

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 "houdende vaststelling van de normen waaraan een ziekenhuisfunctie van palliatieve zorg moet voldoen om te worden erkend", 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 "fixant les normes auxquelles une fonction hospitalière de soins palliatifs doit répondre pour être agréée", a donné le 24 juin 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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 strekt ertoe aan alle (algemene) ziekenhuizen de verplichting op te leggen om te beschikken over een functie "palliatieve zorg" (lees : "palliatieve verzorging").

Het ontwerp strekt voorts tot het vaststellen van erkenningsnormen, zoals bedoeld in artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, waaraan die functie moet voldoen.

ALGEMENE OPMERKING

Aangezien artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen alleen maar krachtens een ontworpen koninklijk besluit, waarover de Raad van State heden het advies L. 26.580/8 geeft, van toepassing zal zijn op de functie van 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 voor dat het koninklijk besluit waarop het voorliggende advies betrekking heeft, niet eerder in werking treedt dan het besluit waarop het advies L. 26.580/8 betrekking heeft.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef moeten alle wijzigende teksten vermeld worden. Men vermeldde derhalve ook nog de wijzigende koninklijke besluiten van 20 augustus 1996 en 6 mei 1997.

2. In het vijfde 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 68 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 houdende vaststelling van de normen waaraan een ziekenhuisfunctie van "palliatieve zorg" moet voldoen om te worden erkend. 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 68 van de wet op de ziekenhuizen bedoelde vormvereiste is te dezen derhalve voldaan. Het is echter aangewezen om het vijfde 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).

3. Het zesde 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 1

1. Men schrijve : "Artikel 2, § 1, 3°, eerste lid, ...".

(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. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de wijziging van o.m. artikel 4, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 30 januari 1989 houdende vaststelling van aanvullende normen voor de erkenning van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten alsmede tot nadere omschrijving van de ziekenhuisgroeperingen en van de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen.

Het bedoelde artikel 4, dat een overgangsbepaling bevatte, is echter opgeheven bij het koninklijk besluit van 6 mei 1997.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het niet de bedoeling is dat de ziekenhuizen verplicht zouden zijn om onmiddellijk over een functie van palliatieve verzorging te beschikken.

In het ontwerp dient bijgevolg een specifieke overgangsbepaling te worden opgenomen.

Artikel 2

1. Gelet op artikel 73 van de wet op de ziekenhuizen, dat van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de functie van palliatieve verzorging (ontwerp L. 26.580/8), dient in de inleidende zin te worden aangegeven dat de normen eveneens gelden voor het behoud van de erkenning, en dus niet enkel voor het verkrijgen ervan.

.../...

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar bedoelt men met paragraaf 1, 4°, dat het pluridisciplinair team (dat instaat voor de functie van palliatieve verzorging) erop moet toezien dat de eigenlijke verzorgingsactiviteiten geregistreerd worden (1), zodat het die activiteiten kan evalueren. Daarnaast wordt in paragraaf 1, 5°, de registratie van de eigen (coördinerende) activiteiten (niet : "gegevens") bedoeld.

De tekst van paragraaf 1, 4°, kan best in de voornoemde zin gepreciseerd worden.

(1) Zie het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd, bijlage i.v.m. de bijzondere normen toepasselijk op de gespecialiseerde dienst voor behandeling en revalidatie, kenletter Sp, punt IIIbis ("Specifieke normen voor het specialisme «psycho-geriatrische aandoeningen»"), ontworpen onderdeel B, 13 (ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het voornoemde koninklijk besluit van 23 oktober 1964, waarover de Raad van State heden het advies L. 26.582/8 geeft).

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".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis tend à imposer à tous les hôpitaux (généraux) l'obligation de disposer d'une fonction "soins palliatifs".

Le projet vise en outre à établir des normes d'agrément, au sens de l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, auxquelles cette fonction doit satisfaire.

OBSERVATION GENERALE

Etant donné que l'article 68 de la loi sur les hôpitaux ne sera applicable à la fonction de soins palliatifs qu'en vertu d'un arrêté royal en projet, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 26.580/8, le présent projet n'aura de fondement légal suffisant que si cet arrêté en projet sera effectivement entré 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. 26.580/8.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le deuxième alinéa du préambule doit mentionner tous les textes modificatifs. Il y a dès lors lieu de mentionner également les arrêtés royaux modificatifs des 20 août 1996 et 6 mai 1997.

2. Dans le cinquième alinéa du préambule, il est 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 68 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, parmi lesquels un projet fixant les normes auxquelles une fonction hospitalière de "soins palliatifs" doit répondre pour être agréée. 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 68 de la loi sur les hôpitaux. Il est toutefois indiqué de remplacer le cinquième 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).

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

"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 1er

1. Il y a lieu d'écrire : "L'article 2, § 1er, 3°, alinéa 1er, ...".

(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.

2. L'article 1er du projet tend à modifier, entre autres, l'article 4, § 1er, 3°, de l'arrêté royal du 30 janvier 1989 fixant les normes complémentaires d'agrément des hôpitaux et des services hospitaliers et précisant la définition des groupements d'hôpitaux et les normes particulières qu'ils doivent respecter.

L'article 4 susvisé, qui contenait une disposition transitoire, a toutefois été abrogé par l'arrêté royal du 6 mai 1997.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'intention n'est pas d'obliger les hôpitaux à disposer immédiatement d'une fonction de soins palliatifs.

Le projet doit par conséquent comprendre une disposition transitoire spécifique.

Article 2

1. Eu égard à l'article 73 de la loi sur les hôpitaux, qui est rendu applicable à la fonction de soins palliatifs (projet L. 26.580/8), il y a lieu d'indiquer dans la phrase introductive que les normes s'appliquent également au maintien de l'agrément et donc pas uniquement à l'obtention de celui-ci.

2. Selon le fonctionnaire délégué, le paragraphe 1er, 4°, implique que l'équipe pluridisciplinaire (qui assure la fonction de soins palliatifs) doit veiller à ce que les

.../...

activités de soins proprement dites soient enregistrées (1), afin qu'elle puisse les évaluer. En outre, le paragraphe 1er, 5°, vise l'enregistrement de ses propres activités (de coordination).

Il vaudrait mieux préciser le texte du paragraphe 1er, 4°, dans le sens précité.

(1) Voir l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, annexe relative aux normes spéciales s'adressant au service spécialisé pour le traitement et la réadaptation, index Sp, point IIIbis ("Normes spécifiques relatives à la spécialité «affections psychogériatriques»"), point B, 13, en projet (projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 précité, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 26.582/8).

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALEN,
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 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,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER