

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 juni 1996 door de Minister van Sociale Zaken en door de Minister van Volksgezondheid verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de normen waaraan een samenwerkingsverband inzake palliatieve zorg moet voldoen om te worden erkend", heeft op 14 januari 1997 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et par le Ministre de la Santé publique, le 4 juin 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les normes auxquelles une association en matière de soins palliatifs doit répondre pour être agréée", a donné le 14 janvier 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp strekt tot het vaststellen van erkenningsnormen zoals bedoeld in artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging.

Het ontwerp omschrijft in de eerste plaats de doelstellingen welke een samenwerkingsverband moet nastreven (artikel 2).

Het bepaalt ook welk geografisch gebied een samenwerkingsverband moet bestrijken (artikel 3).

Voorts bepaalt het ontwerp welke entiteiten van een samenwerkingsverband deel kunnen uitmaken (artikelen 5 en 6).

Het samenwerkingsverband moet geregeld worden in een schriftelijke overeenkomst, goed te keuren door de bevoegde overheid van de betrokken gemeenschap (artikel 7). Het ontwerp somt de aangelegenheden op die in elk geval in de overeenkomst geregeld moeten worden (artikel 8).

Een samenwerkingsverband moet een eigen beheer hebben (artikel 4). Het moet beschikken over een comité dat de leden van het samenwerkingsverband vertegenwoordigt, en dat een aantal in het ontwerp opgesomde opdrachten moet vervullen (artikel 9).

.../...

Het ontwerp voorziet in de verplichting voor een samenwerkingsverband om te beschikken over een bepaald aantal personeelsleden met een specifieke ervaring in de palliatieve zorg (artikel 10). Voorts bepaalt het ontwerp dat aan erkende samenwerkingsverbanden een equipe tot ondersteuning, te financieren door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, kan worden toegevoegd. Die equipe moet dan over een bepaalde basisbestaffing beschikken (artikel 11).

De bevoegde overheid van de betrokken gemeenschap moet de federale Minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, in kennis stellen van de individuele beslissingen die zij m.b.t. een samenwerkingsverband heeft genomen (artikel 12).

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 juli 1996 (artikel 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De mogelijkheid voor de Koning om de toepassing van de bepalingen van de wet op de ziekenhuizen uit te breiden tot de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging tussen verzorgingsinstellingen en diensten, is in artikel 9bis van die wet ingevoerd bij de wet van 21 december 1994.

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van die laatste wet blijkt dat de wetgever van oordeel was "dat een efficiënte en een evenwichtige regionale uitbouw van de palliatieve zorgvoorzieningen een goede wisselwerking tussen de intramurale en de extramurale sector vereist" (1). Met het oog op het "stimuleren van de «palliatieve cultuur»", werd gedacht aan de organisatie en de financiering van een dertigtal "palliatieve platformen"; de federale overheid zou zich echter zo weinig mogelijk uitspreken over de wijze waarop de "palliatieve cultuur" ter plaatse wordt ingevuld (2).

De wetgever heeft aldus het totstandkomen van samenwerkingsverbanden willen stimuleren. De financiering ervan werd in het vooruitzicht gesteld, en met het oog

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218-1, p. 13.

(2) Uiteenzetting van de Minister van Sociale Zaken, verslag van de Commissie voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu, Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218-3, p. 3. Zie eveneens, in hetzelfde verslag, pp. 7-8.

daarop werd de Koning gemachtigd tot het bepalen van o.m. erkenningsnormen (1).

Erkenningsnormen dienen zo geformuleerd te zijn dat de betrokkenen in voldoende mate kunnen voorzien wat van hen verwacht wordt, zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Indien het niet mogelijk blijkt om dit vereiste te verzoenen met het oogmerk om aan de betrokkenen, wat de concrete werking betreft, een relatief grote vrijheid te laten, zou er best van afgezien worden in erkenningsnormen te voorzien, en zou ernaar gestreefd moeten worden om de vooropgestelde doelstellingen op een andere wijze te realiseren.

