



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.641/3
van 14 juni 2023

avis 73.641/3
du 14 juin 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van
4 april 2019 met betrekking tot
de representatieve organisaties
van de ziekenhuissector'

un avant-projet d'ordonnance
'portant modification de
l'ordonnance du 4 avril 2019
en ce qui concerne les
organisations représentatives
du secteur hospitalier'

Op 16 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2019 met betrekking tot de representatieve organisaties van de ziekenhuissector’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2023.

*

Le 16 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant modification de l'ordonnance du 4 avril 2019 en ce qui concerne les organisations représentatives du secteur hospitalier’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 6 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Johan PAS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2023.

*

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 sterkt tot het organiseren van de erkenning en de subsidiëring van de representatieve organisaties in de zorgsector.

Artikel 2 van het voorontwerp vervangt het opschrift van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende de oprichting, de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten’. Bij artikel 3 wordt een nieuw artikel 4/1 in de ordonnantie van 4 april 2019 ingevoegd. Luidens paragraaf 1 van de ontworpen bepaling kan het Verenigd College erkenningsnormen bepalen waaraan de representatieve organisatie moet beantwoorden om te worden erkend. In paragraaf 2 van de ontworpen bepaling worden de doelstellingen van de representatieve organisaties uiteengezet. Het gaat om het vertegenwoordigen bij de verschillende bevoegde instellingen van de belangen van de ziekenhuizen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen en om het opzetten en bevorderen van het overleg tussen de ziekenhuizen en tussen de ziekenhuizen en de verschillende zorgactoren.

Bij de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp worden de representatieve organisaties ingeschreven in de reeds bestaande erkenningsprocedure in de ordonnantie van 4 april 2019. De artikelen 6 en 7 regelen de subsidiëring ervan in een nieuw hoofdstuk III/1.

De datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie wordt luidens artikel 8 van het ontwerp bepaald door het Verenigd College.

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp voorziet in een erkenningsregeling voor representatieve organisaties, die als doel hebben bij de verschillende bevoegde instellingen de belangen van de ziekenhuizen te vertegenwoordigen, alsook het overleg op te zetten en te bevorderen tussen de ziekenhuizen onderling en tussen de ziekenhuizen en de verschillende zorgactoren. Een dergelijke regeling kan in beginsel worden ingepast in de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake het beleid betreffende de

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

zorgenverstrekkings in en buiten de verplegingsinrichtingen,² althans in zoverre die representatieve organisaties daarbij geen taken toegewezen krijgen die verband houden met het beheer en de besluitvorming in de betrokken ziekenhuizen zelf. Die laatste aangelegenheid behoort immers tot de “organieke wetgeving” die is voorbehouden aan de federale overheid.³

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd naar de impactanalyses met betrekking tot personen met een handicap en de gelijkheid van vrouwen en mannen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“En ce qui concerne les deux autres rapports, ils sont en cours de préparation : ils seront signés lors de la prochaine lecture. Si ces formalités engendrent des modifications, nous repasserons bien entendu par le Conseil d'Etat, mais en principe ils indiqueront ne pas avoir d'impact sur les publics visés.”

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van die impactanalyses nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, inderdaad aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het voorontwerp worden de doelstellingen van de representatieve organisaties bepaald en wordt een erkennings- en subsidiëringsregeling getroffen. Daarmee hebben die organisaties, ook na hun erkenning, evenwel nog geen rol in eender welk formeel besluitvormingsproces. Als het de bedoeling is om hun een dergelijke rol te geven, moet dat (weliswaar met inachtneming van wat is uiteengezet in opmerking 3) uitdrukkelijk worden bepaald in de op die besluitvorming toepasselijke normen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Het opschrift van het voorontwerp moet het volledige opschrift vermelden van de te wijzigen ordonnantie, ook al wordt dat opschrift bij het voorontwerp zelf vervangen. Bijgevolg moet het opschrift worden geredigeerd als volgt:

² Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, 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’.

³ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie daarover ook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 35-36.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

“Voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2019 betreffende de oprichting, de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten, met betrekking tot de representatieve organisaties van de ziekenhuissector”.

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 4/1, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 wordt bepaald dat de representatieve organisatie tot doel heeft het overleg tussen de ziekenhuizen op te zetten en te bevorderen, zodat ze kunnen inspelen op de prioriteiten inzake aanbod, organisatie en kwaliteit van de zorg die door de Brusselse overheden worden bepaald “in het kader van de uitvoering van het Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan zoals goedgekeurd door het Verenigd College op 7 juli 2022.”

Aan de stellers van het voorontwerp wordt ter overweging gegeven om dat voormelde kader op een meer algemene inhoudelijke wijze te formuleren, veeleer dan specifiek te verwijzen naar het op 7 juli 2022 goedgekeurde plan, dat in de toekomst immers zou kunnen worden vervangen.

8. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 4/1, § 2, tweede en derde lid, *in limine*, van de ordonnantie van 4 april 2019 wordt naar de representatieve organisatie telkens verwezen via het persoonlijk voornaamwoord “elle”, terwijl in de Nederlandse tekst de woordgroep “de representatieve organisatie” wordt hernomen.

