

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 samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten", 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 applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques", a donné le 11 mai 1990 l'avis suivant :

DRAAGWIJDTE EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp stelt normen vast waaraan samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten in de zin van artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, moeten voldoen om te kunnen worden erkend. Die normen hebben in hoofdzaak betrekking op de doelstelling van de samenwerkingsverbanden en op de samenstelling en het tot-stand-komen ervan.

Het ontwerp heeft betrekking op twee categorieën van samenwerkingsverbanden, te weten het "samenwerkingsverband voor de oprichting en het beheer van het beschut wonen" enerzijds en het "samenwerkingsverband als overlegplatform" anderzijds.

De rechtsgrond voor het ontwerp is te vinden in de artikelen 9bis en 68 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, alsmede in artikel 2 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.

OPMERKINGEN.

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 9bis, ingevoegd bij de wet van 30 december 1988, en 68, eerste lid;".

2. In een tweede lid dient te worden verwezen naar het hiervoren vermelde koninklijk besluit dat mede de rechtsgrond van het ontwerp vormt, en meer bepaald naar artikel 2 van dat besluit.

3. Het lid dat verwijst naar het advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen vulle men aan met de vermelding van de Afdeling van die Raad welke het bedoelde advies heeft uitgebracht.

Artikel 1.

1. Ter wille van de overeenstemming met de terminologie die in artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen wordt gebruikt, schrijve men in de Nederlandse tekst van het ontwerp overal "samenwerkingsverband van (niet : tussen) psychiatrische instellingen en diensten".

2. De inleidende zin is onvolledig in zoverre hij geen verwijzing bevat naar het grondwetsartikel op grond waarvan

.../...

bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid aan Brusselse instellingen werden opgedragen. Men dient derhalve te schrijven : "... de overheid die ... bevoegd is krachtens artikel 59bis, artikel 59ter of artikel 108ter van de Grondwet".

Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 5, § 1, en 8, § 5.

3. In littera a) schrijve men : "voor de oprichting en het beheer van initiatieven van beschut wonen". Dezelfde opmerking geldt ook voor het opschrift en de bepalingen van hoofdstuk II.

4 In de Franse tekst van littera b) schrijve men "soit à la formation".

5. Het zou meer in overeenstemming zijn met het gebruik de onderverdelingen die op de inleidende zin volgen als 1E en 2E te nummeren. Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 3, 4, 7 en 10, § 2.

Artikel 4.

Het volstaat in littera a) te schrijven : "een algemeen ziekenhuis ... of (niet : en/of) een psychiatrisch ziekenhuis;".

.../...

Artikel 5.

1. Het samenwerkingsverband bedoeld in hoofdstuk II moet luidens artikel 5, § 1, worden opgericht hetzij als vereniging zonder winstoogmerk, hetzij als vereniging zoals bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Artikel 5, § 1, bepaalt eveneens dat het bedoelde samenwerkingsverband het voorwerp dient uit te maken van een overeenkomst die moet worden goedgekeurd door de overheid die voor het gezondheidsbeleid bevoegd is krachtens artikel 59bis of artikel 59ter (lees om de reeds aangegeven reden verder : of artikel 108ter) van de Grondwet.

Daar zowel het statuut van de verenigingen zonder winstoogmerk als dat van de verenigingen bedoeld in artikel 118 van de wet van 8 juli 1976 bij wet zijn vastgelegd en het thans voor advies voorgelegde ontwerp slechts een ontwerp van koninklijk besluit is, zullen alle voorschriften van de bedoelde wettelijke regelingen moeten worden in acht genomen en zal geen enkel voorschrift van het ontwerp met die regelingen in strijd mogen zijn.

Binnen de hem toegemeten termijn van drie dagen heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of het ontwerp in alle opzichten aan die laatste voorwaarde voldoet.

Er kan wel worden opgemerkt dat artikel 120 van de wet van 8 juli 1976 reeds de goedkeuring oplegt van de statuten van de verenigingen bedoeld in artikel 118 van dezelfde wet, zodat wat die verenigingen betreft die goedkeuring bedoeld in

.../...

artikel 5, § 1, van het ontwerp redelijkerwijze geen andere kan zijn dan die welke reeds krachtens artikel 120 van de wet van 8 juli 1976 vereist is.

2. Het tweede lid van paragraaf 1 redigere men als volgt :

"Het samenwerkingsverband moet worden opgericht onder de vorm hetzij van een vereniging zonder winstoogmerk zoals bedoeld in de wet van 27 juni 1921 ..., hetzij van een vereniging zoals bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 ...".

3. In de inleidende zin van paragraaf 2 schrijve men in de Nederlandse tekst "regelen" in plaats van "behandelen". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 9, § 3.

4. In 9E van paragraaf 2 dient te worden gepreciseerd om welke risico's het gaat.

Met de regelingen bedoeld in 10E van paragraaf 2 zal uiteraard geen afbreuk kunnen worden gedaan aan de bevoegdheden van de hoven en de rechtbanken en van de Raad van State zoals die bij de wet zijn vastgesteld.

Onder het voorbehoud van de m.b.t. de artikelen 9 en 10 onder punt 3 gemaakte opmerking gelden de twee hiervoren geformuleerde opmerkingen ook voor artikel 9, § 3, 13E en 14E.

.../...

Artikel 6.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 4, ware het juister in paragraaf 1 te schrijven "de onderscheiden instellingen en diensten".

2. Paragraaf 2, dat in algemene bewoordingen is gesteld, laat niet toe de precieze bevoegdheidssfeer van het comité vast te stellen en deze af te bakenen t.a.v. de bevoegdheden die toekomen aan de wettelijke bestuursorganen van het samenwerkingsverband die zullen verschillen al naargelang de juridische vorm van het samenwerkingsverband (cf. artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp). Het behoeft geen betoog dat ter zake geen afbreuk zal kunnen worden gedaan aan de bevoegdheden van de wettelijke bestuursorganen zoals die bij de wet zijn vastgesteld.

Artikel 7.

1. Het verdient aanbeveling in de Nederlandse tekst in fine van littera b) te schrijven : "... over het opname-, ontslag- en doorverwijzingsbeleid (niet : "doorverwijzingsbeleid") van de betrokken instellingen en diensten". In de Franse tekst schrijve men bijgevolg : "... et de transfert des institutions et services concernés;".

.../...

2. Rekening houdend met de bedoeling van de stellers van de tekst, schrijve men in littera c), in fine : "... , gesloten worden hetzij tussen alle van het samenwerkingsverband deel uitmakende instellingen en diensten, hetzij tussen enkele ervan".

Artikel 8.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 1, zijn in paragraaf 1 de woorden "tussen psychiatrische instellingen en diensten" een overbodige precisering die alleen maar de aandacht afleidt.

2. In paragraaf 3, eerste lid, 5E, schrijve men : "de inrichtende macht van een initiatief van beschut wonen".

3. De redactie van paragraaf 3, tweede lid, verbeter men als volgt : "... moet ten minste één van elk van de hiervoren bedoelde categorieën van instellingen en diensten ...".

4. In fine van de Nederlandse tekst van paragraaf 3, derde lid, voege men de woorden "en diensten" toe.

5. De eerste volzin van paragraaf 4 redigere men beter als volgt : "De instellingen en diensten bedoeld in § 3 mogen

.../...

slechts van één samenwerkingsverband als overlegplatform deel uitmaken".

Artikelen 9 en 10.

1. Hoewel de "samenwerkingsverbanden als overlegplatform" in hoofdzaak overlegorganen zonder beslissingsbevoegdheid zullen zijn, moet m.b.t. die samenwerkingsverbanden toch een analoge opmerking worden gemaakt als die welke bij artikel 5 werd gemaakt. In de mate dat aan de bedoelde samenwerkingsverbanden toch beslissingsbevoegdheid zou worden toegekend, zal dat enkel kunnen gebeuren binnen zo'n grenzen en op een dergelijke manier, dat daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bij wet vastgestelde regelingen inzake de instellingen en diensten welke van die samenwerkingsverbanden deel uitmaken.

2. In de Nederlandse tekst van artikel 9, § 2, schrijven men "gesloten" i.p.v. "afgesloten". In de Franse tekst wordt het begrip "secteur" gehanteerd (zo ook in artikel 10, § 2, littera c), van het ontwerp) terwijl in de voorafgaande artikelen sprake is van "région". Een eenvormige terminologie dringt zich ter zake op. Bovendien dient nog in de Franse tekst "soumise" te worden geschreven, en niet "sousmise".

3. De vraag rijst of, bij het vaststellen van de aangelegenheden die krachtens artikel 9, § 3, verplichtend moeten worden geregeld bij het oprichten van een "samenwerkingsverband als overlegplatform", men zich niet te veel

.../...

heeft laten leiden door de analoge bepaling van artikel 5, § 2, daarbij uit het oog verliezend dat het hier in beginsel slechts om een overlegorgaan gaat.

Tevens zou met meer duidelijkheid moeten worden aangegeven omtrent welke aangelegenheden het de bedoeling is aan de hier bedoelde samenwerkingsverbanden een werkelijke beslissingsbevoegdheid toe te kennen.

4. De Nederlandse tekst van artikel 9, § 3, 4E, formuleer men als volgt :

"4Ede beschrijving van het gebied dat door het samenwerkingsverband wordt bestreken, alsmede het aantal inwoners ervan;".

5. Ter wille van het parallellisme met artikel 5, § 2, 10E, schrijf men in de Franse tekst van artikel 9, § 3, 14E, "le règlement" in plaats van "les modalités de règlement".

6. Daar artikel 10, § 1, enkel betrekking heeft op "samenwerkingsverbanden als overlegplatform" schrijf men, naar analogie met artikel 6, § 1 : "Het samenwerkingsverband moet beschikken ...".

.../...

7. In fine van de Nederlandse tekst van artikel 10, § 2, d) (lees : 4E), schrijve men "ziekenfondsen" in plaats van "mutualiteiten".

Artikelen 11 en 12.

Deze artikelen dienen onderling van plaats te worden verwisseld en te worden ondergebracht in een "Hoofdstuk IV - Slotbepalingen".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

L'arrêté en projet fixe des normes auxquelles des associations d'institutions et de services psychiatriques au sens de l'article 9bis de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, doivent répondre pour pouvoir être agréées. Ces normes se rapportent essentiellement aux objectifs des associations ainsi qu'à leur composition et à leur constitution.

Le projet concerne deux catégories d'associations, à savoir l'"association pour la création et la gestion d'habitations protégées", d'une part, et l'"association comme plate-forme de concertation", d'autre part.

Le fondement légal du projet est conféré par les articles 9bis et 68 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, ainsi que par l'article 2 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 introduite auprès du Conseil d'Etat.

Par conséquent, l'arrêté auquel se rapporte le présent avis ne disposera d'un fondement légal suffisant qu'après que l'arrêté royal, dont il est question ci-dessus, aura également été pris.

OBSERVATIONS.

Préambule.

1. Il conviendrait de formuler le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment les articles 9bis, inséré par la loi du 30 décembre 1988, et 68, alinéa 1er;"

2. Dans un deuxième alinéa, il y a lieu de viser l'arrêté royal précité, qui constitue également le fondement légal du projet, et plus précisément l'article 2 de cet arrêté.

3. Il conviendrait de compléter l'alinéa qui fait référence à l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers en faisant mention de la Section de ce Conseil qui a émis l'avis.

Article 1er.

1. Par souci de conformité avec la terminologie utilisée à l'article 9bis de la loi sur les hôpitaux, il y aurait lieu d'écrire toujours, dans le texte néerlandais du

projet, "samenwerkingsverband van (et non : "tussen") psychiatrische instellingen en diensten".

.../...

2. La phrase introductive est incomplète dans la mesure où elle ne comporte aucune référence à l'article de la Constitution sur la base duquel des compétences ont été attribuées, en matière de politique de santé, aux institutions bruxelloises. Il y a, dès lors, lieu d'écrire : "... l'autorité compétente ... de santé en vertu de l'article 59bis, de l'article 59ter ou de l'article 108ter de la Constitution".

La même observation s'applique également aux articles 5, § 1er, et 8, § 5.

3. Au a), il conviendrait d'écrire : "pour la création et la gestion d'initiatives d'habitations protégées". La même observation s'applique également à l'intitulé et aux dispositions du chapitre II.

4. Au b) du texte français, il y a lieu d'écrire "soit à la formation".

5. Il serait davantage conforme à l'usage de numéroté par 1E et 2E les subdivisions qui suivent la phrase introductive. La même observation s'applique également aux articles 3, 4, 7 et 10, § 2.

Article 4.

Il suffit d'écrire, au a) : "un hôpital général ... ou (et non : et/ou) un hôpital psychiatrique;".

.../...

Article 5.

1. Aux termes de l'article 5, § 1er, l'association visée au chapitre II doit être créée soit sous la forme d'une association sans but lucratif, soit sous celle d'une association visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. L'article 5, § 1er, prévoit également que l'association visée doit faire l'objet d'une convention approuvée par l'autorité compétente pour la politique de santé en vertu de l'article 59bis ou de l'article 59ter (lire pour le motif indiqué ci-dessus : ou de l'article 108ter) de la Constitution.

Dès lors que tant le statut des associations sans but lucratif que celui des associations visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 sont fixés par la loi et que le projet présentement soumis pour avis n'est qu'un projet d'arrêté royal, il faudra observer toutes les prescriptions des régimes légaux considérés et aucune prescription du projet ne pourra leur être contraire.

Eu égard au délai de trois jours qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'examiner si le projet répond, en tous points, à cette dernière condition.

Il est toutefois à noter que l'article 120 de la loi du 8 juillet 1976 impose déjà l'approbation des statuts des associations visées à l'article 118 de la même loi, de sorte qu'en ce qui concerne ces associations, l'approbation visée à l'article 5, § 1er, du projet ne peut, logiquement, être que celle qui est déjà requise en vertu de l'article 120 de la loi du 8 juillet 1976.

.../...

2. Il y aurait lieu de formuler l'alinéa 2 du paragraphe 1er comme suit :

"L'association doit être créée sous la forme soit d'une association sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 ..., soit sous celle d'une association au sens de l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale".

3. Dans la phrase introductive du paragraphe 2, il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais, "regelen" au lieu de "behandelen". La même observation s'applique également à l'article 9, § 3.

4. Au paragraphe 2, 9E, il y a lieu de préciser les risques dont il s'agit.

Les règlements visés au paragraphe 2, 10E, ne pourront évidemment porter atteinte aux compétences des cours et tribunaux et du Conseil d'Etat telles qu'elles sont établies par la loi.

Sous réserve de l'observation formulée, sous le point 3, à propos des articles 9 et 10, les deux observations formulées plus haut s'appliquent également à l'article 9, § 3, 13E et 14E.

Article 6.

.../...

1. Eu égard à la disposition figurant à l'article 4, il serait plus exact d'écrire, au paragraphe 1er, "des divers services et institutions".

2. Le paragraphe 2, rédigé en termes généraux, ne permet pas de déterminer avec précision la sphère d'attributions du comité et de le délimiter par rapport aux attributions dévolues aux organes de gestion légaux de l'association qui différeront en fonction de la forme juridique de celle-ci (cf. l'article 5, § 1er, alinéa 2, du projet). Il va de soi qu'en l'espèce, il ne pourra être porté atteinte aux attributions des organes de gestion légaux telles qu'elles sont établies par la loi.

Article 7.

1. Il est recommandé d'écrire, à la fin du b), dans le texte néerlandais : "... over het opname-, ontslag- en doorverwijzingsbeleid (et non : "doorverwijzigingsbeleid") van de betrokken instellingen en diensten". Dans le texte

français, il conviendra d'écrire par conséquent : "... et de transfert des institutions et services concernés;".

2. Compte tenu de l'intention des auteurs du texte, il conviendrait d'écrire, à la fin du c) : "... conclues soit entre tous les services et institutions faisant partie de l'association, soit entre quelques-uns d'entre eux".

.../...

Article 8.

1. Eu égard à la disposition de l'article 1er, les mots "entre institutions et services psychiatriques" figurant au paragraphe 1er constituent une précision inutile qui ne fait que détourner l'attention.

2. Au paragraphe 3, alinéa 1er, 5E, il y aurait lieu d'écrire : "le pouvoir organisateur d'une initiative d'habitations protégées".

3. Il conviendrait d'améliorer l'énoncé du paragraphe 3, alinéa 2, comme suit : "... doit comprendre au minimum une de chacune des catégories susmentionnées d'institutions ou de services, ...".

4. A la fin du texte néerlandais du paragraphe 3, alinéa 3, il y aurait lieu d'ajouter les mots "en diensten".

5. Il serait préférable de rédiger la première phrase du paragraphe 4 de la manière suivante : "Les institutions et services visés au § 3 ne peuvent faire partie que d'une seule association comme plate-forme de concertation".

Articles 9 et 10.

.../...

1. Bien que les "associations comme plate-forme de concertation" soient essentiellement des organes de concertation dépourvus de pouvoir de décision, il convient néanmoins de formuler, à leur propos, une observation analogue à celle qui a été faite en ce qui concerne l'article 5. Dans la mesure où quelque pouvoir de décision serait néanmoins attribué aux associations considérées, il ne pourrait en être ainsi que dans des limites et de manière telles qu'il ne serait pas porté atteinte aux règles prévues par la loi en ce qui concerne les institutions et les services qui en font partie.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 2, il conviendrait d'écrire "gesloten" au lieu de "afgesloten". Dans le texte français, il est fait usage de la notion de "secteur" (ainsi qu'à l'article 10, § 2, c), du projet), alors que, dans les articles précédents, il est fait état de "région". Une terminologie uniforme s'impose à cet égard. D'autre part, il y a lieu d'écrire "soumise", et non pas "sousmise".

3. La question se pose de savoir si, en arrêtant les éléments qui, en vertu de l'article 9, § 3, doivent obligatoirement être réglés lors de la création d'une "association comme plate-forme de concertation", on ne s'est pas inspiré outre mesure de la disposition analogue de l'article 5, § 2, perdant en cela de vue qu'en l'espèce, il ne s'agit, en principe, que d'un organe de concertation.

Par ailleurs, il y aurait lieu d'indiquer plus clairement les éléments à propos desquels on a l'intention d'accorder un réel pouvoir de décision aux associations considérées.

.../...

4. Il conviendrait de formuler le texte néerlandais de l'article 9, § 3, 4E, comme suit :

"4Ede beschrijving van het gebied dat door het samenwerkingsverband wordt bestreken, alsmede het aantal inwoners ervan;".

5. Afin d'assurer le parallélisme avec l'article 5, § 2, 10E, il y aurait lieu d'écrire à l'article 9, § 3, 14E, du texte français "le règlement" au lieu de "les modalités de règlement".

6. L'article 10, § 1er, ne se rapportant qu'aux seules "associations comme plate-forme de concertation", il conviendrait d'écrire, par analogie avec l'article 6, § 1er : "L'association doit disposer ...".

7. A la fin du texte néerlandais de l'article 10, § 2, d) (lire : 4E), il y aurait lieu d'écrire "ziekenfondsen" au lieu de "mutualiteiten".

Articles 11 et 12.

Il convient de permuter ces articles et de les incorporer dans un "Chapitre IV - Dispositions finales".

.../...

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. M. VAN DAMME, 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. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.