Te dezen blijken een aantal erkenningsnormen zeer vaag te zijn. Dit is het geval met artikel 2, dat het doel van een samenwerkingsverband in algemene bewoordingen omschrijft, waarbij heelwat wordt overgelaten aan het concrete initiatief van de partners. Ook artikel 8 is vaag, doordat het weliswaar een opsomming van te regelen aangelegenheden bevat, doch in de meeste gevallen niet nader preciseert in welke zin de concrete invulling dient te

(1) De machtiging om erkenningsnormen te bepalen volgt onrechtstreeks uit de machtiging om de bepalingen van de wet op de ziekenhuizen van toepassing te verklaren op de samenwerkingsverbanden. Aldus kan de Koning immers bepalen dat artikel 68 van de wet van toepassing is. Op grond van dat artikel kan hij dan de normen bepalen welke de ziekenhuizen, met het oog op hun erkenning, moeten naleven. Een ontwerp van koninklijk besluit, waarover de Raad van State heden advies L. 25.191/8 geeft, strekt precies tot het toepasselijk verklaren van een aantal bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, waaronder artikel 68, eerste lid.

gebeuren. Ten slotte bepaalt artikel 9 dat een samenwerkingsverband moet beschikken over een comité, zonder evenwel de precieze plaats van dat comité ten aanzien van het beheer van het samenwerkingsverband (zie artikel 4) vast te stellen (1).

Bij gebreke van nadere preciseringen komt de opgezette erkenningsregeling tekort aan de vereisten inzake rechtszekerheid. Het ontwerp zou op die punten dus aangepast moeten worden.

De hiernavolgende opmerkingen worden subsidiair gegeven.

2. Aangezien artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen alleen maar krachtens een ontworpen koninklijk besluit, waarover de Raad van State heden advies L. 25.191/8 geeft, van toepassing zal zijn op de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging, zal er voor het voorliggende ontwerp pas een voldoende rechtsgrond zijn, als dat ontworpen besluit effectief in werking getreden is.

Men wake er bijgevolg over dat het koninklijk besluit waarop het voorliggend advies betrekking heeft, niet

(1) Het is met name niet duidelijk hoe de bevoegdheden van het comité zich zouden verhouden tot die van het wettelijk bestuursorgaan, als m.b.t. de juridische vorm van het samenwerkingsverband (artikel 8, 2^o) geopteerd wordt voor die van een rechtspersoon.

eerder in werking treedt dan het besluit waarop het advies L. 25.191/8 betrekking heeft.

3. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat de samenwerkingsverbanden enkel een coördinerende en ondersteunende rol zouden vervullen ten aanzien van de verzorgingsinstellingen en de diensten die er deel van uitmaken. De samenwerkingsverbanden zouden zelf geen palliatieve zorg verlenen.

Een aantal bepalingen van het ontwerp lijken er echter van uit te gaan dat de samenwerkingsverbanden zeer nauw bij de zorgverstrekking betrokken zullen zijn. Dit is met name het geval met artikel 8, 12° (mogelijkheid om het samenwerkingsverband 24 uur op 24 te contacteren) en met artikel 8, 13° (opmaken en bijhouden van een zorgenplan per patiënt). Ook uit het aan de Raad van State medegedeelde verslag van de interministeriële conferentie van volksgezondheid van 7 mei 1996 blijkt dat in die richting gedacht is (1).

(1) In dat verslag wordt o.m. gesteld dat "het samenwerkingsverband ... niet zelf aan zorgverlening (doet), (maar) de zorgverlening (begeleidt)" (p. 5). In de toelichting bij een ter vergadering besproken en grotendeels goedgekeurd amendement, wordt bovendien gesteld "dat de essentiële taak van de samenwerkingsverbanden bestaat uit enerzijds coördinatie van de diverse acties en anderzijds logistieke steun aan de patiënt, zijn familie, de hulpverleners op de eerste lijn".

De opdrachten van de samenwerkingsverbanden moeten in elk geval zo precies mogelijk omschreven worden, om onduidelijkheid te vermijden i.v.m. de respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een samenwerkingsverband en van de partners ervan.

Ook op dit punt moet de tekst dus gepreciseerd worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men schrijve in de eerste aanhefverwijzing : "..., inzonderheid op de artikelen 9bis, ingevoegd bij de wet van 30 december 1988 en gewijzigd bij de wet van 21 december 1994, en 68, eerste lid;".

2. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar een advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning, van 26 oktober 1995.

Een advies van de Nationale Raad is vereist op grond van artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen.

Te dezen blijkt dat de Minister van Sociale Zaken op 22 februari 1993 een advies heeft gevraagd over de "problematiek van de palliatieve zorgen". Bij schrijven van

.../...

16 juli 1993 liet de voorzitter van de Nationale Raad weten dat de Raad geen standpunt wenste in te nemen voordat de resultaten van het lopende experimenteel onderzoek inzake de palliatieve zorgverlening gekend waren. Bij brieven van 12 januari 1995, 27 januari 1995 en 3 april 1995 vroeg de Minister van Sociale Zaken het advies van de Nationale Raad over in totaal zeven ontwerpen van koninklijk besluit, waaronder een ontwerp waarbij de erkenningsnormen worden vastgesteld waaraan de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging tussen verzorgingsinstellingen en diensten moeten beantwoorden. Op 12 september 1995 drong de Minister aan op een advies over de zeven ontwerpen, ten laatste op 31 oktober 1995. Op 26 oktober 1995 gaf de Nationale Raad een algemeen advies inzake palliatieve zorgen; terzelfder tijd werd medegedeeld dat de zeven ontwerpen van koninklijk besluit het voorwerp zouden uitmaken van een grondige studie, die zou uitmonden in een uitvoerig advies. Zulk advies blijkt er echter niet gekomen te zijn.

Uit het voorgaande relaas blijkt dat de Minister het voorliggende ontwerp voor advies aan de Nationale Raad heeft voorgelegd, en dat de Raad zelf beslist heeft een beoordeling van de hem voorgelegde teksten te verdagen.

Artikel 11 van het koninklijk besluit van 19 november 1982 betreffende de werking van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen bepaalt dat de Raad advies uitbrengt binnen een termijn van twee maanden, welke door de Minister verlengd of verkort kan worden. Hieruit kan afgeleid worden

.../...

dat, als de termijn verstreken is, de Minister niet langer verplicht is op het advies te wachten.

Aan het in artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen bedoelde vormvereiste is te dezen derhalve voldaan. Het is echter aangewezen om het derde lid van de aanhef te vervangen door de volgende tekst :

"Gelet op de vraag van de Minister van Sociale Zaken aan de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen van 3 april 1995, om een advies over een ontwerp van koninklijk besluit;

Gelet op het algemeen advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling programmatie en erkenning, van 26 oktober 1995;

Overwegende dat de Nationale Raad op heden nog geen advies gegeven heeft over het hem voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit;"

Artikel 1

Zoals dit artikel geredigeerd is, zou het de indruk kunnen wekken dat slechts één samenwerkingsverband inzake palliatieve verzorging erkend kan worden. Uit de artikelen 3 en 10 van het ontwerp blijkt dat dit geenszins de bedoeling is, hetgeen ook door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd.

.../...

Voorts zou de tekst van artikel 1 nauwer moeten aansluiten bij de terminologie van artikel 9bis van de wet op de ziekenhuizen, en dus moeten preciseren dat het gaat om samenwerkingsverbanden "inzake palliatieve verzorging tussen verzorgingsinstellingen en diensten".

Gelet op artikel 73, eerste lid, van de wet op de ziekenhuizen, dat van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging (ontwerp L. 25.191/8), dient artikel 1 van het ontwerp ten slotte te worden aangevuld met de vermelding dat aan de normen eveneens moet worden voldaan voor het behoud van de erkenning.

Rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, kan artikel 1 beter als volgt geredigeerd worden :

"Artikel 1. Om te worden erkend en erkend te blijven, moet een samenwerkingsverband inzake palliatieve verzorging tussen verzorgingsinstellingen en diensten voldoen aan de normen van dit besluit.".

Artikel 6

Het is niet duidelijk hoe dit artikel toegepast moet worden op organisaties wier werking zich over het hele land uitstrekt.

.../...

Artikel 8

Volgens 11° moet in de overeenkomst de wijze bepaald worden waarop het terbeschikkinggesteld personeel wordt ingezet.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt hiermee verwezen naar personeel dat door één of meer partners van het samenwerkingsverband ter beschikking gesteld wordt. Dit zou best in de tekst gepreciseerd worden (1).

Deze opmerking geldt ook voor artikel 9, § 2, 5°.

Artikel 9

In de Nederlandse tekst van paragraaf 2, 4°, kan de uitdrukking "informed consent" vervangen worden door de gangbare uitdrukking "geïnformeerde toestemming".

-
- (1) Het spreekt vanzelf dat de terbeschikkingstelling dient te gebeuren met inachtneming van het verbod bepaald bij artikel 31, § 1, van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers (verbod om werknemers ter beschikking te stellen van derden "die deze werknemers gebruiken en over hen enig gedeelte van het gezag uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt").

.../...

Artikel 10

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft dit artikel tot doel de minimale personeelsvereisten te bepalen waaraan een samenwerkingsverband moet beantwoorden om voor erkenning in aanmerking te komen.

Zelfs zo het de bedoeling is om met een later besluit te voorzien in de subsidiëring van de bedoelde personeelsleden, moet uit artikel 10 van dit ontwerp duidelijker blijken dat het gaat om een erkenningsvoorwaarde waaraan in elk geval voldaan moet worden.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat in paragraaf 1, eerste lid, de woorden "een voltijds equivalent personeelslid" vervangen moeten worden door "twee voltijds equivalent personeelsleden".

Artikel 11

Paragraaf 1 bepaalt dat, "via een conventie met een financiering door het Riziv ..., alleen aan de door de Gemeenschappen erkende samenwerkingsverbanden, een equipe tot ondersteuning (wordt) toegevoegd" (1). In de paragrafen 2 en 3 wordt de personeelssamenstelling van die equipe geregeld.

(1) In de Franse tekst, die duidelijker geredigeerd zou kunnen worden, dient de zin in elk geval te eindigen na het woord "Communautés".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat het ontwerp met dit artikel wordt afgestemd op gemaakte afspraken die voorzien in een financiering van bepaalde personeelsleden door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, op basis van een "conventie". Die afspraken moeten nog geconcretiseerd worden in een regeling, uit te werken in het kader van de wetgeving inzake de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Indien het de bedoeling is dat een samenwerkingsverband de loutere mogelijkheid zou hebben om een equipe tot ondersteuning te vormen, dan heeft de ontworpen bepaling slechts zin in zoverre meteen in de financiering van die equipe voorzien wordt. Voor een dergelijke bepaling biedt echter noch artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen, noch een andere wetsbepaling enige rechtsgrond. In deze hypothese dient artikel 11 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Indien het de bedoeling is dat een samenwerkingsverband, of het gesubsidieerd wordt of niet, over een equipe tot ondersteuning moet beschikken, dient artikel 11 zo geformuleerd te worden dat daaruit een erkenningsnorm blijkt. Bovendien moet de verwijzing naar een financiering door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering dan worden weggelaten (1).

(1) In die hypothese moeten in artikel 11, § 3, de woorden "in artikel 10, § 2" worden vervangen door "in artikel 10, § 1,".

Artikel 12

Volgens dit artikel dient de federale Minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft in kennis te worden gesteld van bepaalde beslissingen genomen door de bevoegde overheid van de betrokken gemeenschap.

Die verplichting vloeit reeds voort uit artikel 5, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Artikel 12 dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

Artikel 13

Gelet op het ogenblik waarop het voorliggende advies wordt gegeven, geeft de in dit artikel bepaalde datum van inwerkingtreding (1 juli 1996) blijk van terugwerkende kracht. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het niet de bedoeling is aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht te verlenen, en dat de gewone regel inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten voldoende is.

Dit artikel dient bijgevolg weggelaten te worden.

PORTEE DU PROJET

Le projet tend à fixer les normes d'agrément visées à l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, concernant les associations en matière de soins palliatifs.

Le projet définit en premier lieu les objectifs que doit poursuivre une association (article 2).

Il fixe également la zone géographique que doit couvrir une association (article 3).

Le projet détermine en outre les établissements et services qui peuvent faire partie d'une association (articles 5 et 6).

L'association doit être réglée par une convention écrite qui doit être approuvée par l'autorité compétente de la communauté concernée (article 7). Le projet énumère les matières qui doivent en tout cas être réglées dans la convention (article 8).

Une association doit avoir une gestion distincte (article 4). Elle doit disposer d'un comité représentant les membres de l'association et accomplissant certaines missions énumérées dans le projet (article 9).

Le projet prévoit l'obligation pour une association de disposer d'un certain nombre de membres du personnel ayant une expérience spécifique en matière de soins palliatifs (article 10). Le projet dispose en outre qu'une équipe de soutien, financée par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, peut être ajoutée à des as-
..../....

sociations agréées. Cette équipe doit alors disposer d'un personnel déterminé (article 11).

