

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 mei 1990 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van initiatieven van beschut wonen", heeft op 11 mei 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 7 mai 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les normes d'agrément des initiatives d'habitation protégée", a donné le 11 mai 1990 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe de erkenningsnormen vast te stellen voor initiatieven van beschut wonen, d.w.z. projecten voor huisvesting en begeleiding van psychiatrische patiënten die niet doorlopend in het ziekenhuis behandeld moeten worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De rechtsgrond voor het ontwerp is te vinden in de artikelen 6 en 68 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, alsmede in artikel 1, a), van het ontwerp van koninklijk besluit houdende uitbreiding van sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen tot initiatieven van beschut wonen en tot samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, welk ontwerp het voorwerp is van de bij de Raad van State ingediende adviesaanvraag L. 19.887/8.

Er zal bijgevolg voor het treffen van het besluit waarop het onderhavig advies betrekking heeft slechts een voldoende rechtsgrond voorhanden zijn nadat ook het hiervoren bedoelde koninklijk besluit zal zijn getroffen.

2. Het opnemen in een bijlage bij een wet of verordening, van bepalingen die wat hun normatieve waarde betreft niet verschillen van de in het eigenlijke dispositief opgenomen voorschriften, is slechts verantwoord als die bepalingen om praktische redenen van meestal vormelijke aard bezwaarlijk in het dispositief kunnen worden geïntegreerd. Dit geldt

.../...

bijvoorbeeld voor tabellen, beschrijvingen, tekeningen, plans, enz. ... Een dergelijke reden is in casu echter niet voorhanden, zodat het aanbeveling verdient de thans in bijlage opgenomen voorschriften in het eigenlijk bepalend gedeelte van het ontwerp onder te brengen. De "algemene normen", de "bijzondere normen" en de "personeelsnormen" zouden daarbij het voorwerp van afzonderlijke hoofdstukken kunnen worden en de drie soorten bijzondere normen elk het voorwerp van een afdeling.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Gelet op het bepaalde in artikel 6 van de wet op de ziekenhuizen, verdient het aanbeveling het opschrift van het ontwerp ter verduidelijking aan te vullen met de woorden : "ten behoeve van psychiatrische patiënten".

Aanhef.

1. Het eerste lid van de aanhef stelle men als volgt :

"Gelet op de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid op de artikelen 6, gewijzigd bij de wet van 30 december 1988, en 68, eerste lid;".

.../...

2. Het tweede lid moet worden aangevuld met de datum van het koninklijk besluit waarnaar verwezen wordt en met de woorden : "..., inzonderheid op artikel 1, a) (of : artikel 1, 1E);".

3. Het derde lid vulle men aan met de vermelding van de Afdeling van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen die advies heeft uitgebracht en met de datum van dat advies.

Algemene normen.

In deze bepaling wordt een definitie van "beschut wonen" gegeven, waarbij echter geen onderscheid wordt gemaakt met de doorgangstehuizen bedoeld in artikel 6 van de wet op de ziekenhuizen.

Er wordt voorgesteld de bepaling als volgt te redigeren :

"Onder initiatief van beschut wonen wordt verstaan het huisvesten en begeleiden van psychiatrische patiënten die niet doorlopend in een ziekenhuis behandeld moeten worden, maar die in hun leef- en woonomgeving geholpen moeten worden bij

Het verblijf in een initiatief van beschut wonen ...".

.../...

Architectonische normen.

1. Het ware logischer de bepalingen van de rubriek 2.1. als volgt te rangschikken : 2.1.6., 2.1.1., 2.1.5. en 2.1.2.

2. De bepaling 2.1.3. is geen erkenningsnorm, maar een voorschrift dat enkel het naleven van bepaalde erkenningsnormen wil helpen verzekeren door het opleggen van een controle. Het uitvaardigen van een dergelijk voorschrift gaat echter de bevoegdheid van de Staat te buiten. Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen is, luidens artikel 5, § 1, I, 1E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, immers een aangelegenheid die in beginsel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort. Dezelfde wetsbepaling voorziet weliswaar in een aantal uitzonderingen ten voordele van de Staat, doch deze moeten restrictief worden geïnterpreteerd. De door artikel 5, § 1, I, 1E, f), aan de Staat voorbehouden bevoegdheid om nationale erkenningsnormen vast te stellen, noch enige van de andere in artikel 5, § 1, I, 1E, vermelde uitzonderingen kan worden geacht een bevoegdheid voor de Staat te impliceren om ook regelingen te treffen inzake de controle op de naleving van de normen die hij gerechtigd is vast te stellen.

