



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.080/3
van 24 januari 2019

avis 65.080/3
du 24 janvier 2019

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘betreffende de
erkenning, de programmatie en
de erkenningsprocedures van
de ziekenhuizen, vormen van
samenwerkingsverbanden
tussen ziekenhuizen of
ziekenhuisactiviteiten’

un avant-projet d’ordonnance
‘relative à l’agrément, à la
programmation et aux
procédures d’agrément des
hôpitaux, des formes de
collaboration hospitalière ou
des activités hospitalières’

Op 21 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2019.

*

Le 21 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la politique de la Santé, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 22 janvier 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 janvier 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad strekt ertoe om voor ziekenhuisinrichtingen die niet moeten worden beschouwd uitsluitend tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap te behoren, in een kader te voorzien voor de toekenning, de verlenging en de intrekking van erkenningen en de sluiting van ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen en ziekenhuisactiviteiten. Zo wordt het Verenigd College gemachtigd om de erkenningsnormen te bepalen waaraan het ziekenhuis, de vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of de ziekenhuisactiviteit moet beantwoorden (artikel 4 van het voorontwerp), om aanvullende programmatienormen te bepalen (artikel 5), om erkenningen toe te kennen en om de duur, de procedure en de nadere regels voor de erkenning, en voor de verlenging en de weigering van de erkenning te bepalen (artikel 6). Wanneer wordt vastgesteld dat het ziekenhuis, de vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of de ziekenhuisactiviteit niet meer beantwoordt aan de geldende erkenningsnormen, kan de erkenning worden ingetrokken (artikel 7).

Voorts worden de artikelen 66, 67, 72, derde lid, en 73 tot 76 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ opgeheven (artikel 8) en wordt het Verenigd College gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie vast te leggen (artikel 9).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het voorontwerp is opgedeeld in twee hoofdstukken, die beide het opschrift “Algemene bepalingen” dragen.

Het strekt tot aanbeveling het eerste hoofdstuk, dat inderdaad het opschrift “Algemene bepalingen” kan dragen, te beperken tot de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp en om de artikelen 3 tot 7 ervan onder te brengen in een of meer andere hoofdstukken waarvan het opschrift dan in overeenstemming moet zijn met de inhoud van de desbetreffende artikelen. Hoofdstuk II van het voorontwerp, dat de artikelen 8 en 9 bevat, zou dan moeten worden vernummerd en zou als opschrift “Opheffings- en inwerkingtredingsbepalingen” kunnen dragen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 3

4. In artikel 3 van het voorontwerp wordt bepaald dat de normen die uitgevaardigd zijn krachtens de aan te nemen ordonnantie, een erkenningsvoorwaarde zijn van elk ziekenhuis, van elke vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen en van elke ziekenhuisactiviteit.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“De gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen omvat al een erkenningsverplichting. Deze geldt echter enkel voor de erkenningsnormen die krachtens deze wet uitgevaardigd zijn. Het is derhalve noodzakelijk te verduidelijken, dat elk ziekenhuis, elke vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of elke ziekenhuisactiviteit, om te worden erkend, eveneens moet beantwoorden aan de normen die krachtens deze ordonnantie uitgevaardigd zijn. Dit doet uiteraard absoluut geen afbreuk aan de voornoemde verplichting en vermeld in de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen.”

Het gegeven dat de ziekenhuizen, de vorm van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen en de ziekenhuisactiviteiten de krachtens de aan te nemen ordonnantie bepaalde erkenningsnormen moeten naleven, vloeit evenwel reeds voort uit artikel 4 van het voorontwerp. De aanvullende programmatienormen waarin artikel 5 van het voorontwerp voorziet, zijn dan weer bindend voor de erkennende overheid en richten zich niet rechtstreeks tot de ziekenhuizen, de vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen en de ziekenhuisactiviteiten.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat artikel 3 van het voorontwerp overbodig is en moet worden weggelaten.

