappen voor de aangelegenheden die sinds 1 juli 2014 tot hun bevoegdheden behoren, althans voor zover die gemeenschappen zelf niet in eigen adviesorganen hebben voorzien die deze rol hebben overgenomen.

Om die reden heeft de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016 gesuggereerd om een overgangsbepaling uit te werken "waarin wordt voorzien dat, voor aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen waarvoor de huidige bepalingen van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 in een advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen voorzien, die Raad, in haar bestaande samenstelling, haar rol blijft uitoefenen tot de gemeenschappen in een eigen regeling voorzien en de betrokken bepalingen als gevolg daarvan opheffen".[2] Dat heeft geleid tot artikel 111 van de wet van 18 december 2016, dat luidt als volgt:

> "Voor de bepalingen van dezelfde wet die behoren tot de materiële bevoegdheid van de in de artikelen 128, 130 of 135 van de Grondwet bedoelde overheden en waarin in een advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen is voorzien, blijft die Raad, in haar samenstelling voor de wijzigingen van deze afdeling, haar rol uitoefenen tot bedoelde overheden in een eigen procedureregeling voorzien."

4.2. Uit die twee aangehaalde bepalingen moet worden geconcludeerd dat de bestaande uitvoeringsbesluiten van de (toenmalige versie van de) relevante bepalingen van de ziekenhuiswet blijven gelden voor de gemeenschappen die zelf nog geen adviesorgaan hebben opgericht. De gemachtigde bevestigde deze zienswijze:

> "[V]oor de bepalingen van de ziekenhuiswet die behoren tot de materiële bevoegdheid van de in de artikelen 128, 130 of 135 van de Grondwet bedoelde overheden en waarin in een advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen is voorzien, blijft die Raad, in [zijn] samenstelling vóór de wijzigingen, [zijn] rol uitoefenen tot bedoelde overheden in een eigen procedureregeling voorzien. In die (beperkte?) optiek blijven de oude uitvoeringsbesluiten inderdaad relevant. Voor het overige kunnen ze, gelet op de huidige bepalingen in de ziekenhuiswet en de voor advies voorliggende ontwerpen van besluit, o.i. worden opgeheven."

De federale overheid kan het koninklijk besluit van 24 maart 1989 enkel opheffen binnen haar bevoegdheidssfeer. De toepasselijkheid van dat besluit voor de gemeenschappen die nog niet hebben voorzien in een adviesorgaan, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat impliceert dat de opheffingsbepaling in artikel 4 van het ontwerp kan worden gehandhaafd in haar huidige vorm, maar dat ze zo moet worden begrepen dat de betrokken uitvoeringsbesluiten blijven gelden voor die gemeenschappen die nog niet hebben voorzien in een adviesorgaan.

[1] Zie artikel 67 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming'.

[2] Adv.RvS 59.706/1/V-2/V van 10 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2154/001, 357.

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

Ook al voorziet de overgangsregeling vervat in artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet in een uiterste datum waarop de gemeenschappen in eigen adviesorganen moeten voorzien (anders dan de overgangsregelingen vervat in de paragrafen 1*bis* en 1*ter* van hetzelfde artikel), toch moet worden aangenomen dat de gemeenschappen het in artikel 143 van de Grondwet vermelde beginsel van de federale loyauteit zouden miskennen indien zij, door zelf niet binnen een redelijke termijn eigen adviesorganen uit te werken (of de mogelijkheid of verplichting van advisering uit te sluiten), de federale overheid ertoe zouden verplichten de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen in zijn oude samenstelling te blijven laten functioneren als adviesorgaan voor een onredelijk lange termijn.[3]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangevuld met een nieuw tweede lid waarin wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 24 maart 1989, gelet op de opheffing van dat besluit bij artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 1

6. In artikel 1, 3°, van het ontwerp moet worden bepaald wie de dertig werkende en de dertig plaatsvervangende leden aanwijst.

Artikel 2

7. De woorden "[m]et het oog op de continuïteit" in artikel 2 van het ontwerp verwijzen naar een finaliteit, waardoor niets wordt toegevoegd aan hetgeen voor het overige in die ontworpen bepaling wordt voorgeschreven; ze kunnen dan ook beter worden weggelaten.

[3] Dat is bijvoorbeeld anders voor artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', dat inhoudt dat de federale overheid zorgt voor de dienst van een aantal belastingen voor rekening van en in overleg met de gewesten, "[t]enzij het gewest er anders over beslist". Ook al bevestigt artikel 1*ter* van dezelfde bijzondere wet dat de gewesten hun fiscale bevoegdheden uitoefenen met naleving van onder meer de federale loyauteit, toch kan niet worden aangenomen dat de gewesten die federale loyauteit zouden miskennen indien zij die dienst voor langere of zelfs onbepaalde tijd door de federale overheid zouden laten uitoefenen.

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

Artikel 3

8. In de Franse tekst van artikel 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp moet het woord "particulière" worden ingevoegd tussen de woorden "ayant une expertise" en de woorden "en matière de soins de santé mentale".

9. In de Franse tekst van artikel 3, eerste lid, 5°, van het ontwerp moet het woord "particulière" worden ingevoegd tussen de woorden "ayant une expertise" en de woorden "en matière de soins de santé mentale".

*

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler une nouvelle fois la composition du Conseil fédéral des établissements hospitaliers après sa réforme par la loi du 18 décembre 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', qui a apporté un certain nombre de modifications aux dispositions pertinentes de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins' (ci-après : la loi sur les hôpitaux).

Le Conseil fédéral des établissements hospitaliers est composé, outre d'un président et de deux vice-présidents, de trente membres effectifs et de trente membres suppléants (article 1er du projet). Le texte en projet fixe la durée du mandat (article 2) et règle l'expertise requise des membres (article 3, alinéa 1er). Il prévoit également un quota de genre (article 3, alinéa 2). Le dispositif en projet se substitue à l'arrêté royal du 24 mars 1989 'relatif à la composition du Conseil national des établissements hospitaliers', qui est abrogé (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 33 de la loi sur les hôpitaux. Cette disposition confère au Roi le pouvoir de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition du Conseil fédéral des établissements hospitaliers.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4.1. L'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'énonce comme suit :

> « Sans préjudice des dispositions de l'article 83, § 2 et 3, les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Parlements ou leurs Gouvernements ».

Cette disposition implique que l'ancien Conseil national des établissements hospitaliers, tel qu'il était réglé par les articles 31 et suivants de la loi sur les hôpitaux dans sa version en vigueur au 1er juillet 2014 (la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences résultant de la sixième réforme de l'État) [1], continue d'exercer son rôle d'organe consultatif à l'égard des communautés pour les matières qui relèvent de leurs compétences depuis le

[1] Voir l'article 67 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'.

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

1er juillet 2014, du moins dans la mesure où ces communautés mêmes n'ont pas prévu d'organes consultatifs propres qui ont repris ce rôle.

Pour ce motif, le Conseil d'État, dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016, a suggéré d'élaborer une disposition transitoire « prévoyant, pour les matières relevant des compétences des communautés, pour lesquelles les dispositions actuelles de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 prévoient un avis du Conseil national des établissements hospitaliers, que ce Conseil, dans sa composition actuelle, continue d'exercer sa mission jusqu'à ce que les communautés adoptent une réglementation propre et abrogent en conséquence les dispositions concernées » [2]. Cette observation a donné lieu à l'article 111 de la loi du 18 décembre 2016, qui s'énonce comme suit :

> « Pour les dispositions de la même loi relevant de la compétence matérielle des autorités visées aux articles 128, 130 ou 135 de la Constitution et dans lesquelles un avis du Conseil national des établissements hospitaliers est prévu, ce Conseil, dans sa composition antérieure aux modifications de la présente section, continue d'exercer son rôle jusqu'au moment où les autorités susvisées mettent en place une réglementation procédurale propre ».