3. De bepaling van 2.1.4. is evenmin op haar plaats in de rubriek "Architectonische normen", daar het eerder om een organisatorische norm gaat.

.../...

4. De bepaling van 2.1.1. redigere men beter als volgt :

"In een zelfde woongelegenheid moeten ten minste vier en mogen ten hoogste tien psychiatrische patiënten worden gehuisvest".

5. De bepaling van 2.1.2. stelle men als volgt :

"De woningen ... vereisten; zij dienen inzonderheid uitgerust te zijn met een lavabo per patiënt, een bad of douche en een toilet".

Functionele normen.

1. De discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst van 2.2.1. dienen te worden weggewerkt.

2. De bepaling van 2.2.2. wordt niet geformuleerd als functionele norm en behoort in die zin te worden omgewerkt.

3. In de Nederlandse tekst van 2.2.3. schrijve men na het eerste streepje : "organisatie van de tijdsbesteding ...".

4. Het wil de Raad van State voorkomen dat wat de stellers van het ontwerp met de bepaling van 2.2.4., tweede volzin, beogen, niet de bescherming is van het beroepsgeheim

.../...

van de zorgenverstrekkers, maar wel die van de privacy van de patiënten.

Indien zulks inderdaad de bedoeling is, wordt ter overweging gegeven 2.2.4. als volgt te redigeren :

"Van iedere bewoner wordt een dossier samengesteld waarin medische, sociale en juridische gegevens worden opgenomen. Het bijhouden van dit dossier en de raadpleging ervan wordt zo georganiseerd dat de privacy van de patiënt maximaal wordt gewaarborgd".

Organisatorische normen.

1. De redactie van 2.3.1. verbeterde men als volgt :

"Het initiatief van beschut wonen dient uit te gaan van een daartoe ...".

2. Ter wille van de eenheid in de terminologie, gebruikte men, zoals in 2.3.5., ook in 2.3.2. en in 2.3.3. van de Nederlandse tekst de term "team" in plaats van "equipe".

3. In 2.3.5. bestaat er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, wat betreft de betrokkenheid van de geneesheer-specialist in de psychiatrie.

.../...

4. In 2.3.6. dienen de verschillen te worden weggewerkt tussen de voorbeelden die respectievelijk in de Nederlandse en in de Franse tekst worden gegeven.

5. De regeling vervat in 2.3.7. heeft, volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Regering, tot doel, enerzijds, aan de patiënt die verblijft in een initiatief van beschut wonen dezelfde bescherming te bieden als die welke de huurwetgeving aan de gezinswoning verleent, maar, anderzijds, dient toch, gelet op de specifieke rol van de initiatieven van beschut wonen, de mogelijkheid te bestaan om aan de verblijfsovereenkomst een einde te maken wanneer de patiënt weer volledig in het maatschappelijk leven kan worden opgenomen (zie het voorschrift van punt 1 betreffende de duur van het verblijf in een initiatief van beschut wonen).

Een verwijzing naar de huurwetgeving is - daargelaten dan nog de vaagheid van de uitdrukking "gangbare overeenkomsten voorzien in de huurwet" en de onmogelijkheid om bij koninklijk besluit af te wijken van bij wet vastgestelde regelingen - ter zake niet dienstig, omdat in casu de begeleiding van de patiënt zolang dat nodig is en een optimaal gebruik van het beperkt aantal plaatsen van beschut wonen de hoofdzaak is, en niet het aanbieden van een woongelegenheden.

Het verdient derhalve aanbeveling elke verwijzing naar de huurwetgeving te vermijden, wat niet uitsluit dat aan de patiënten die in een initiatief van beschut wonen worden opgenomen, op een andere manier bepaalde waarborgen zouden worden geboden omtrent de duur van hun verblijf en de termijnen

.../...

die dienen te worden in acht genomen wanneer de inrichtende macht aan dat verblijf een einde wil maken.

De redactie van de eerste volzin van 2.3.7. kan overigens als volgt worden verbeterd en aangevuld :

"Met de patiënten of hun wettelijke vertegenwoordigers wordt een verblijfsovereenkomst gesloten, waarin de ... en de begeleidingskosten gestipuleerd worden".

Personeelsnormen.