Artikel 6

5.1. In artikel 6, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat een voorlopige erkenning wordt toegekend “aan de instellingen”. Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De keuze van het woord ‘instelling’ wordt verantwoordt door het feit dat een erkenning voor een ziekenhuisactiviteit (bijvoorbeeld een zorgprogramma) niet aan de ziekenhuisactiviteit wordt toegekend maar aan de instelling die deze ziekenhuisactiviteit uitbaat.

Een andere oplossing zou dan het volgende kunnen zijn: ‘een voorlopige erkenning wordt toegekend aan de instellingen voor een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit’.”

Er kan worden ingestemd met het tekstvoorstel van de gemachtigde, met dien verstande dat:

- naar analogie van artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp, de woorden “een voorlopige erkenning wordt toegekend aan de instellingen voor een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit” worden vervangen door de woorden “een voorlopige erkenning voor een ziekenhuis, een vorm

van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit wordt toegekend aan de instellingen”; en

- er, vervolgens, in artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp eveneens wordt aangegeven dat de erkenning van de ziekenhuizen, de vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of de ziekenhuisactiviteiten “wordt toegekend aan de instellingen”.

5.2. In artikel 6, derde lid, van het voorontwerp schrijve men “erkenning” in plaats van “vergunning”.

5.3. In artikel 6, derde lid, van het voorontwerp wordt de duur van de voorlopige erkenning bepaald, maar wordt niet aangegeven vanaf welk ogenblik die termijn begint te lopen. De Raad van State geeft ter overweging om, naar het voorbeeld van artikel 73, derde lid, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008, in het voorontwerp te preciseren of die termijn aanvangt vanaf de dag van de aanvraag van de voorlopige erkenning dan wel vanaf de dag van de toekenning ervan.

Artikel 7

6. In artikel 7 van het voorontwerp wordt in de mogelijkheid voorzien om een erkenning in te trekken of om de onmiddellijke sluiting van een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit te bevelen.

Gevraagd of daarnaast het Verenigd College niet zou moeten worden gemachtigd om tijdelijke maatregelen te nemen, zoals bijvoorbeeld de schorsing van de erkenning, alvorens over te gaan tot de intrekking van de erkenning of de sluiting van het ziekenhuis,² antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er kan inderdaad een gelijkaardige delegatie worden voorzien.”

Het voorontwerp van ordonnantie dient op dit punt dan ook nog te worden aangevuld.

*

² Zie bv. hoofdstuk 3, afdeling 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘tot vaststelling van de procedures voor de gezondheidszorgvoorzieningen’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 ¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne les établissements hospitaliers qui ne doivent pas être considérés comme relevant exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande, de prévoir un cadre pour l'octroi, la prolongation et le retrait des agréments ainsi que pour la fermeture des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière et des activités hospitalières. C'est ainsi que le Collège réuni est habilité à fixer les normes d'agrément auxquelles l'hôpital, la forme de collaboration hospitalière ou l'activité hospitalière doit satisfaire (article 4 de l'avant-projet), à édicter des mesures complémentaires de programmation (article 5), à accorder des agréments et à arrêter la durée, la procédure et les modalités de l'agrément, de sa prolongation et de son refus (article 6). Lorsqu'il est constaté que l'hôpital, la forme de collaboration hospitalière ou l'activité hospitalière ne répond plus aux normes d'agrément en vigueur, ce dernier peut être retiré (article 7).

En outre, les articles 66, 67, 72, alinéa 3, et 73 à 76 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins' sont abrogés (article 8) et le Collège réuni est habilité à déterminer la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter (article 9).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉALABLE

3. L'avant-projet comporte deux chapitres intitulés tous deux « Dispositions générales ».

Il est recommandé de limiter le premier chapitre, dont l'intitulé peut effectivement être « Dispositions générales », aux articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet, et d'inscrire les articles 3 à 7 de celui-ci dans un ou plusieurs autres chapitres, dont l'intitulé devra alors s'accorder avec le contenu des articles concernés. Le chapitre II de l'avant-projet, qui comporte les articles 8 et 9, devrait dès lors être renuméroté et pourrait être intitulé « Dispositions abrogatoires et d'entrée en vigueur ».

