KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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 ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfdagen en de prijs per verblijfdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald", heeft op 4 december 1997 het volgende advies gegeven :

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 ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 10 juillet 1990 fixant les règles selon lesquelles le budget des moyens financiers, le quota de journées de séjour et le prix de la journée de séjour sont déterminés pour les initiatives d'habitation protégée", 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

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe aan het budget van financiële middelen dat wordt toegewezen aan de initiatieven voor beschut wonen ten behoeve van psychiatrische patiënten, een bedrag toe te voegen voor de registratie van de minimale psychiatrische gegevens (lees : minimale psychiatrische statistische gegevens), die aan de minister bevoegd voor de Volksgezondheid moeten worden meegedeeld overeenkomstig een ontworpen koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies geeft onder nr. L. 27.151/3.

Het bedoelde bedrag wordt toegekend wanneer het bewijs wordt geleverd dat één personeelslid de registratiecursus, georganiseerd door het Departement van Volksgezondheid (lees : het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu), heeft gevolgd of dat het initiatief deelnam aan het wetenschappelijk studieproject inzake registratie van minimale psychiatrische statistische gegevens.

Wanneer het initiatief van beschut wonen in gebreke blijft de minimale psychiatrische statistische gegevens te verstrekken binnen de voorgeschreven termijn, zal op het budget van financiële middelen dat wordt toegekend voor de personeelskosten, een vermindering van 10 procent worden toegepast.

RECHTSGROND

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden de artikelen 6 en 9bis van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, aangewezen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Die artikelen machtigen de Koning om, na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning, de bepalingen van die gecoördineerde 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, eensdeels, en tot door de Koning aan te wijzen samenwerkingsverbanden, anderdeels. Die artikelen 6 en 9bis bieden kennelijk geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

De ontworpen bepalingen blijken te kunnen worden aangemerkt als "regelen" in de zin van, eensdeels, artikel 87 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, zoals van toepassing verklaard bij artikel 1, 2°, 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, en anderdeels, artikel 107, a), van dezelfde wet, van toepassing verklaard bij een ontworpen koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies geeft onder nummer L. 27.148/3.

De voornoemde wetsbepalingen verlenen evenwel alleen verordenende bevoegdheid aan de Koning, en niet aan de minister :

- luidens artikel 1, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 10 juli 1990 stelt de minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, o.m. het budget van financiële middelen vast voor ieder initiatief van beschut wonen, "overeenkomstig de door Ons (de Koning) te bepalen regelen";

- luidens artikel 107, a), van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen kan de toepassing van o.m. artikel 87, "overeenkomstig de door de Koning bepaalde regelen", geheel of gedeeltelijk afhankelijk worden gemaakt van de mededeling van de in artikel 86 bedoelde gegevens.

De bepalingen van het ontworpen artikel 1, c), eerste en tweede lid (artikel 1 van het ontwerp) hebben betrekking op de vaststelling van het budget. Die bepalingen zijn dus regelen als bedoeld in artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 10 juli 1990.

In het ontworpen artikel 1, c), derde tot vijfde lid, wordt de repercussie op het budget geregeld van het niet-naleven of het niet binnen de gestelde termijn naleven van de verplichting om de minimale psychiatrische statistische gegevens mee te delen aan de minister. Die bepalingen zijn derhalve regelen als bedoeld in artikel 107, a), van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen.

De conclusie uit wat voorafgaat is derhalve dat de ontworpen bepalingen bij koninklijk besluit, en niet bij ministerieel besluit, moeten worden vastgesteld. Diezelfde opmerking geldt overigens voor de gehele regeling van het ministerieel besluit van 10 juli 1990, waarvan het ontwerp de wijziging beoogt.

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

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend ajouter au budget des moyens financiers alloué aux initiatives d'habitations protégées pour les patients psychiatriques, un montant destiné à l'enregistrement du résumé psychiatrique minimum (lire : enregistrement des données statistiques minimales psychiatriques) qui doit être communiqué au ministre qui a la Santé publique dans ses attributions conformément à un arrêté royal en projet sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 27.151/3.

Le montant visé est octroyé si l'on apporte la preuve qu'un membre du personnel a suivi un cours d'enregistrement organisé par le Ministère de la Santé publique (lire : le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement) ou que l'initiative a participé à l'étude scientifique de l'enregistrement des données statistiques minimales psychiatriques.

Si l'initiative d'habitation protégée ne transmet pas les données statistiques minimales psychiatriques dans le délai imposé, le budget des moyens financiers alloué pour les frais de personnel est diminué de 10 %.

FONDEMENT LEGAL

Selon le premier alinéa du préambule du projet, l'arrêté en projet trouve son fondement légal aux articles 6 et 9bis de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987. Ces articles confèrent au Roi le pouvoir, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément, d'étendre les dispositions de cette loi coordonnée, 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, d'une part, et aux associations qu'Il désigne, d'autre part. Manifestement, ces articles 6 et 9bis ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet.

Les dispositions en projet semblent pouvoir être qualifiées de "règles" au sens, d'une part, de l'article 87 de la loi coordonnée sur les hôpitaux, rendu applicable par l'article 1er, 2°, de 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 et, d'autre part, de l'article 107, a), de la même loi, rendu applicable par un arrêté royal en projet sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 27.148/3.

Toutefois, les dispositions légales précitées ne confèrent un pouvoir réglementaire qu'au Roi et non au ministre :

- selon l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal du 10 juillet 1990 précité, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe entre autres le budget des moyens financiers pour chaque initiative d'habitation protégée "selon des règles à déterminer par Nous (le Roi)";

- selon l'article 107, a), de la loi coordonnée sur les hôpitaux, l'application de l'article 87, entre autres, peut, "conformément aux règles fixées par le Roi", être subordonnée en tout ou en partie, à la communication des données visées à l'article 86.

Les dispositions de l'article 1er, c), alinéas 1er et 2, en projet (article 1er du projet), portent sur la fixation du budget. Ces dispositions sont donc des règles au sens où l'entend l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal du 10 juillet 1990.

L'article 1er, c), alinéas 3 à 5, en projet, règle la répercussion sur le budget du non-respect, ou du non-respect dans les délais imposés, de l'obligation de communiquer les données statistiques minimales psychiatriques au ministre. Ces dispositions sont dès lors des règles au sens où l'entend l'article 107, a), de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

Il convient par conséquent de conclure de ce qui précède que les dispositions en projet doivent être fixées par arrêté royal et non par arrêté ministériel. La même observation vaut du reste pour l'ensemble des dispositions de l'arrêté ministériel du 10 juillet 1990, que le projet vise à modifier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame 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 chambre était composée de

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