



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.895/3
van 7 mei 2019

avis 65.895/3
du 7 mai 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
bepaling van de procedure van
erkenning, intrekking van
erkenning en sluiting van de
ziekenhuizen,
samenwerkingsverbanden
tussen ziekenhuizen en
ziekenhuisactiviteiten'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'déterminant la procédure
d'agrément(,) de retrait
d'agrément et de fermeture des
hôpitaux, des collaborations
hospitalières et des activités
hospitalières'

Op 5 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot bepaling van de procedure van erkenning, intrekking van erkenning en sluiting van de ziekenhuizen, samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen en ziekenhuisactiviteiten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 mei 2019.

*

Le 5 avril 2019, 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, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'déterminant la procédure d'agrément(,) de retrait d'agrément et de fermeture des hôpitaux, des collaborations hospitalières et des activités hospitalières'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 30 avril 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 mai 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot het vaststellen van een nieuwe procedureregeling inzake de erkenning, de intrekking van erkenning en de sluiting van ziekenhuizen, samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen en ziekenhuisactiviteiten. Het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 1) en regelt de procedure met betrekking tot de voorlopige erkenning (artikelen 2 tot 8), de erkenning (artikelen 9 tot 13), het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden (artikel 14), de intrekking van de erkenning (artikelen 15 en 16) en de sluiting (artikelen 17 tot 20).

Voorts bevat het ontwerp ook overgangsbepalingen met betrekking tot bestaande erkenningen en lopende aanvragen (artikelen 21 en 22).

Het huidige besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 mei 1994 ‘tot bepaling van nadere regels voor de erkenning en sluiting van ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten die tot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren’ wordt opgeheven (artikel 23).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 mei 2019 en voorziet in de inwerkingstelling van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten’ op dezelfde datum (artikel 24).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 5 en 6 van de ordonnantie van 4 april 2019.

In zoverre artikel 24 van het ontworpen besluit ertoe strekt de inwerkingtreding van de voormelde ordonnantie te regelen, wordt de rechtsgrond ervoor specifiek geboden door artikel 8 van die ordonnantie.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp, in het bijzonder de Nederlandse tekst ervan, moet aan een taalkundige controle worden onderworpen.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp, waar moet worden geschreven “aan [niet: naar] de administratie gericht”. In de Nederlandse tekst van artikel 8 van het ontwerp schrijve men “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “wordt van kracht op”. In de Nederlandse tekst van artikel 13 van het ontwerp schrijve men “afbreuk kunnen doen aan” (niet: “vermoedelijk afbreuk kunnen doen op”) en “worden ze onmiddellijk (...) meegedeeld” (niet: “zullen ze onmiddellijk (...) worden meegedeeld”).

5. Het ontwerp bevat een aantal delegaties aan “de administratie” (artikel 4, § 1) en aan de “Leidend ambtenaar” (artikel 14, § 2).

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

In de twee aangehaalde gevallen gaat het om het vaststellen van de vereiste documenten in bepaalde erkenningsaanvragen en de indieningswijze ervan (artikel 4, § 1), en om het bepalen van de inhoud van de vragenlijst op basis waarvan de naleving van de erkenningsnormen door het ziekenhuis wordt getoetst (artikel 14, § 2). Gezien de niet onbelangrijke impact van de beoogde regelingen op de inhoud van de erkenningsaanvraag en van de naleving van de erkenningsnormen, kan niet worden aangenomen dat het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. Ofwel moet het ontwerp zelf worden aangevuld met de beoogde regelingen, ofwel moet hiertoe een delegatie worden verleend aan de bevoegde ministers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar de artikelen 6 en 7 van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten’ worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen 5, 6 en 8 ervan, gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.

7. In het derde en vierde lid van de aanhef moeten de data van het advies van de inspectie van financiën (14 maart 2019) en van het begrotingsakkoord (2 april 2019) nog worden ingevuld.

Artikel 2

8. In artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “Wat het in *paragraaf 1*, 10°, bedoelde attest betreft, (...)”.

Artikel 17

9. Overeenkomstig artikel 8 van het ontwerp wordt de beslissing tot voorlopige erkenning van kracht op (lees: heeft ze uitwerking met ingang van) de datum van aanvraag (artikel 8 van het ontwerp). Dit spoort met de aanpak in het ontwerp waarbij de voorlopige erkenning wordt aangevraagd op een tijdstip dat de activiteiten al worden ontplooid, wat overigens ook nodig is om bepaalde informatie – onder meer met betrekking tot het ingezette personeel –¹ te kunnen aanleveren. Het ontwerp bepaalt echter niet wat er gebeurt als die voorlopige erkenning wordt ingetrokken. Het lijkt logisch om in dat geval eveneens de procedure in artikel 17 van het ontwerp van toepassing te maken. In dat geval vervange men in artikel 17 het woord “intrekking van erkenning” door de woorden “weigering van de voorlopige erkenning of intrekking van de erkenning”.

Artikel 24

10. De uitwerking met ingang van 1 mei 2019 die wordt verleend aan zowel de voormelde ordonnantie als aan het te nemen besluit, kan geen doorgang vinden, aangezien het procedurele karakter van de twee regelingen zich niet leent tot terugwerkende kracht. Er moet dan ook een datum van inwerkingtreding worden bepaald die volgt op de datum van bekendmaking van de twee regelingen.

*

¹ Artikel 2, § 1, 5°, van het ontwerp.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet d'établir une nouvelle procédure d'agrément, de retrait d'agrément et de fermeture des hôpitaux, des collaborations hospitalières et des activités hospitalières. Le projet comporte une série de définitions (article 1^{er}) et règle la procédure d'agrément provisoire (articles 2 à 8), l'agrément (articles 9 à 13), le contrôle du respect des conditions d'agrément (article 14), le retrait de l'agrément (articles 15 à 16) et la fermeture (articles 17 à 20).

En outre, le projet comporte également des dispositions transitoires relatives aux agréments existants et aux demandes en cours (articles 21 et 22).

L'actuel arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 mai 1994 'déterminant les modalités d'agrément et de fermeture des hôpitaux et des services hospitaliers relevant de la Commission communautaire commune' est abrogé (article 23).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} mai 2019 et prévoit de mettre en vigueur l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières' à la même date (article 24).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 4 avril 2019.

Dans la mesure où l'article 24 de l'arrêté en projet vise à régler l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée, c'est l'article 8 de cette ordonnance qui en procure spécifiquement le fondement juridique.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet, et particulièrement sa version néerlandaise, devrait être soumis à un examen sur le plan de la correction de la langue.

À titre d'exemple, on peut citer le texte néerlandais de l'article 3 du projet, dans lequel il faut écrire « *aan* [et non : *naar*] de administratie gericht ». Dans le texte néerlandais de l'article 8 du projet, on écrira « *heeft uitwerking met ingang van* » au lieu de « *wordt van kracht* ».

vanaf ». Dans le texte néerlandais de l'article 13 du projet, on écrira « afbreuk kunnen doen aan » (et non : « vermoedelijk afbreuk kunnen doen op ») et « worden ze onmiddellijk (...) meegedeeld » (et non : « zullen ze onmiddellijk (...) worden meegedeeld »).

5. Le projet confère un certain nombre de délégations à « [l']administration » (article 4, § 1^{er}) et au « Fonctionnaire dirigeant » (article 14, § 2).

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

Dans les deux cas évoqués, il s'agit de déterminer les documents requis concernant certaines demandes d'agrément et les modalités d'introduction de celles-ci (article 4, § 1^{er}), et de fixer le contenu du questionnaire servant de base au contrôle du respect des normes d'agrément par l'hôpital (article 14, § 2). Eu égard à l'incidence non négligeable des prescriptions visées sur le contenu de la demande d'agrément et le respect des normes d'agrément, on ne peut pas admettre qu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique. Il faut soit compléter le projet même en y inscrivant les prescriptions visées, soit conférer une délégation aux ministres compétents à cet effet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Dans le premier alinéa du préambule, on remplacera la référence aux articles 6 et 7 de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières' par une référence aux articles 5, 6 et 8 de celle-ci, eu égard à ce qui a été observé au point 3.

7. Aux troisième et quatrième alinéas du préambule, il faut encore mentionner les dates de l'avis de l'inspecteur des finances (14 mars 2019) et de l'accord budgétaire (2 avril 2019).

Article 2

8. À l'article 2, § 2, alinéa 2, du projet, on écrira « En ce qui concerne l'attestation visée au *paragraphe 1^{er}, 10^o, (...)* ».

Article 17

9. Conformément à l'article 8 du projet, la décision d'agrément provisoire produit ses effets à la date de la demande (article 8 du projet). Cela correspond à la philosophie du projet, qui prévoit que l'agrément provisoire est demandé à un moment où les activités sont déjà déployées, ce qui est au demeurant également nécessaire pour pouvoir fournir certaines informations, notamment en ce qui concerne le personnel engagé¹. Le projet ne prévoit cependant pas ce qui se passe si cet agrément provisoire est retiré. Il paraît logique d'appliquer également, dans ce cas, la procédure de l'article 17 du projet. On remplacera dès lors dans cet article les mots « retrait d'agrément » par les mots « refus d'agrément provisoire ou de retrait de l'agrément ».

Article 24

10. La date de prise d'effet le 1^{er} mai 2019, prévue tant en ce qui concerne l'ordonnance précitée qu'en ce qui concerne l'arrêté envisagé, ne peut pas se concrétiser, dès lors que le caractère procédural des deux dispositifs ne se prête pas à la rétroactivité. Il faut par conséquent fixer une date d'entrée en vigueur qui suit la date de publication des deux dispositifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹ Article 2, § 1^{er}, 5°, du projet.