KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 februari 1990 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over :

1Eeen ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten",

2Eeen ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitbreiding van sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen tot initiatieven van beschut wonen",

3Eeen ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitbreiding van sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen tot samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten",

heeft op 20 maart 1990 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 22 février 1990, d'une demande d'avis sur :

1Eun projet d'arrêté royal "fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques",

2Eun projet d'arrêté royal "étendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux à des initiatives d'habitations protégées",

3Eun projet d'arrêté royal "étendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux aux associations d'institutions et de services psychiatriques",

a donné le 20 mars 1990 l'avis suivant :

1. De Raad van State heeft geoordeeld een gezamenlijk advies over de drie ontwerpen te moeten uitbrengen, daar de regelingen die erin vervat zijn niet alleen een onderlinge samenhang vertonen, maar bovendien op een juridisch-technisch gebrekkige manier over de drie ontwerpen zijn verdeeld.

Het ontwerp L. 19.691/8 beoogt het vaststellen van de normen waaraan samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten moeten voldoen om te kunnen worden erkend. Het maakt daarbij een onderscheid tussen, enerzijds, "de samenwerkingsverbanden voor de oprichting en het beheer van beschut wonen" en, anderzijds, "de samenwerkingsverbanden als overlegplatform".

Het ontwerp L. 19.692/8 heeft tot doel een aantal bepalingen van de wet op de ziekenhuizen toepasselijk te verklaren op "de initiatieven van beschut wonen". Het treft ook regelingen inzake het financieren van de werkingskosten van die initiatieven : een eerste regeling - blijkbaar de enige met een permanent karakter - voor de initiatieven die het voorwerp zijn van een samenwerkingsverband tussen psychiatrische instellingen en diensten en een tweede - blijkbaar tijdelijke - regeling voor initiatieven die niet het voorwerp van een samenwerkingsverband zijn en ook niet door een ziekenhuis worden beheerd.

Het ontwerp L. 19.695/8 ten slotte verklaart een aantal bepalingen van de wet op de ziekenhuizen - dezelfde als die bedoeld

in het ontwerp L. 19.692/8 - toepasselijk op de samenwerkingsverbanden tussen psychiatrische instellingen en diensten. Ook in dit ontwerp wordt een regeling vastgesteld inzake het financieren van de werkingskosten, doch enkel voor "de samenwerkingsverbanden als overlegplatform".

2. De aan de Raad van State voor advies voorgelegde ontwerpen hebben in hoofdzaak tot doel, dat, op termijn, initiatieven van beschut wonen enkel nog door samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten zouden kunnen worden opgericht en beheerd en dat samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten met dat of met een ander doel enkel nog zouden kunnen worden tot stand gebracht voor zover zij aan bepaalde erkenningsnormen voldoen.

Voor het bereiken van dat dubbele doel moeten in de eerste plaats de bepalingen van de wet op de ziekenhuizen inzake het opleggen van normen en de erkenning (m.a.w. de bepalingen waarnaar in de ontwerpen L. 19.692/8 en L. 19.695/8 wordt verwezen) op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten toepasselijk worden verklaard.

Wat de ontwerpen L. 19.692/8 en L. 19.695/8 betreft, moet ook nog worden opgemerkt dat zij, benevens het voorschrift dat een aantal bepalingen van de wet op de ziekenhuizen toepasselijk verklaart, ook regelingen bevatten welke van die wet afwijken : de bepalingen die respectievelijk de werkingskosten van de initiatieven van beschut wonen die niet door een ziekenhuis worden beheerd en de werkingskosten van de samenwerkingsverbanden ten laste leggen van de begroting van de betrokken ziekenhuizen, wijken namelijk af van het bepaalde in artikel 95 van de wet op de ziekenhuizen.

Het voorschrift van de artikelen 6 en 9bis van de wet op de ziekenhuizen waarbij de Koning wordt gemachtigd om "de toepassing van de bepalingen van deze wet, geheel of gedeeltelijk, en met de nodige aanpassingen" uit te breiden tot respectievelijk de initiatieven van beschut wonen en de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, biedt niet de nodige rechtsgrond voor het vaststellen van de hiervoren bedoelde afwijkende regelingen. Onder de woorden "de nodige aanpassingen" kan redelijkerwijze immers enkel worden verstaan de aanpassingen van de toepasselijk verklaarde bepalingen welke nodig zijn wegens de aard van de diensten of activiteiten waarvoor die bepalingen voortaan ook zullen gelden, zonder dat daarbij afbreuk mag worden gedaan aan de bepalingen van de wet in zoverre deze voor de ziekenhuizen gelden.

De bepalingen van de ontwerpen L. 19.692/8 en L. 19.695/8 die afwijken van artikel 95 van de wet op de ziekenhuizen, zijn om te beginnen geen aanpassingen van de bepalingen van de wet waarvan door de genoemde ontwerpen het toepassingsgebied wordt uitgebreid. Bovendien kan uit de formele bepaling van artikel 96 van de wet op de ziekenhuizen worden opgemaakt dat enkel in dat artikel

- en dus niet in de artikelen 6 en 9bis van de wet - een rechtsgrond kan worden gevonden om bij koninklijk besluit een van artikel 95 afwijkende regeling vast te stellen.

Een dergelijke regeling kan, zoals uit de tekst van artikel 96 blijkt, echter enkel bij een in Ministerraad overlegd besluit worden ingevoerd.

Daar noch het ontwerp L. 19.692/8 noch het ontwerp L. 19.695/8 in Ministerraad werden overlegd en de bepalingen van die ontwerpen welke afwijken van artikel 95 van de wet op de ziekenhuizen onlosmakelijk verbonden lijken met de overige bepalingen van die ontwerpen, moet worden geconcludeerd dat geen van die beide ontwerpen gereed is om door de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderzocht.

Zolang de besluiten die het voorwerp zijn van de adviesaanvragen L. 19.692/8 en L. 19.695/8 niet kunnen worden genomen, ontbreekt bovendien de rechtsgrond voor het vaststellen van het besluit dat het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 19.691/8.

3. Hoewel in de gegeven omstandigheden aan geen van de drie ontwerpen een nader onderzoek kan worden gewijd, wil de Raad van State toch nu reeds de aandacht van de Regering vestigen op wat volgt.

3.1. De uitbreiding van het toepassingsgebied van sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen tot de initiatieven van beschut wonen en tot de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, zou het voorwerp kunnen uitmaken van één

enkel besluit, waarvoor dan de artikelen 6, 9bis en 96 van de wet op de ziekenhuizen de rechtsgrond zouden bieden.

3.2. Er zou meer duidelijkheid moeten worden gecreëerd omtrent de juridische vorm welke de samenwerkingsverbanden zullen moeten aannemen.

Indien het de bedoeling is aan die samenwerkingsverbanden de verplichting op te leggen om bepaalde overeenkomsten te sluiten (1), zullen zij rechtspersoonlijkheid dienen te bezitten. Het verdient aanbeveling dat zulks duidelijk zou blijken uit het besluit waarbij de erkenningsnormen worden vastgesteld.

---

(1) Zie : artikel 3, § 2, van het ontwerp L. 19.692/8 en artikel 2, tweede lid, van het ontwerp L. 19.695/8.

Bij het vaststellen van de erkenningsnormen zou nauwkeuriger moeten worden bepaald hoever de respectieve bevoegdheden van het samenwerkingsverband, enerzijds, en de instellingen en diensten die ervan deel uitmaken, anderzijds, reiken en in welke mate zij daaromtrent overeenkomsten kunnen sluiten (bv. inzake het ter beschikking stellen of het uitwisselen van personeel).

---

1. Le Conseil d'Etat a estimé devoir rendre un avis sur les trois projets, les règles qu'ils contiennent présentant non seulement un lien étroit mais étant en outre réparties, d'une manière peu heureuse du point de vue légistique, sur l'ensemble de ces trois projets.

Le projet L. 19.691/8 tend à fixer les normes auxquelles les associations d'institutions et de services psychiatriques doivent satisfaire pour pouvoir être agréées. Il distingue, ce faisant, entre "les associations pour la création et la gestion d'habitations protégées" d'une part, et "les associations comme plates-formes de concertation" d'autre part.

Le projet L. 19.692/8 a pour objet de déclarer applicables aux "initiatives d'habitations protégées" certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux. Il arrête également des modalités relatives au financement des frais de fonctionnement de ces initiatives : un premier régime - apparemment le seul à caractère permanent - pour les initiatives qui relèvent d'une association d'institutions et de services psychiatriques et un second - manifestement provisoire - pour les initiatives qui ne relèvent pas d'une association et ne sont pas davantage gérées par un hôpital.

Enfin, le projet L. 19.695/8 déclare certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux - les mêmes que celles qui font l'objet du projet L. 19.692/8 - applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques. Ce projet arrête également des modalités relatives au financement des frais de fonctionnement, mais uniquement en ce qui concerne "les associations comme plates-formes de concertation".

2. L'objectif principal des projets soumis à l'avis du Conseil d'Etat est qu'à terme, des habitations protégées ne puissent plus être créées et gérées que par des associations d'institutions et de services psychiatriques, et que les associations d'institutions et de services psychiatriques, quel que soit leur but, ne puissent plus être constituées que si elles satisfont à certaines normes d'agrément.

Pour atteindre ce double objectif, il convient en premier lieu de déclarer les dispositions de la loi sur les hôpitaux, relatives aux normes imposées et à l'agrément (c.-à-d. les dispositions auxquelles se réfèrent les projets L. 19.692/8 et L. 19.695/8), applicables aux initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques.

En ce qui concerne les projets L. 19.692/8 et L. 19.695/8, il convient encore de souligner qu'en plus de prévoir l'application d'un certain nombre de dispositions de la loi sur les hôpitaux, ils contiennent également des dispositions qui dérogent à cette loi : les dispositions aux termes desquelles les frais de fonctionnement des initiatives d'habitations protégées qui ne sont pas gérées par un hôpital et les frais de fonctionnement des associations sont imputés au budget des hôpitaux concernés, dérogent en effet à la disposition de l'article 95 de la loi sur les hôpitaux.

La prescription des articles 6 et 9bis de la loi sur les hôpitaux qui habilite le Roi à étendre "en tout ou en partie, avec les adaptations nécessaires, l'application des dispositions de la présente loi" respectivement aux initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services

psychiatriques, n'offre pas le fondement légal nécessaire à l'établissement des dispositions dérogatoires visées ci-dessus. Les "adaptations nécessaires" ne peuvent en effet raisonnablement s'entendre que des adaptations des dispositions déclarées applicables, qui sont nécessaires en raison de la nature des services ou activités auxquels ces dispositions s'appliqueront désormais également, sans qu'il puisse pour autant être porté atteinte aux dispositions de la loi dans la mesure où celles-ci s'appliquent aux hôpitaux.

Les dispositions des projets L. 19.692/8 et L. 19.695/8 qui dérogent à l'article 95 de la loi sur les hôpitaux, ne constituent pas, tout d'abord, des adaptations des dispositions de la loi dont lesdits projets étendent le champ d'application. En outre, l'on peut inférer de la disposition formelle de l'article 96 de la loi sur les hôpitaux que seul cet article - et non pas les articles 6 et 9bis de la loi - peut fournir le fondement légal nécessaire pour établir, par arrêté royal, une réglementation dérogeant à l'article 95.

Ainsi qu'il résulte du texte de l'article 96, une telle réglementation ne peut toutefois être instaurée que par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Dès lors que ni le projet L. 19.692/8 ni le projet L. 19.695/8 n'ont été délibérés en Conseil des Ministres et que les dispositions de ces projets qui dérogent à l'article 95 de la loi sur les hôpitaux, semblent indissociablement liées aux autres dispositions de ces projets, force est de conclure qu'aucun de ces deux projets n'est en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

Aussi longtemps qu'il ne sera pas possible d'établir les arrêtés qui font l'objet des demandes d'avis L. 19.692/8 et L. 19.695/8, le fondement légal pour édicter l'arrêté qui fait l'objet de la demande d'avis L. 19.691/8, fait lui aussi défaut.

3. Bien que dans les circonstances données, aucun des trois projets ne puisse faire l'objet d'un examen plus approfondi, le Conseil d'Etat tient néanmoins à attirer dès à présent l'attention du Gouvernement sur les points développés ci-dessous.

3.1. L'extension du champ d'application de certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux aux initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques, pourrait faire l'objet d'un seul arrêté dont les articles 6, 9bis et 96 de la loi sur les hôpitaux constitueraient le fondement légal.

3.2. Il conviendrait d'apporter davantage de précisions quant à la forme juridique que devront prendre les associations.

Si l'intention est d'imposer à ces associations l'obligation de conclure certaines conventions (2), elles devront être dotées de la personnalité juridique. Il est recommandé de mentionner clairement ce point dans l'arrêté fixant les normes d'agrément.

---

(2)Voir l'article 3, § 2, du projet L. 19.692/8 et l'article 2, alinéa 2, du projet L. 19.695/8.

Lors de la fixation des normes d'agrément, il conviendrait de préciser la portée des compétences respectives de l'association, d'une part, et des institutions et services qui en font partie, d'autre part, et de spécifier dans quelle mesure ils peuvent conclure des conventions à ce sujet (en matière, par exemple, de mise à disposition et d'échange de personnel).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN, staatsraad.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN, conseiller d'Etat.
Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.