Die incongruentie moet worden verholpen.

Artikel 8

9. Het voorontwerp voorziet niet in een specifieke regeling van inwerkingtreding. Om evenwel te vermijden dat de delegatie aan het Verenigd College op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, volgens hetwelk het ordonnanties niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop de ordonnantie in werking treedt indien het Verenigd College zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

*

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 soumis pour avis a pour objet d'organiser l'agrément et le subventionnement des organisations représentatives du secteur des soins de santé.

L'article 2 de l'avant-projet remplace l'intitulé de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à la constitution, à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières'. L'article 3 insère un nouvel article 4/1 dans l'ordonnance du 4 avril 2019. Selon le paragraphe 1^{er} de la disposition en projet, le Collège réuni peut fixer des normes d'agrément auxquelles l'organisation représentative doit répondre afin d'être agréée. Le paragraphe 2 de la disposition en projet précise les objectifs des organisations représentatives. Il s'agit de représenter auprès des différentes institutions compétentes les intérêts des hôpitaux qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune et de développer et favoriser la concertation entre les hôpitaux et entre les hôpitaux et les différents acteurs des soins de santé.

Les articles 4 et 5 de l'avant-projet inscrivent les organisations représentatives dans la procédure d'agrément contenue actuellement dans l'ordonnance du 4 avril 2019. Les articles 6 et 7 règlent leur subventionnement dans un nouveau chapitre III/1.

Selon l'article 8 du projet, le Collège réuni fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée.

COMPÉTENCE

3. L'avant-projet prévoit un régime d'agrément des organisations représentatives, qui ont pour objet de représenter les intérêts des hôpitaux auprès des différentes institutions compétentes, ainsi que de développer et favoriser la concertation entre les hôpitaux et entre les hôpitaux et les différents acteurs des soins de santé. Pareil dispositif peut en principe s'inscrire dans les compétences de la Commission communautaire commune en matière de politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins ², du moins dans la mesure où ces organisations représentatives ne se voient pas ainsi attribuer de tâches relatives à la gestion et au

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

² Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

processus décisionnel dans les hôpitaux concernés proprement dits. Cette dernière matière relève en effet de la « législation organique » qui est réservée à l'autorité fédérale ³.

FORMALITÉS

4. Interrogé à propos des analyses d'impact concernant les personnes handicapées et l'égalité des femmes et des hommes, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne les deux autres rapports, ils sont en cours de préparation : ils seront signés lors de la prochaine lecture. Si ces formalités engendrent des modifications, nous repasserons bien entendu par le Conseil d'Etat, mais en principe ils indiqueront ne pas avoir d'impact sur les publics visés ».

Si ces analyses d'impact devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient en effet être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'avant-projet fixe les objectifs des organisations représentatives et élabore un régime d'agrément et de subventionnement. Ces organisations n'ont pour autant aucun rôle, même après leur agrément, dans quelque processus décisionnel formel que ce soit. S'il s'agit de leur attribuer un tel rôle, il faut le mentionner expressément (en respectant, certes, l'observation formulée au point 3) dans les normes applicables à ce processus décisionnel.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. L'intitulé de l'avant-projet doit mentionner l'intitulé complet de l'ordonnance à modifier, même si cet intitulé est remplacé par l'avant-projet même. Dès lors, l'intitulé sera formulé comme suit :

« Avant-projet d'ordonnance portant modification de l'ordonnance du 4 avril 2019 relative à la constitution, à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières en ce qui concerne les organisations représentatives du secteur hospitalier ».

³ Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 1^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980. Voir à ce propos également *Doc. parl.*, Sénat 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 35-36.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Article 3

7. L'article 4/1, § 2, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 4 avril 2019 dispose que l'organisation représentative vise à développer et favoriser la concertation entre les hôpitaux afin qu'ils puissent répondre aux priorités en termes d'offre, d'organisation et de qualité des soins déterminés par les autorités bruxelloises « dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Social Santé Intégré tel qu'approuvé par le Collège Réuni le 07 juillet 2022 ».

Il est suggéré aux auteurs de l'avant-projet de formuler ce cadre précité d'une manière plus générale sur le fond, plutôt que de viser spécifiquement le plan approuvé le 7 juillet 2022, qui pourrait en effet être remplacé dans le futur.

8. Dans le texte français de l'article 4/1, § 2, alinéas 2 et 3, *in limine*, en projet, de l'ordonnance du 4 avril 2019, il est chaque fois fait référence à l'organisation représentative en recourant au pronom personnel « elle », alors que le texte néerlandais mentionne le groupe de mots « de representatieve organisatie ».

Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 8

9. L'avant-projet ne contient pas de régime spécifique d'entrée en vigueur. Afin d'éviter toutefois que la délégation au Collège réuni se heurte au principe visé à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, selon lequel il ne peut suspendre les ordonnances, ni dispenser de leur exécution, il convient de fixer une date limite à laquelle l'ordonnance entrera en vigueur si le Collège réuni s'abstenait de fixer la date de son entrée en vigueur dans un délai raisonnable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE