

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 november 1997 door de Minister van Sociale Zaken en door de Minister van Volksgezondheid verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 1990 waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten", heeft op 4 december 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et par le Ministre de la Santé publique, le 28 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 1990 rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à des initiatives d'habitation protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques", a donné le 4 décembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat

- de registratie van de Minimale Psychiatrische Gegevens vanaf 1 juli 1996 van toepassing is in de psychiatrische ziekenhuizen en de psychiatrische afdelingen in de algemene ziekenhuizen en dat het implementatieproces geslaagd is;
- het van bij de aanvang de bedoeling was te komen tot een uniforme registratie voor de gehele residentiële psychiatrische zorgverlening, waarbij omwille van organisatorische, financiële en programmatorische redenen werd geopteerd om het registratie-instrument in de psychiatrische verzorgingstehuizen en de initiatieven voor beschut wonen een jaar later te implementeren;
- op dit ogenblik de verschillende voorwaarden zijn vervuld om vanaf 1 januari 1998 tot een algemene implementatie over te gaan;
- vanaf 1 januari 1998, budgettair de nodige middelen voorzien zijn om de registratie in de psychiatrische verzorgingstehuizen en de initiatieven voor beschut wonen te financieren;
- ter voorbereiding van de implementatie in de instellingen een introductiedag en opleidingsdagen voor de M.P.G.-verantwoordelijken worden georganiseerd".

*

* *

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 10 juli 1990 waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, strekken ertoe de opsomming van de bepalingen van de voornoemde gecoördineerde wet op de ziekenhuizen welke van toepassing zijn op de initiatieven van beschut wonen aan te vullen met de artikelen 86 en 107, a), van die gecoördineerde wet.

.../...

RECHTSGROND

Rechtsgrond van de ontworpen bepalingen vormt artikel 6 van de voornoemde gecoördineerde wet op de ziekenhuizen dat de Koning machtigt om, na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning, de bepalingen van die wet, geheel of gedeeltelijk en met eventuele aanpassingen, uit te breiden tot de initiatieven van beschut wonen en van doorgangstehuizen ten behoeve van psychiatrische patiënten.

In de aanhef van het ontwerp wordt tevens artikel 9bis van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen vermeld. Dat artikel, dat uitsluitend betrekking heeft op de samenwerkingsverbanden tussen verzorgingsinstellingen en diensten, vormt weliswaar de rechtsgrond van het voornoemde besluit van 10 juli 1990 in zoverre dat besluit ook bepalingen bevat betreffende de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, maar biedt geen rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen die immers beperkt zijn tot de initiatieven van beschut wonen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Zoals hiervoren reeds werd aangegeven, kunnen de ontworpen bepalingen, overeenkomstig artikel 6 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, slechts worden vastgesteld na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning.

.../...

Blijkens de aanhef van het ontwerp zou de Nationale Raad op 13 januari 1994 advies hebben gegeven over de ontworpen regeling.

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat het doel en het nut van de wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen er in essentie in bestaat die overheid te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dan ook in principe kort zijn. Een advies zou alleen kunnen worden in aanmerking genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als zou zijn aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan het adviesorgaan is uitgegaan niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer terzake dienend moet worden aangemerkt.

Er kan worden betwijfeld of in casu aan dat vereiste is voldaan. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken en uit de motivering van het verzoek om spoedbehandeling blijkt immers, enerzijds, dat het advies van 13 januari 1994 alleen betrekking had op een "conceptnota" in verband met de registratie van Minimale Psychiatrische Gegevens (MPG), en anderzijds, dat, omwille van organisatorische, financiële en programmatorische redenen, ervoor werd geadviseerd om de regeling inzake de registratie van die gegevens in de psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven voor beschut wonen een jaar later in te voeren

.../...

dan in de psychiatrische ziekenhuizen en in de psychiatrische afdelingen in de algemene ziekenhuizen. De bedoeling van dat uitstel was allicht ook om, bij de implementatie van de regeling in de psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven voor beschut wonen, rekening te kunnen houden met de ervaring die werd opgedaan in de psychiatrische ziekenhuizen en in de psychiatrische afdelingen in de algemene ziekenhuizen.

In die omstandigheden lijkt het dan ook wenselijk dat de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning, opnieuw wordt geraadpleegd omtrent het invoeren van de bedoelde regeling in de initiatieven voor beschut wonen, zodat hij in zijn advies rekening kan houden met de resultaten van de bedoelde evaluatie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Zoals hiervoren bij de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp werd aangegeven, dient de verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar artikel 9bis van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen te worden weggelaten.

Aangezien artikel 6 van de voornoemde wet ook werd gewijzigd bij de wetten van 20 juli 1990 en 29 april 1996, dient dat eerste lid als volgt te worden geredigeerd :

.../...

"Gelet op de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid op artikel 6, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1988, 20 juli 1990 en 29 april 1996;".

2. Aangezien in het vijfde en het zesde lid van de aanhef respectievelijk de motivering wordt overgenomen van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag en een verwijzing wordt opgenomen naar het advies dat de Raad van State geeft met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het vierde lid van de aanhef, dat verwijst naar artikel 3, § 1, van die gecoördineerde wetten, te worden geschrapt.

Artikel 1

Men redigere de ontworpen bepalingen onder 1° en 2° als volgt :

"1° in de bepaling onder 1° worden ... (verder zoals in het ontwerp);

2° in de bepaling onder 2° wordt ... (verder zoals in het ontwerp)".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

"door het feit dat

- de registratie van de Minimale Psychiatrische Gegevens vanaf 1 juli 1996 van toepassing is in de psychiatrische ziekenhuizen en de psychiatrische afdelingen in de algemene ziekenhuizen en dat het implementatieproces geslaagd is;
- het van bij de aanvang de bedoeling was te komen tot een uniforme registratie voor de gehele residentiële psychiatrische zorgverlening, waarbij omwille van organisatorische, financiële en programmatorische redenen werd geopteerd om het registratie-instrument in de psychiatrische verzorgingstehuizen en de initiatieven voor beschut wonen een jaar later te implementeren;
- op dit ogenblik de verschillende voorwaarden zijn vervuld om vanaf 1 januari 1998 tot een algemene implementatie over te gaan;
- vanaf 1 januari 1998, budgettair de nodige middelen voorzien zijn om de registratie in de psychiatrische verzorgingstehuizen en de initiatieven voor beschut wonen te financieren;
- ter voorbereiding van de implementatie in de instellingen een introductiedag en opleidingsdagen voor de M.P.G.-verantwoordelijken worden georganiseerd".

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation se limite essentiellement à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTEE DU PROJET

Les modifications que le projet d'arrêté soumis pour avis vise à apporter à l'arrêté royal du 10 juillet 1990 rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à des initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques, tendent à compléter l'énumération des dispositions de la loi coordonnée susvisée sur les hôpitaux, qui sont applicables aux initiatives d'habitation protégée, par les articles 86 et 107, a), de cette loi coordonnée.

FONDEMENT LEGAL

Le fondement légal des dispositions en projet est constitué par l'article 6 de la loi coordonnée susvisée sur les hôpitaux, qui autorise le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section

.../...

programmation et agrément, à étendre les dispositions de cette loi, en tout ou en partie et avec d'éventuelles adaptations, aux initiatives d'habitations protégées et de homes de séjour provisoire pour les patients psychiatriques.

Le préambule du projet mentionne également l'article 9bis de la loi coordonnée sur les hôpitaux. Cet article, qui se rapporte exclusivement aux associations entre établissements de soins et services, constitue certes le fondement légal de l'arrêté susvisé du 10 juillet 1990 dans la mesure où cet arrêté contient également des dispositions relatives aux associations d'établissements et services psychiatriques, mais il ne procure pas de fondement légal aux dispositions en projet, qui se limitent en effet aux initiatives d'habitation protégée.

FORMALITES PREALABLES

Ainsi qu'il a déjà été indiqué ci-dessus, les dispositions en projet ne peuvent, conformément à l'article 6 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, être arrêtées qu'après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément.

Selon le préambule du projet, le Conseil national aurait émis son avis sur les règles en projet le 13 janvier 1994.

.../...

Il convient d'observer à ce sujet que l'objectif et l'utilité de l'obligation légale, faite à l'autorité réglementaire, de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref. Un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

Il paraît douteux qu'il ait été satisfait en l'occurrence à cette exigence. Il appert, en effet, des pièces jointes à la demande d'avis ainsi que de la motivation de la demande de traitement urgent, d'une part, que l'avis du 13 janvier 1994 ne portait que sur une "note conceptuelle" relative à l'enregistrement du Résumé Psychiatrique Minimum (RPM) et, d'autre part, que pour des motifs d'organisation, d'ordre financier et de programmation, l'on a préféré instaurer le régime relatif à l'enregistrement de ces données dans les établissements de soins psychiatriques et les initiatives d'habitation protégée un an après les hôpitaux psychiatriques et les sections psychiatriques des hôpitaux généraux. Ce sursis avait sans doute également pour but, lors de l'application des règles dans les maisons de soins psychiatriques et les initiatives d'habitation protégée, de pouvoir tenir compte de l'expérience acquise dans les

.../...

hôpitaux psychiatriques et dans les sections psychiatriques des hôpitaux généraux.

Dans ces conditions, il paraît indiqué, dès lors, que le Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément, soit consulté à nouveau au sujet de l'instauration du régime visé dans les initiatives d'habitation protégée, de sorte que, dans son avis, il puisse tenir compte des résultats de l'évaluation concernée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, lors de l'examen du fondement légal du projet, il y aurait lieu d'omettre la référence, figurant au premier alinéa du préambule, à l'article 9bis de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

Dès lors que l'article 6 de la loi susvisée a été modifié également par les lois des 20 juillet 1990 et 29 avril 1996, il conviendrait de rédiger ce premier alinéa comme suit :

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment l'article 6, modifié par les lois des 30 décembre 1988, 20 juillet 1990 et 29 avril 1996;".

.../...

2. Comme les cinquième et sixième alinéas du préambule, respectivement, reproduisent la motivation de l'urgence de la demande d'avis et visent l'avis émis par le Conseil d'Etat en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il y aurait lieu de supprimer le quatrième alinéa du préambule, qui vise l'article 3, § 1er, de ces lois coordonnées.

Article 1er

Les 1° et 2° en projet seront rédigés comme suit :

"1° au 1°, les mots "et 74, alinéa premier" sont remplacés par les mots "74, alinéa 1er, et 86";

2° au 3°, ... (la suite comme dans le projet)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER