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 19 juni 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 "waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de functie van palliatieve zorg", heeft op 24 juni 1997 het volgende advies gegeven :

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 19 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à la fonction de soins palliatifs", a donné le 24 juin 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd "door het feit dat de rechtszekerheid gebiedt zeer snel de kwaliteitsvoorwaarden waaraan de palliatieve ziekenhuisfunctie moet beantwoorden te omschrijven, teneinde de ziekenhuizen die momenteel reeds over een dergelijke functie beschikken zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen van het juridisch kader waarbinnen ze de functie moeten organiseren en teneinde zo snel mogelijk in een aangepaste financiering te kunnen voorzien".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft tot doel de "palliatieve zorg" (lees : "palliatieve verzorging") aan te merken als een functie van een ziekenhuis, in de zin van artikel 76bis van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd

op 7 augustus 1987, en een aantal artikelen van die wet op die functie van toepassing te verklaren.

Het ontwerp geeft voorts een nadere omschrijving van de functie van palliatieve verzorging. Deze wordt waargenomen door een pluridisciplinair team waarvan de leden afkomstig zijn uit het medisch departement, het verpleegkundig departement en de paramedische diensten van het ziekenhuis, aangevuld met een psycholoog en een maatschappelijk assistent of een sociale verpleger of verpleegster. De functie omvat alle activiteiten die bedoeld zijn om de behandeling en de opvang van de terminale ziekenhuispatiënten te ondersteunen. Het pluridisciplinair team is echter niet rechtstreeks bij de eigenlijke behandeling en verzorging betrokken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede 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 76bis 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 sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de functie van "palliatieve zorg". 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 76bis van de wet op de ziekenhuizen bedoelde vormvereiste is te dezen derhalve voldaan. Het is echter aangewezen om het tweede 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 27 januari 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;" (1).

---

(1) Zie in dezelfde zin, o.m., het advies L. 25.191/8 van 14 januari 1997 over een ontwerp van koninklijk besluit waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de samenwerkingsverbanden inzake palliatieve verzorging tussen verzorgingsinstellingen en diensten.

2. Het derde lid van de aanhef wordt best vervangen door de volgende tekst, in te voegen in de aanhef na de motivering van de dringende noodzakelijkheid :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 24 juni 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 5

1. Dit artikel strekt ertoe de bepalingen van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen aan te duiden welke van overeenkomstige toepassing zijn op de functie van palliatieve verzorging.

Wat artikel 68 van de voornoemde wet betreft, wordt alleen het eerste lid, en niet het tweede lid, van toepassing verklaard.

Die beide leden van artikel 68 vormen evenwel een geheel, in die zin dat in het eerste lid aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen om de "normen" te bepalen waaraan de ziekenhuizen (en, bij uitbreiding, de afdelingen en functies van ziekenhuizen of ziekenhuisdiensten) moeten voldoen, en dat in het tweede lid wordt gepreciseerd waarop de in het eerste lid bedoelde normen betrekking kunnen hebben. Het tweede lid van artikel 68 strekt er met andere woorden toe de wettelijke inhoud van het begrip "normen" af te lijnen.

Door het tweede lid niet van toepassing te verklaren, wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat de Koning, in verband met de functie van palliatieve verzorging, normen zou kunnen opleggen die de door de wetgever in dat tweede lid vastgestelde perken te buiten gaan.

Artikel 68 dient derhalve logischerwijze in zijn geheel van toepassing te worden verklaard.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat best ook artikel 72 van de wet op de ziekenhuizen van toepassing verklaard zou worden.

Conformément à l’article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d’avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l’occurrence, l’urgence est motivée "par le fait que la sécurité juridique impose de définir dans les plus brefs délais les exigences qualitatives auxquelles la fonction hospitalière de soins palliatifs doit satisfaire, afin de pouvoir informer au plus vite les hôpitaux qui disposent déjà d’une telle fonction, du cadre juridique dans lequel cette fonction doit être organisée et afin de prévoir dans les meilleurs délais un financement approprié".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d’Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis a pour objet de faire considérer les soins palliatifs comme une fonction hospitalière, telle que visée à l'article 76bis de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, et de déclarer plusieurs articles de cette loi applicables à cette fonction.

Le projet précise en outre la définition de la fonction de soins palliatifs. Celle-ci est assurée par une équipe pluridisciplinaire dont les membres sont issus du département médical, du département infirmier et des services paramédicaux de l'hôpital et à laquelle sont associés un psychologue et un assistant social ou un infirmier social. La fonction couvre l'ensemble des activités destinées à soutenir le traitement et la prise en charge des patients en phase terminale de l'hôpital. L'équipe pluridisciplinaire n'intervient toutefois pas directement dans le traitement et les soins proprement dits.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le deuxième alinéa du préambule, il est fait référence à un avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section programmation et agrément, émis le 26 octobre 1995.

Un avis du Conseil national est requis en vertu de l'article 76bis 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 concernant sur sept projets d'arrêté royal, au total, dont un projet rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à la fonction "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 dont il a été saisi.

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 inféré qu'une fois le délai expiré, le Ministre n'est plus tenu d'attendre cet avis.

Il a dès lors été satisfait en l'espèce à la formalité prévue à l'article 76bis de la loi sur les hôpitaux. Il est toutefois indiqué de remplacer le deuxième alinéa du préambule par le texte suivant :

"Vu la demande d'avis sur un projet d'arrêté royal adressée le 27 janvier 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;" (1).

2. Mieux vaudrait remplacer le troisième alinéa du préambule par le texte suivant, à insérer au préambule après la motivation de l'urgence :

---

(1) Voir dans le même sens, notamment, l'avis L. 25.191/8 du 14 janvier 1997 sur un projet d'arrêté royal rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables aux associations entre établissements de soins et services en matière de soins palliatifs.

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 24 juin 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 5

1. Cet article a pour objet d'indiquer les dispositions de la loi coordonnée sur les hôpitaux qui sont applicables à la fonction de soins palliatifs.

En ce qui concerne l'article 68 de la loi précitée, seul l'alinéa 1er est rendu applicable et non l'alinéa 2.

Ces deux alinéas de l'article 68 forment toutefois un tout en ce sens que l'alinéa 1er confère au Roi le pouvoir de fixer les "normes" auxquelles doivent répondre les hôpitaux (et, par extension, les sections et fonctions des hôpitaux ou des services hospitaliers) et que le second précise ce que peuvent recouvrir les normes visées à l'alinéa 1er. En d'autres termes, l'alinéa 2 de l'article 68 entend circonscrire la portée légale de la notion de "normes".

Ne pas rendre l'alinéa 2 applicable donne erronément à penser que, relativement à la fonction "soins palliatifs", le Roi pourrait imposer des normes ne s'inscrivant pas dans les limites que le législateur y a fixées.

Par conséquent, l'article 68 doit, selon toute logique, être rendu applicable intégralement.

2. Le fonctionnaire délégué a déclaré que mieux vaudrait rendre également applicable l’article 72 de la loi sur les hôpitaux.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, président de chambre,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	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 Mevr. Ch. BAMPS, 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 Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER