KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers,de 22e november 1983 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot aanvulling van artikel 1 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen", heeft de 12e juni 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 22 novembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "complétant l'article ler de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux", a donné le 12 juin 1985 l'avis suivant :

I.

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorstel van wet betreft de gezinsverpleging zoals die zich sedert de middeleeuwen in Geel heeft ontwikkeld, d.i. - zo luidt het in de toelichting - een vorm van verpleging waarbij geesteszieken en geesteszwakken individueel worden geherbergd en verzorgd bij particulieren, met permanente professionele en logistieke steun en toezicht vanuit een daartoe geëigend centraal ziekenhuis.

Die vorm van verpleging dreigt, volgens de indieners van het voorstel van wet, te verdwijnen door het ontbreken van een passende juridische bescherming. Een "supra-regionale programmatie" en "specifieke normen" zijn daarom, naar hun oordeel, noodzakelijk.

Met dat doel wordt voorgesteld artikel 1 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen aan te vullen met een paragraaf 3, luidens welke, onverminderd de toepassing van de overige bepalingen van de genoemde wet van 23 december 1963, de Koning, met betrekking tot het Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel, specifieke regelen kan uitvaardigen, zowel wat de wijze van financiering betreft als wat betreft het maximaal aantal plaatsen dat voor financiering in aanmerking komt.

.../...

Dat voorstel van wet werd ingediend omdat, naar aanleiding van een voorstel van decreet dat een aantal ondertekenaars van het voorstel van wet enkele maanden voordien met een gelijkaardig doel bij de Vlaamse Raad hadden ingediend, de vraag was gerezen of niet eerder het Rijk dan de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om de nodig geachte maatregelen te treffen.

Het zoëven vermelde voorstel van decreet strekt er, blijkens zijn toelichting, toe : "zoals door artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 op de regeling voor de krankzinnigen de vroegere Rijkskolonie te Geel impliciet werd erkend als instelling voor de behandeling van de aldaar vertoevende krankzinnigen, ... het Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel te doen erkennen als analoge instelling voor de opname van geesteszieken en mentaal gehandicapten" (Gedr. St. Vl. R., 212 (1982-1983) - nr. 1). Het poogt dat doel te bereiken door de vervanging van het genoemde artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 door een decretale bepaling, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat het bedoelde Centrum toegankelijk is voor geesteszieken en mentaal gehandicapten, dat de in het Centrum opgenomen en verpleegde personen verblijven hetzij in het centrale ziekenhuis, hetzij in pleeggezinnen, en dat, onverminderd de toepassing van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, de inrichting en de werking van het Centrum worden geregeld bij besluit van de Vlaamse Executieve.

.../...

II.

Welke respectievelijk de bevoegdheid van het Rijk en die van de Vlaamse Gemeenschap is ten aanzien van de in die twee voorstellen vervatte regelingen, moet worden uitgemaakt aan de hand van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die bepaling luidt als volgt :

"Art. 5. § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

a) de organieke wetgeving;

b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving;

c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering;

d) de basisregelen betreffende de programmatie;

e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur;

f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren;

g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen".

Uit de verantwoording van het Regeringsamendement dat - op enkele kleine, hier buiten beschouwing te laten wijzigingen na - artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou worden, blijkt dat de wetgever aan de termen

.../...

"zorgenverstrekking in en buiten verplegingsinrichtingen" een zeer ruime betekenis heeft willen geven (Gedr. St. Senaat, 434 (1979-1980), nr. 2, p. 121-127).

De in artikel 5, § 1, I, 1°, onder a) voorkomende term "organieke wetgeving" wordt als volgt toegelicht : "de organieke wetgeving inzake het beleid betreffende ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen, d.i. voor het ogenblik de wet van 23 december 1963" (loc. cit., p. 122). Hoewel die toelichting betrekking heeft op een bepaling waarbij op de bevoegdheid van de Gemeenschappen een uitzondering wordt gemaakt, toont ze meteen toch ook aan dat onder "verplegingsinrichtingen" ten aanzien waarvan de Gemeenschappen in principe bevoegd zijn, onder meer alle inrichtingen moeten worden verstaan die onder de toepassing van de genoemde wet van 23 december 1963 vallen. En in dit verband moet er worden op gewezen, dat het toepassingsgebied van de wet van 23 december 1963 bij koninklijk besluit van 6 september 1972 werd uitgebreid tot "de gesloten psychiatrische inrichtingen, toegelaten krachtens de wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen ... of ingericht ter uitvoering van artikel 6 van deze wet". Laatstgenoemd artikel 6 heeft precies "de kolonie van Geel en ... andere dergelijke (lees : inrichtingen) die mochten bestaan of later tot stand komen" tot voorwerp.

Wat moet worden verstaan onder "zorgenverstrekking buiten de verplegingsinrichtingen" werd, in de verantwoording van het Regeringsamendement dat artikel 5 van de bijzondere wet zou worden, als volgt toegelicht :

.../...

"B. Inzake extramurale zorgenbeleid is de Gemeenschap o.m. bevoegd voor :

a) de thuisverzorging.

Het gaat zowel om de diensten voor geïntegreerde thuisverzorging (art. 5 van de wet van 27 juni 1978) als om de individuele verzorging;

b) de rustoorden voor bejaarden die zorgen verstrekken;

c) de diensten voor geestelijke gezondheidszorg met inbegrip van de nakuur.

Deze aangelegenheid wordt thans geregeld door het koninklijk besluit van 20 maart 1975 betreffende de diensten voor geestelijke gezondheidszorg" (loc. cit., p. 124).

Dat de opsomming welke in die toelichting voorkomt niet limitatief werd bedoeld, blijkt reeds uit het gebruik, in de inleidende zin, van de woorden "onder meer".

Die interpretatie wordt bevestigd door de verwerping van een amendement van senator S. MOUREAUX, dat precies tot doel had die opsomming in de tekst van de wet op te nemen. De Senaat verwierp immers dat amendement op verzoek van de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu, die o.m. verklaarde :

"Je ... rappelle que nous proposons de transférer un bloc de compétences, sauf les exceptions. Par conséquent, l'inscription de certaines compétences citées à titre exemplatif serait limitative et l'objectif de M.MOUREAUX ne serait pas atteint" (Hand. Senaat, verg. 22 juli 1980, p. 2333).

.../...

De vorm van gezinsverpleging waarop de beide in dit advies onderzochte voorstellen betrekking hebben, is dus duidelijk te kwalificeren als een vorm van "zorgenverstrekking" in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, m.a.w. als een persoonsgebonden aangelegenheid waarvoor in beginsel de Gemeenschappen bevoegd zijn, vermits men blijkbaar een zeer ruime waaier van vormen van zorgenverstrekking op het oog heeft gehad, gaande van de verzorging in een inrichting, over de thuisverzorging door een geïntegreerde dienst, tot de individuele verzorging aan huis.

Artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet maakt echter vijf uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake zorgenverstrekking.

Derhalve dient ook nog te worden nagegaan of de inhoud van de beide voorstellen - die niet het ene los van het andere kunnen worden gezien, vermits het een alternatieve poging betreft om in essentie een en hetzelfde doel te bereiken - niet valt onder de uitzonderingen die worden vermeld onder a) tot g) van het genoemde artikel 5, § 1, I, 1° (1).

III.

Wat de indieners van de beide voorstellen in hoofdzaak beogen, is dat de gezinsverpleging zoals ze in het raam

.../...

---

(1) De ten aanzien van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geldende bijzondere regeling, vervat in artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet, kan hier buiten beschouwing blijven.

van het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel is georganiseerd, inzake financiering, aantal beschikbare plaatsen en erkenningsnormen, op een analoge behandeling door de overheid zou kunnen rekenen als de overige vormen van psychiatrische zorgenverstrekking.

Hoewel het in feite om het lot gaat van slechts één wel bepaald centrum en het beslissingsrecht inzake individuele gevallen in de regel zaak is van de Gemeenschappen, zal het nagestreefde doel toch enkel kunnen worden bereikt in zoverre, voor de bijzondere wijze waarop de verpleging in het bedoelde centrum geschiedt, een plaats naast andere wijzen van verpleging wordt ingeruimd in de fundamentele regelingen inzake zorgenverstrekking die uitgesloten zijn van de door artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet aan de Gemeenschappen verleende principiële bevoegdheid, en alleen door het Rijk kunnen worden getroffen, zoals de organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie, de basisregelen betreffende de programmatie en de nationale erkenningsnormen.

Het voor advies voorgelegde voorstel van wet valt derhalve, in zijn geheel,binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever, onder dit ene voorbehoud evenwel dat het aan het Rijk niet toekomt regelingen te treffen met verwijzing naar met name genoemde inrichtingen, ook al betreft het een regeling die, zoals in casu, in feite thans slechts op één enkele inrichting toepassing zal kunnen vinden.

.../...

Naar het voorbeeld van artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen, verwijze men derhalve in het voorstel niet naar het in Geel bestaande centrum,maar gebruike men een algemene formule die alle centra van dezelfde aard zou dekken. Bij voorkeur kieze men een formule die de karakteristieken zou aangeven van de bedoelde vorm van thuisverzorging.

De vraag zou ook nog kunnen worden gesteld of het voorstel van wet wel in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdeling van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet in zoverre het aan de Koning bevoegdheden delegeert "wat de wijze van financiering betreft", daar luidens littera b) van de genoemde wetsbepaling het Rijk inzake de financiering van de exploitatie slechts bevoegd is "wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving". Het wil de Raad van State echter voorkomen dat de term "organieke wetgeving" - die niet alleen in littera b), maar ook in littera a) van artikel 5, § 1, I, 1°, voorkomt - in die bepalingen in de materiële betekenis moet worden verstaan, m.a.w. alle organieke regelen omvat ongeacht of zij door de wetgever zelf of door de Koning in uitvoering van de wet worden vastgesteld.

I.

La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat concerne la formule des soins en milieu familial telle qu'elle s'est créée à Geel depuis le moyen âge, formule que les développements de la proposition définissent comme consistant à héberger et à soigner individuellement les malades et débiles mentaux chez des particuliers qui bénéficient du soutien professionnel et logistique permanent et sont soumis au contrôle d'un hôpital central adapté à ce type de soins.

D'après les auteurs de la proposition de loi, cette forme de soins risque de disparaître faute de protection juridique adéquate. D'où la nécessité, selon eux, d'une "programmation suprarégionale" et de "normes spécifiques".

Ils proposent à cet effet de compléter l'article 1er de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux par un paragraphe 3 aux termes duquel, sans préjudice de l'application des autres dispositions de la loi du 23 décembre 1963 précitée, le Roi peut prévoir des règles spécifiques applicables à l'"Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel", tant en ce qui concerne le mode de financement qu'en ce qui concerne le nombre maximum de places qui entrent en ligne de compte pour le financement.

.../...

Si la présente proposition de loi a été déposée c'est parce que, certains de ses signataires ayant saisi le Conseil flamand quelques mois auparavant d'une proposition de décret poursuivant le même objectif, la question s'était posée de savoir si, plutôt qu'à la Communauté flamande, ce n'était pas à l'Etat qu'il appartenait de prendre les mesures jugées nécessaires.

La proposition de décret précitée tend, selon ses développements, à faire reconnaître l'"Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel" comme institution hébergeant des malades et handicapés mentaux, de la même manière que l'article 6 de la loi du 18 juin 1850 sur le régime des aliénés avait implicitement reconnu l'ancienne colonie de l'Etat à Geel comme institution de soins pour les aliénés qui y séjournaient (Doc. Cons. fl., 212 (1982-1983) - n° 1). Elle cherche à réaliser cet objectif en remplaçant ledit article 6 de la loi du 18 juin 1850 par une disposition décrétale qui prévoit expressément que le Centre visé est accessible aux malades et handicapés mentaux, que les personnes admises et soignées par ce Centre séjournent soit à l'hôpital central, soit dans des familles d'accueil et que, sans préjudice de l'application de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, l'organisation et le fonctionnement du Centre sont réglés par arrêté de l'Exécutif flamand.

.../...

II.

Le problème des compétences respectives de l'Etat et de la Communauté flamande en ce qui concerne les réglementations contenues dans les deux propositions doit être résolu à partir de l'article 5, § ler, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cette disposition s'énonce comme suit :

"Art. 5. § ler. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

1° La politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception :

a) de la législation organique;

b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique;

c) de l'assurance maladie-invalidité;

d) des règles de base relatives à la programmation;

e) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd;

f) des normes nationales d'agréation uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b), c), d) et e) ci-dessus;

g) de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux".

.../...

Ainsi qu'il ressort de la justification de l'amendement du Gouvernement qui, moyennant quelques légères modifications n'offrant aucun intérêt pour la question examinée, allait devenir l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur a entendu donner aux termes "dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins" une portée très large (Doc. Sénat, 434 (1979-1980), n° 2, pp. 121-127).

Le terme "législation organique" figurant à l'article 5, § 1er, I, 1°, a), est explicité de la manière suivante : "la législation organique en matière de politique hospitalière et d'établissements de soins, soit actuellement la loi du 23 décembre 1963" (loc. cit., p. 122). Bien qu'elle ait trait à une disposition qui établit une exception à la compétence des Communautés, cette précision montre aussi, du même coup, que les "institutions de soins" à l'égard desquelles les Communautés sont en principe compétentes,doivent notamment s'entendre de tous les établissements qui tombent sous l'application de la loi du 23 décembre 1963 précitée. Et encore faut-il ajouter, à cet égard, que le champ d'application de la loi du 23 décembre 1963 a été étendu par l'arrêté royal du 6 septembre 1972 "aux établissements psychiatriques fermés autorisés en vertu de la loi du 18 juin 1850 sur le régime des aliénés ... ou organisés en exécution de l'article 6 de cette loi". Or, ledit article 6 concerne précisément "la colonie de Gheel et d'autres semblables, qui pourront exister ou se former par la suite".

.../...

Quant à savoir ce qu'il faut entendre par "dispensation de soins au dehors des institutions de soins", la justification de l'amendement du Gouvernement, qui est devenu l'article 5 de la loi spéciale, précise ce qui suit :

"B. En ce qui concerne la politique de dispensation de soins en dehors du milieu hospitalier, la Communauté est notamment compétente pour :

a) les soins à domicile.

Il s'agit aussi bien des services de soins intégrés à domicile (art. 5 de la loi du 27 juin 1978) que de soins individuels;

b) les maisons de repos pour personnes âgées, s'occupant de dispensation de soins;

c) les services de santé mentale en ce compris la postcure.

La matière est actuellement réglée par l'arrêté royal du 20 mars 1975, relatif aux services de santé mentale" (loc. cit., p. 124).

Ainsi qu'en témoigne déjà le mot "notamment" ("onder meer") utilisé dans le membre de phrase introductif, l'énumération donnée dans ce commentaire ne se voulait pas limitative.

Cette interprétation est confirmée par le rejet d'un amendement du sénateur S. MOUREAUX, qui tendait précisément à inclure l'énumération susvisée dans le texte de la loi. Le Sénat repoussa cet amendement à la demande du Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, qui déclara notamment :

.../...

"Je ... rappelle que nous proposons de transférer un bloc de compétences, sauf les exceptions. Par conséquent, l'inscription de certaines compétences citées à titre exemplatif serait limitative et l'objectif de M. MOUREAUX ne serait pas atteint" (Annales Sénat, séance du 22 juillet 1980, p. 2333).

Il est clair, dès lors, que la forme de soins en milieu familial dont il s'agit dans les deux propositions sous revue doit être considérée comme une forme de "dispensation de soins" au sens de l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est-à-dire comme une matière personnalisable qui relève, en principe, de la compétence des Communautés, puisque l'on a apparemment eu en vue un très large éventail de formes de dispensation de soins, allant de l'hospitalisation aux soins individuels donnés à domicile, en passant par les soins dispensés à domicile par un service intégré.

.../...

L'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale prévoit toutefois cinq exceptions à la compétence attribuée en principe aux Communautés en matière de dispensation de soins.

Aussi convient-il encore de vérifier si le contenu des deux propositions - qui ne peuvent être considérées l'une indépendamment de l'autre puisqu'aussi bien il s'agit de propositions alternatives visant en substance à réaliser le même objectif - ne relève pas des exceptions figurant sous les lettres a) à g) de l'article 5, § 1er, I, 1°, précité (1).

III.

L'objectif principal poursuivi par les auteurs des deux propositions est de faire en sorte que la formule des soins en milieu familial, tels qu'ils sont organisés dans le cadre de l'"Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel", puisse bénéficier, en ce qui concerne le financement, le nombre de places disponibles et les normes d'agrément, d'un traitement analogue à celui que l'autorité réserve aux autres formes de dispensation de soins psychiatriques.

.../...

---

(1) Le régime particulier applicable à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, prévu par l'article 59bis, § 4bis, de la Constitution, ne doit pas être examiné ici.

Bien qu'il s'agisse, en réalité, de régler le sort d'un seul centre bien précis et que le pouvoir de décider des cas individuels appartienne en règle générale aux Communautés, le but recherché ne pourra néanmoins être atteint que dans la mesure où le mode particulier selon lequel les soins sont dispensés dans le centre visé, se verra reconnaître comme forme de dispensation de soins parmi d'autres, à l'égard des réglementations de base relatives à la dispensation de soins qui sont exclues de la compétence de principe reconnue aux Communautés par l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale et peuvent uniquement être édictées par l'Etat, telles que la législation organique, le financement de l'exploitation, les règles de base relatives à la programmation et les normes nationales d'agréation.

La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat relève dès lors entièrement de la compétence du législateur national, sous la seule réserve qu'il n'appartient pas à l'Etat d'édicter des réglementations qui se réfèrent à des établissements nommément désignés, quand bien même il s'agirait, comme c'est le cas en l'occurrence, d'une réglementation qui, en fait, ne trouvera à s'appliquer actuellement qu'à une seule institution.

Il convient dès lors, au lieu de se référer au centre établi à Geel, d'utiliser, à l'instar de l'article 6 de la loi du 18 juin 1850 sur le régime des aliénés, une formule générale qui couvre tous les centres de même nature. L'on choisira de préférence une formule qui énumère les caractéristiques du type de soins à domicile dont il s'agit.

.../...

On pourrait également se demander si la proposition de loi est conforme à la répartition des compétences inscrite à l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale, en tant qu'elle délègue au Roi certains pouvoirs relatifs au "mode de financement". En effet, aux termes du littera b) de la disposition légale précitée, l'Etat n'est compétent pour le financement de l'exploitation que "lorsqu'il est organisé par la législation organique". Il paraît toutefois au Conseil d'Etat que le terme "législation organique" - qui figure non seulement au littera b) mais aussi au littera a) de l'article 5, § 1er, I, 1° - doit être pris au sens matériel dans ces dispositions et qu'il recouvre donc toutes les règles organiques, qu'elles aient été établies par le législateur lui-même ou édictées par le Roi en exécution de la loi.

De kamer was samengesteld uit

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

J. LIGOT, kamervoorzitter,
président de chambre,

A. VANWELKENHUYZEN,
J. NIMMEGEERS, staatsraden,
P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
W. DEROOVER,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de
J. GIJSSELS, afdeling wetgeving,
F. DELPEREE, assesseurs de la
P. GOTHOT, section de législation,

Mevrouwen : M. VAN GERREWEY, griffier,
Mesdames : greffier,

F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. FORTPIED en J. DE COENE, eerste auditeurs.

Les rapports ont été présentés par MM. J. FORTPIED et J. DE COENE, premiers auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY P. VERMEULEN.