In de Franse tekst is geen sprake van het "licentiaatsdiploma" en dient men "de type court" te schrijven in plaats van "de cycle court".

De Nederlandse tekst dient dan weer te worden aangevuld met de woorden "gediplomeerde in de (lichamelijke opvoeding)".

.../...

OBJET DU PROJET.

Le projet a pour objet de fixer les normes d'agrément des initiatives d'habitation protégée, c'est-à-dire des projets d'hébergement et d'accompagnement de patients psychiatriques ne nécessitant pas un traitement hospitalier à temps plein.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le fondement légal du projet est fourni par les articles 6 et 68 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, et par l'article 1er, a), du projet d'arrêté royal étendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux à des initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques, projet qui fait l'objet de la demande d'avis L. 19.887/8 dont le Conseil d'Etat est saisi.

Ce n'est, dès lors, que lorsque l'arrêté royal précité sera intervenu qu'il existera un fondement légal suffisant pour édicter également l'arrêté qui fait l'objet du présent avis.

2. Il ne peut se justifier d'inclure en une annexe à une loi ou à un règlement des dispositions qui ne diffèrent pas, quant à leur valeur normative, des prescriptions figurant au dispositif proprement dit, que si, pour des motifs d'ordre pratique et généralement de nature formelle, ces dispositions s'intègrent mal au dispositif. Tel est notamment le cas de

.../...

tableaux, descriptions, dessins, plans, etc. ... Toutefois, pareil motif fait défaut en l'espèce, de sorte qu'il est recommandé d'inclure dans le dispositif proprement dit du projet les prescriptions figurant actuellement dans l'annexe. A cet égard, les "normes générales", les "normes particulières" et les "normes de personnel" pourraient faire l'objet de chapitres distincts, tandis que les trois types de normes particulières pourraient faire chacun l'objet d'une section.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Compte tenu de la disposition de l'article 6 de la loi sur les hôpitaux, il est recommandé de préciser l'intitulé du projet en ajoutant les mots : "pour les patients psychiatriques".

Préambule.

1. Il conviendrait de rédiger comme suit l'alinéa 1er du préambule :

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment les articles 6, modifié par la loi du 30 décembre 1988, et 68, alinéa 1er;"

.../...

2. Il y aurait lieu de compléter l'alinéa 2 par la date de l'arrêté royal auquel il se réfère, et par les mots : "... , notamment l'article 1er, a) (ou : l'article 1er, 1E);".

3. Il conviendrait de compléter l'alinéa 3 par la mention de la Section du Conseil national des établissements hospitaliers qui a émis son avis et par la date de cet avis.

Normes générales.

Cette disposition donne une définition de "l'habitation protégée", qui néglige cependant de faire la distinction avec les homes de séjour provisoire visés à l'article 6 de la loi sur les hôpitaux.

Il est proposé de rédiger cette disposition comme suit :

"On entend par initiative d'habitation protégée l'hébergement et l'accompagnement de patients psychiatriques ne nécessitant pas un traitement hospitalier à temps plein, mais qui doivent acquérir des aptitudes sociales dans leur ...
.

Le séjour dans une initiative d'habitation protégée n'est justifiée qu'aussi longtemps ...".

Normes architecturales.

.../...

1. Il serait plus logique de classer les dispositions de la rubrique 2.1. comme suit : 2.1.6., 2.1.1., 2.1.5. et 2.1.2.

2. La disposition 2.1.3. n'est pas une norme d'agrément; il s'agit au contraire d'une prescription qui n'a d'autre objet que de contribuer à assurer le respect de normes d'agrément déterminées, en imposant un contrôle. Toutefois, il n'entre pas dans la compétence de l'Etat d'édicter pareille prescription. En effet, aux termes de l'article 5, § 1er, I, 1E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins est une matière qui relève, en principe, de la compétence des Communautés. Il est vrai que cette même disposition législative prévoit une série d'exceptions en faveur de l'Etat, mais il convient de les interpréter dans un sens restrictif. Ni la compétence pour fixer des normes nationales d'agrément, réservée à l'Etat par l'article 5, § 1er, I, 1E, f), ni l'une des autres exceptions mentionnées à l'article 5, § 1er, I, 1E, ne peut être réputée impliquer une compétence de l'Etat pour édicter également des règles en matière de contrôle du respect des normes qu'il est habilité à arrêter.

3. La disposition du 2.1.4. n'a pas non plus sa place dans la rubrique "Normes architecturales", dès lors qu'il s'agit plutôt d'une norme d'organisation.

.../...

4. Il serait préférable de rédiger la disposition du 2.1.1. comme suit :

"Une même habitation doit héberger au moins quatre patients psychiatriques et peut en accueillir dix au plus".

5. Il conviendrait de rédiger la disposition du 2.1.2. comme suit :

"Les maisons ... hygiène; elles doivent être équipées notamment d'un lavabo par patient, d'un bain ou d'une douche et d'une toilette".

Normes fonctionnelles.

1. Au 2.2.1., il y aurait lieu d'éliminer les discordances entre le texte français et le texte néerlandais.

2. La disposition du 2.2.2. n'étant pas formulée en tant que norme fonctionnelle, il conviendrait de la reformuler en ce sens.

3. Dans le texte néerlandais du 2.2.3., il y aurait lieu d'écrire après le premier tiret : "organisatie van de tijdsbesteding ...".

.../...

4. Il apparaît au Conseil d'Etat que par la disposition du 2.2.4., seconde phrase, les auteurs du projet entendent sauvegarder, non pas la protection du secret professionnel des dispensateurs de soins, mais la vie privée des patients.

Si telle est effectivement leur intention, il est suggéré de rédiger le 2.2.4. comme suit :

"Pour chaque habitant il est établi un dossier individuel comprenant des données médicales, sociales et juridiques. La conservation de ce dossier, ainsi que sa consultation sont organisées de manière à ce que la vie privée du patient soit respectée au maximum".

Normes d'organisation.

1. Il conviendrait d'améliorer la rédaction du 2.3.1. comme suit :

"L'initiative d'habitation protégée doit émaner d'une association ...".

2. Par souci de l'unité de terminologie, il conviendrait de faire usage, dans le texte néerlandais des points 2.3.2. et 2.3.3., du terme "team", comme sous le point 2.3.5., et non du terme "equipe".

.../...

3. Au 2.3.5., il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais pour ce qui est de la participation à la concertation du médecin spécialiste en psychiatrie.

4. Au 2.3.6., il conviendrait d'éliminer les différences entre les exemples donnés respectivement dans le texte français et dans le texte néerlandais.

5. Selon les précisions fournies par le délégué du Gouvernement, la disposition prévue au 2.3.7. a pour objet, d'une part, d'offrir au patient qui séjourne dans une initiative d'habitation protégée la même protection que celle qui est offerte au logement familial par la législation sur les loyers, alors que, d'autre part, compte tenu du rôle spécifique des initiatives d'habitation protégée, il doit exister une possibilité de mettre fin au contrat de séjour lorsque le patient peut être réintégré pleinement à la vie en société (voir la prescription du point 1, relative à la durée du séjour dans une initiative d'habitation protégée).

Indépendamment tant de l'imprécision de l'expression "contrats habituels prévus dans la loi sur les loyers" que de l'impossibilité de déroger par arrêté royal à des règles fixées par la loi, une référence à la législation sur les loyers n'est pas pertinente en l'espèce, puisque, ce qui prime ici est l'accompagnement du patient, tant que cela s'avère indispensable, ainsi que l'utilisation optimale du nombre

.../...

limité de places d'habitation protégée, et non pas le fait d'offrir un logement.

Il est, dès lors, recommandé d'éviter toute référence à la législation sur les loyers, ce qui n'exclut pas que les patients admis dans une initiative d'habitation protégée puissent se voir offrir, sous une autre forme, certaines garanties quant à la durée de leur séjour et aux délais à respecter si le pouvoir organisateur entend mettre fin à ce séjour.

La rédaction de la première phrase du 2.3.7. pourrait par ailleurs être améliorée et complétée comme suit :

"Il est conclu avec les patients ou avec leurs représentants légaux un contrat de séjour, dans lequel ... frais de séjour".

Normes de personnel.

Le texte français omet de mentionner le diplôme de licencié. Au surplus, il conviendrait d'écrire "de type court" au lieu de "de cycle court".

Par ailleurs, il y aurait lieu de compléter le texte néerlandais par la mention "gediplomeerde in de (lichamelijke opvoeding)".

.../...

VD.

- 18 -

L. 19.885/8.

.../...

VD.

- 19 -

L. 19.885/8.

BL.

- 19 -

L. 19.885/8.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. BAERT, adjunct-
auditeur.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.