4.2. Il y a lieu de conclure des deux dispositions précitées que les arrêtés existants portant exécution (de la version de l'époque) des dispositions pertinentes de la loi sur les hôpitaux restent d'application pour les communautés qui n'ont pas encore créé elles-mêmes d'organe consultatif. Le délégué a confirmé ce point de vue.

> « [V]oor de bepalingen van de ziekenhuiswet die behoren tot de materiële bevoegdheid van de in de artikelen 128, 130 of 135 van de Grondwet bedoelde overheden en waarin in een advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen is voorzien, blijft die Raad, in [zijn] samenstelling vóór de wijzigingen, [zijn] rol uitoefenen tot bedoelde overheden in een eigen procedureregeling voorzien. In die (beperkte?) optiek blijven de oude uitvoeringsbesluiten inderdaad relevant. Voor het overige kunnen ze, gelet op de huidige bepalingen in de ziekenhuiswet en de voor advies voorliggende ontwerpen van besluit, o.i. worden opgeheven ».

L'autorité fédérale ne peut abroger l'arrêté royal du 24 mars 1989 que dans les limites de ses compétences. L'applicabilité de cet arrêté aux communautés qui n'ont pas encore prévu d'organe consultatif résulte directement de l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il s'ensuit que la disposition abrogatoire inscrite à l'article 4 du projet peut être maintenue dans sa forme actuelle, mais qu'elle doit être comprise en ce sens que les arrêtés d'exécution concernés restent d'application pour les communautés qui n'ont pas encore prévu d'organe consultatif.

Même si le régime transitoire contenu à l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas une date limite à laquelle les communautés doivent avoir créé leurs propres organes consultatifs (à l'inverse des régimes transitoires inscrits aux paragraphes 1er*bis* et 1er*ter* du même article), il faut néanmoins admettre que les communautés méconnaîtraient le principe de la loyauté fédérale inscrit à l'article 143 de la Constitution si, en n'instituant pas elles-mêmes des organes consultatifs propres dans un délai raisonnable (ou en excluant la possibilité

[2] Avis C.E. 59.706/1/V-2/V du 10 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2154/001, p. 357.

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

ou l'obligation de consultation), elles obligeaient l'autorité fédérale à laisser fonctionner le Conseil national des établissements hospitaliers dans son ancienne composition comme organe consultatif pour un délai déraisonnablement long[3].

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être complété par un deuxième alinéa, nouveau, visant l'arrêté royal du 24 mars 1989, compte tenu de l'abrogation de cet arrêté par l'article 4 du projet.

Article 1er

6. L'article 1er, 3°, du projet, doit préciser qui désigne les trente membres effectifs et les trente membres suppléants.

Article 2

7. À l'article 2 du projet, les mots « [à] des fins de continuité » font référence à une finalité, ce qui n'ajoute rien à ce que prescrit la disposition en projet pour le surplus ; mieux vaudrait dès lors les omettre.

Article 3

8. Dans le texte français de l'article 3, alinéa 1er, 2°, du projet, on insérera le mot « particulière » entre les mots « ayant une expertise » et les mots « en matière de soins de santé mentale ».

[3] Il en va par exemple autrement pour l'article 5, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', qui prévoit que l'autorité fédérale assure le service d'un certain nombre d'impôts pour le compte des régions et en concertation avec celles-ci, « [à] moins que la région n'en décide autrement ». Même si l'article 1er*ter* de la même loi spéciale confirme que les régions exercent leurs compétences fiscales dans le respect, notamment, de la loyauté fédérale, il ne peut toutefois être admis que les régions méconnaîtraient cette loyauté fédérale si elles laissaient l'autorité fédérale exercer ce service pendant une durée plus longue, voire indéterminée.

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡

9. Dans le texte français de l'article 3, alinéa 1er, 5°, du projet, on insérera le mot « particulière » entre les mots « ayant une expertise » et les mots « en matière de soins de santé mentale ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CAMRKFCBA-GCEACVT‡