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Article 3

4. L'article 3 de l'avant-projet dispose que le respect des normes prises en vertu de l'ordonnance à adopter est une condition d'agrément de tout hôpital, de toute forme de collaboration hospitalière et de toute activité hospitalière.

L'exposé des motifs indique à ce propos ce qui suit :

« La loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins comprend déjà une obligation d'agrément. Celle-ci ne vaut cependant que pour les normes d'agrément prises en vertu de cette loi. Il est dès lors nécessaire de préciser qu'afin d'être agréé tout hôpital, forme de collaboration hospitalière ou activité hospitalière doit également répondre aux normes prises en vertu de la présente ordonnance. Cela ne porte bien évidemment aucunement atteinte à l'obligation précitée et reprise dans la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins ».

Le fait que les hôpitaux, les formes de collaboration hospitalière et les activités hospitalières sont tenus de respecter les normes d'agrément prises en vertu de l'ordonnance à adopter découle toutefois déjà de l'article 4 de l'avant-projet. Les normes complémentaires de programmation prévues à l'article 5 de l'avant-projet s'imposent quant à elles à l'autorité qui agréée et ne s'adressent pas directement aux hôpitaux, aux formes de collaboration hospitalière et aux activités hospitalières.

Il découle de ce qui précède que l'article 3 de l'avant-projet est superflu et doit être omis.

Article 6

5.1. L'article 6, alinéa 3, de l'avant-projet dispose qu'un agrément temporaire est accordé « aux institutions ». À la question de savoir ce que cela signifie, le délégué a donné la réponse suivante :

« De keuze van het woord 'instelling' wordt verantwoordt door het feit dat een erkenning voor een ziekenhuisactiviteit (bijvoorbeeld een zorgprogramma) niet aan de ziekenhuisactiviteit wordt toegekend maar aan de instelling die deze ziekenhuisactiviteit uitbaat.

Een andere oplossing zou dan het volgende kunnen zijn: 'een voorlopige erkenning wordt toegekend aan de instellingen voor een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit' ».

On peut se rallier à la proposition de texte du délégué, étant entendu que :

- par analogie avec l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, on remplacera les mots « een voorlopige erkenning wordt toegekend aan de instellingen voor een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit » par les mots « een voorlopige erkenning voor een ziekenhuis, een vorm van samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen of een ziekenhuisactiviteit wordt toegekend aan de instellingen » ; et

- en outre, à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, on indiquera également que l'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières « est accordé aux institutions ».

5.2. À l'article 6, alinéa 3, de l'avant-projet, on écrira « cet agrément » au lieu de « cette autorisation ».

5.3. L'article 6, alinéa 3, de l'avant-projet fixe la durée de l'agrément provisoire, mais n'en indique pas le point de départ. Le Conseil d'État suggère que, comme à l'article 73, alinéa 3, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008, il soit précisé dans l'avant-projet que ce délai prend cours à la date de la demande de l'agrément provisoire ou à la date à laquelle il est accordé.

Article 7

6. L'article 7 de l'avant-projet prévoit la possibilité de retirer un agrément ou d'ordonner la fermeture immédiate d'un hôpital, d'une forme de collaboration hospitalière ou d'une activité hospitalière.

À la question de savoir si le Collège réuni ne devrait pas également être habilité à prendre des mesures provisoires, comme par exemple, la suspension de l'agrément, avant de procéder au retrait ou à la fermeture de l'hôpital², le délégué a répondu ce qui suit :

« Er kan inderdaad een gelijkaardige delegatie worden voorzien ».

L'avant-projet d'ordonnance devra par conséquent encore être complété sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

² Voir par exemple, le chapitre 3, section 6, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 avril 2014 'fixant les procédures pour les structures de soins de santé'.