L'autorité compétente de la communauté concernée doit informer le Ministre fédéral qui a la santé publique dans ses attributions, des décisions individuelles qu'elle a prises à l'égard d'une association (article 12).

Enfin, le projet dispose que l'arrêté en projet produit ses effets à compter du 1er juillet 1996 (article 13).

OBSERVATIONS GENERALES

1. La possibilité, pour le Roi, d'étendre l'application des dispositions de la loi sur les hôpitaux aux associations entre établissements de soins et services en matière de soins palliatifs a été insérée à l'article 9bis de cette loi par la loi du 21 décembre 1994.

Il appert des travaux préparatoires de cette dernière loi que le législateur a estimé "qu'un développement efficace et régionalement équilibré des équipements de soins palliatifs requiert une bonne interaction des secteurs hospitalier et extrahospitalier" (1). Pour "encourager la culture dite «palliative»", on songeait à l'organisation et au financement d'une trentaine de "plate-formes

(1) Exposé des motifs, Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218-1, p. 13.

palliatives"; l'autorité fédérale s'abstiendrait toutefois le plus possible de prendre position quant à la manière dont la "culture palliative" se concrétisera sur le terrain (1).

Le législateur a donc voulu stimuler la formation d'associations. Leur financement fut projeté, et dans cette perspective, le Roi fut habilité à fixer, notamment, des normes d'agrément (2).

Des normes d'agrément doivent être formulées de manière à ce que les intéressés puissent prévoir à suffisance ce que l'on attend d'eux, de sorte qu'ils puissent adapter leur comportement en conséquence. S'il n'est pas possible de concilier cette exigence et l'objectif consistant à laisser aux intéressés, en ce qui concerne le fonctionnement concret, une liberté relativement grande, mieux vaudrait alors renoncer à prévoir des normes d'agrément.

(1) Exposé du Ministre des Affaires sociales, rapport de la Commission de la Santé publique et de l'Environnement, Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218-3, p 3. Voir également, dans le même rapport, pp. 7-8.

(2) L'habilitation à fixer des normes d'agrément résulte indirectement de l'autorisation de déclarer les dispositions de la loi sur les hôpitaux applicables aux associations. En effet, le Roi peut ainsi disposer que l'article 68 de la loi est d'application. En vertu de cet article, il peut alors fixer les normes que doivent respecter les hôpitaux en vue de leur agrément. Un projet d'arrêté royal, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 25.191/8, vise précisément à déclarer applicables certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, dont l'article 68, alinéa 1er.

ment, et il conviendrait d'essayer de réaliser d'une autre manière les objectifs fixés.

En l'espèce, certaines normes d'agrément sont très vagues. Tel est le cas de l'article 2, qui définit le but d'une association en termes généraux, laissant aux partenaires l'initiative concrète d'en régler de nombreux aspects. L'article 8, également, est très vague, en ce qu'il comporte certes une énumération des matières à régler mais, dans la plupart des cas, ne précise pas davantage dans quel sens la réalisation concrète doit s'opérer. Enfin, l'article 9 porte qu'une association doit disposer d'un comité, sans toutefois fixer le statut précis de ce comité en ce qui concerne la gestion de l'association (voir l'article 4) (1).

A défaut d'éléments plus précis, le système d'agrément qui est élaboré ne répond pas aux exigences en matière de sécurité juridique. Le projet devrait donc être adapté sur ce point.

Les observations suivantes sont données à titre subsidiaire.

2. Etant donné que l'article 68 de la loi sur les hôpitaux ne sera applicable aux associations en matière de soins palliatifs qu'en vertu d'un arrêté royal en projet,

(1) Le texte ne fait notamment pas apparaître clairement la relation entre les compétences du comité et celles de l'organe légal d'administration, si en ce qui concerne la forme juridique de l'association (article 8, 2^o), il est opté pour celle de la personne morale.

sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 25.191/8, le présent projet n'aura de fondement légal suffisant que si cet arrêté en projet entre effectivement en vigueur.

L'on veillera par conséquent à ce que l'arrêté royal sur lequel porte le présent avis, n'entre pas en vigueur avant l'arrêté faisant l'objet de l'avis L. 25.191/8.

3. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est que les associations remplissent uniquement un rôle de coordination et de soutien à l'égard des établissements de soins et des services qui en font partie. Les associations ne dispenseraient pas elles-mêmes de soins palliatifs.

Certaines dispositions du projet semblent toutefois considérer que les associations seront très étroitement concernées par la dispensation des soins. Tel est notamment le cas de l'article 8, 12° (possibilité de prendre contact avec l'association 24 heures sur 24) et de l'article 8, 13° (établissement et tenue à jour d'un plan de soins par patient). Il appert également du rapport de la conférence interministérielle de la santé publique du 7 mai 1996

.../...

communiqué au Conseil d'Etat que l'on s'est orienté dans cette direction (1).

Les missions des associations doivent en tout cas être définies le plus précisément possible, pour éviter toute ambiguïté en ce qui concerne les compétences et responsabilités respectives d'une association et de ses partenaires.

Le texte devra donc être également précisé sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il convient d'écrire dans le premier alinéa du préambule : "... , notamment les articles 9bis, inséré par la loi du 30 décembre 1988 et modifié par la loi du 21 décembre 1994, et 68, alinéa 1er;".

(1) Ce rapport porte notamment que "le rôle de l'association ne consiste pas à dispenser elle-même des soins, mais bien à assurer l'accompagnement de la dispensation de soins" (p. 5). Dans les développements relatifs à un amendement examiné en séance et approuvé dans une large mesure, il est en outre exposé que la tâche principale des associations consiste, d'une part, à coordonner les différentes actions et, d'autre part, à apporter un soutien logistique au patient, à sa famille ainsi qu'aux intervenants de première ligne.

2. Le troisième alinéa du préambule fait référence à un avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément, du 26 octobre 1995.

Un avis du Conseil national est requis en vertu de l'article 9bis de la loi sur les hôpitaux.

Il appert en l'espèce que le 22 février 1993, le Ministre des Affaires sociales a demandé un avis sur la "problématique des soins palliatifs". Par lettre du 16 juillet 1993, le président du Conseil national a fait savoir que le Conseil ne souhaitait pas prendre position avant que les résultats de l'enquête expérimentale en cours concernant les soins palliatifs soient connus. Par lettres des 12 janvier 1995, 27 janvier 1995 et 3 avril 1995, le Ministre des Affaires sociales a sollicité l'avis du Conseil national sur sept projets d'arrêté royal, au total, dont un projet fixant les normes d'agrément auxquelles doivent répondre les associations entre établissements de soins et services en matière de soins palliatifs. Le 12 septembre 1995, le Ministre a insisté pour obtenir un avis sur les sept projets pour le 31 octobre 1995 au plus tard. Le 26 octobre 1995, le Conseil national a donné un avis général relativement aux soins palliatifs; au même moment, il fut communiqué que les sept projets d'arrêté royal feraient l'objet d'une étude approfondie, qui déboucherait sur un avis circonstancié. Pareil avis n'a toutefois pas été rendu.

Il ressort de ce qui précède que le Ministre a soumis le présent projet pour avis au Conseil national, et

.../...

que ce dernier a lui-même décidé d'ajourner son appréciation des textes qui lui ont été soumis.

L'article 11 de l'arrêté royal du 19 novembre 1982 relatif au fonctionnement du Conseil national des établissements hospitaliers prévoit que le Conseil rend un avis dans un délai de deux mois, qui peut être prolongé ou réduit par le Ministre. Il peut en être déduit qu'une fois le délai expiré, le Ministre n'est plus tenu d'attendre l'avis.

Il a dès lors été satisfait en l'espèce à la formalité prévue à l'article 9bis de la loi sur les hôpitaux. Il est toutefois indiqué de remplacer le troisième alinéa du préambule par le texte suivant :

"Vu la demande d'avis sur un projet d'arrêté royal, adressée le 3 avril 1995 par le Ministre des Affaires sociales au Conseil national des établissements hospitaliers;

Vu l'avis général du Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément, du 26 octobre 1995;

Considérant que le Conseil national n'a encore rendu, à ce jour, aucun avis sur le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis;".

.../...

Article 1er

Tel qu'il est rédigé, cet article pourrait donner à penser qu'une seule association en matière de soins palliatifs peut être agréée. Il appert des articles 3 et 10 du projet que telle n'est nullement l'intention, ce qui a également été confirmé par le fonctionnaire délégué.

En outre, le texte de l'article 1er devrait respecter davantage la terminologie de l'article 9bis de la loi sur les hôpitaux et devrait donc préciser qu'il s'agit d'associations "entre établissements de soins et services en matière de soins palliatifs".

Eu égard à l'article 73, alinéa 1er, de la loi sur les hôpitaux qui est déclaré applicable aux associations en matière de soins palliatifs (L. 25.191/8), il y a lieu, enfin, de compléter l'article 1er du projet en mentionnant qu'il doit également être satisfait aux normes pour le maintien de l'agrément.

Compte tenu des observations qui précèdent, mieux vaut rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er. Pour être agréée et le demeurer, une association entre établissements de soins et services en matière de soins palliatifs doit satisfaire aux normes du présent arrêté."

.../...

Article 6

Le projet ne fait pas apparaître clairement comment cet article doit être appliqué à des organisations dont l'activité s'étend à tout le pays.

Article 8

Selon le 11°, la convention doit régler la manière dont le personnel mis à disposition est employé.

Selon le fonctionnaire délégué, il est fait référence ainsi au personnel mis à disposition par un ou plusieurs partenaires de l'association. Mieux vaudrait le préciser dans le texte (1).

Cette observation vaut également pour l'article 9, § 2, 5°.

(1) Il est évident que la mise à disposition doit intervenir dans le respect de l'interdiction prévue par l'article 31, § 1er, de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs (interdiction de mettre des travailleurs à la disposition de tiers "qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant normalement à l'employeur").

Article 9

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 4°, l'expression "informed consent" peut être remplacée par l'expression courante "geïnformeerde toestemming".

Article 10

1. Selon le fonctionnaire délégué, cet article a pour objet de fixer les conditions minimales en termes de personnel auxquelles une association doit répondre pour pouvoir être agréée.

Même s'il entrerait dans les intentions de subventionner, par un arrêté ultérieur, les membres du personnel visés, il doit apparaître plus clairement de l'article 10 du présent projet qu'il s'agit d'une condition d'agrément qui doit être remplie en tout cas.

2. Le fonctionnaire délégué a déclaré que dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots "un membre de personnel équivalent temps plein" doivent être remplacés par "deux membres du personnel équivalents temps plein".

Article 11

Le paragraphe 1er dispose que "par le biais d'une convention conclue et financée par l'Inami, une équipe de

.../...

soutien est ajoutée uniquement au profit des associations agréées par les Communautés, ..." (1). Les paragraphes 2 et 3 règlent la composition du personnel de cette équipe.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est que par cet article, le projet prenne en compte des accords conclus qui prévoient un financement de certains membres du personnel par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, sur la base d'une "convention". Ces accords doivent encore être concrétisés dans un règlement à élaborer dans le cadre de la législation en matière d'assurance soins de santé et indemnités.

Si l'intention est qu'une association ait simplement la possibilité de constituer une équipe de soutien, la disposition en projet n'a de sens que si le financement de cette équipe est prévu dès le départ. Ni l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, ni aucune autre disposition légale ne procure cependant de fondement légal à pareille disposition. Dans cette hypothèse, l'article 11 doit être omis du projet.

Si l'intention est qu'une association, subventionnée ou non, doit disposer d'une équipe de soutien, l'article 11 doit être formulé de manière à impliquer une norme d'agrément. En outre, la référence à un financement par

(1) Dans le texte français, qui gagnerait à être rédigé plus clairement, il y aurait lieu, en tout cas, de terminer la phrase après le mot "Communautés".

l'Institut national d'assurance maladie-invalidité doit alors être omise (1).

Article 12

Selon cet article, le Ministre fédéral qui a la santé publique dans ses attributions doit être informé de certaines décisions prises par l'autorité compétente de la communauté concernée.

Cette obligation résulte déjà de l'article 5, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article 12 doit dès lors être omis du projet.

Article 13

Vu le moment auquel le présent avis est donné, la date d'entrée en vigueur (1er juillet 1996) prévue par cet article indique un effet rétroactif. Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'il n'entre pas dans les intentions de donner un effet rétroactif à l'arrêté en projet et que la règle usuelle relative à l'entrée en vigueur des arrêtés royaux suffit.

Cet article doit par conséquent être omis.

(1) Dans cette hypothèse, il y a lieu, à l'article 11, § 3, de remplacer les mots "à l'article 10, § 2" par "à l'article 10, § 1er,".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER