

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 september 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een afdeling "vroedvrouwen" in de schoot van de Hoge Raad voor gezondheidsberoepen", heeft op 9 februari 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 17 septembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une section "accoucheuses" au sein du Conseil supérieur des professions de la santé", a donné le 9 février 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 35terdecies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies bepaalt dat de Koning een Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen opricht. De Hoge Raad kan bestaan uit afdelingen met betrekking tot elk van de in het koninklijk besluit nr. 78 geregelde beroepen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van de genoemde wetsbepaling, in de schoot van de Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen een afdeling "vroedvrouwen" op te richten.

Volgens het ontwerp is de genoemde afdeling samengesteld uit 22 leden, door de Koning benoemd op voordracht van de minister die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft, de minister die de sociale zaken in zijn bevoegdheid heeft, het intermutualistisch college, de representatieve beroepsverenigingen van de vroedvrouwen, de scholen die vroedvrouwen opleiden, de universiteiten en de Nationale Raad voor Vroedvrouwen. De voorzitter wordt eveneens door de Koning benoemd.

De afdeling kan een beroep doen op deskundigen en op bepaalde externe diensten. Ze kan werkgroepen oprichten. Ze kan eveneens een comité oprichten, belast met de ethische en deontologische problemen.

.../...

Het ontwerp bepaalt dat de afdeling opdrachten te vervullen heeft op het vlak van de organisatie van de beroepspraktijk, de ethische aspecten en de kwaliteit van de zorgverstrekking. In dat verband kan ze algemene opties formuleren inzake de kwaliteit van de uitoefening van het beroep van vroedvrouw, en ethische adviezen en een deontologische code opstellen; ze kan ook adviezen geven i.v.m. het aantal beoefenaars en de vereiste kwalificaties.

Het ontwerp bevat ten slotte bepalingen i.v.m. de presentiegelden en de vergoedingen voor de leden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 35terdecies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 draagt aan de Koning op om een Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen op te richten. Die Hoge Raad "kan" uit bepaalde afdelingen bestaan.

Op dit ogenblik blijkt de Hoge Raad nog niet te zijn opgericht; aan de Raad van State is evenmin een ontwerp voorgelegd, dat in de oprichting ervan voorziet. Niettemin beoogt het voor advies voorgelegde ontwerp reeds de oprichting van een afdeling van de Hoge Raad, met name de afdeling "vroedvrouwen".

Die werkwijze strookt niet met hetgeen voor een behoorlijke uitvoering van artikel 35terdecies verwacht kan worden. Eerst dient de Hoge Raad zelf opgericht te worden, en nadien kunnen regelingen opgezet worden voor de onderscheiden afdelingen ervan.

.../...

2. Tezamen met het voorliggende ontwerp zijn aan de Raad van State nog twee andere ontwerpen voorgelegd, die eveneens strekken tot de oprichting van een bepaalde afdeling van de Hoge Raad (1).

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient het aanbeveling om de bepalingen van die drie ontwerpen samen te brengen in één ontwerp. Gelet op opmerking 1, zou dat ontwerp dan betrekking kunnen hebben, enerzijds, op de Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen als geheel genomen (2), en anderzijds, op de onderscheiden afdelingen ervan.

Het opschrift van een dergelijk besluit zou dan kunnen luiden als volgt : "Koninklijk besluit betreffende de Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen".

De hiernavolgende opmerkingen hebben betrekking op het ontwerp zoals het thans voorligt. Als de bepalingen ervan geïntegreerd worden in een nieuw ontwerp, zullen de

(1) Ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van een Hoge Raad voor de Gezondheidsberoepen - Afdeling artsen, waarover de Raad van State heden advies L. 28.271/3 geeft; ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van een afdeling "beoefenaars van de verpleegkunde" in de schoot van de Hoge Raad voor gezondheidsberoepen, waarover de Raad van State heden advies L. 28.278/3 geeft.

(2) In het desbetreffende hoofdstuk van het ontwerp zou voorzien kunnen worden in de oprichting van de Hoge Raad en van de afdelingen ervan. In dat hoofdstuk zouden voorts ook algemene bepalingen opgenomen kunnen worden, die gelden voor de Hoge Raad en voor elk van de afdelingen.

opmerkingen uiteraard in het licht van dat ruimer ontwerp gelezen moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien het ontworpen besluit de afdeling "vroedvrouwen" niet enkel opricht, maar ook de samenstelling en de werking ervan regelt, kan het opschrift beter geredigeerd worden als volgt : "Koninklijk besluit betreffende de afdeling vroedvrouwen van de Hoge Raad voor de gezondheidsberoepen".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 35terdecies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, vermeld in het tweede lid. De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, moet dan ook weggelaten worden.

2. In het tweede lid schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 35terdecies, ingevoegd bij de wet van 10 december 1997, gewijzigd bij de wet van 16 april 1998;".

.../...

3. Het derde en het vierde lid dienen van plaats verwisseld te worden.

4. In de voordrachtformule dient melding gemaakt te worden van het feit dat het ontworpen besluit in Minister-raad overlegd is.

Artikel 1

Het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 dient met zijn opschrift vermeld te worden.

Artikel 2

1. Men redigere de inleidende zin van paragraaf 1 als volgt : "De afdeling is samengesteld als volgt :".

2. In paragraaf 1, 1° en 2°, schrijve men respectievelijk "minister die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft" en "minister die de sociale zaken in zijn bevoegdheid heeft".

Deze opmerking geldt eveneens voor de overige artikelen van het ontwerp.

.../...

3. Volgens paragraaf 3 worden de leden, de voorzitter en de secretaris door de Koning benoemd.

Ter wille van de duidelijkheid zou de vermelding van de voorzitter en de secretaris beter weggelaten worden : hun statuut maakt immers het voorwerp uit van artikel 3.

Wat de leden betreft, zou bepaald moeten worden hoelang hun mandaat duurt, en of het mandaat hernieuwbaar is.

4. Volgens paragraaf 4 zijn de leden van de afdeling "in principe" vroedvrouwen en "desgevallend" personen met een bepaalde andere kwalificatie.

In een normatieve tekst dienen woorden als "in principe" en "desgevallend" vermeden te worden. Willen de stellers van het ontwerp op dit punt normen opleggen, dan kan bijvoorbeeld voorzien worden in een minimumaantal vroedvrouwen.

Onverminderd de voorgaande opmerking, kan paragraaf 4 geredigeerd worden als volgt :

"§ 4. De leden zijn allen deskundig op het terrein van de activiteit van vroedvrouwen, hetzij als vroedvrouw zelf, hetzij als persoon met een algemeen erkende bekwaamheid inzake de ethische, de sociologische en (of ?) de economische aspecten van het beroep.".

.../...

5. De bepaling van paragraaf 5 lijkt eerder thuis te horen in artikel 4.

Het is overigens niet duidelijk hoe paragraaf 5 zich verhoudt tot hetgeen bepaald is in artikel 4, § 1. Meer bepaald is niet duidelijk of de goedkeuring van de minister altijd vereist is als de afdeling een beroep wil doen op een deskundige, dan wel of die goedkeuring alleen vereist is indien de afdeling een beroep doet op deskundigen met het oog op de samenstelling van een werkgroep.

Artikel 3

Het zou beter zijn de bepalingen van dit artikel op te splitsen in drie afzonderlijke volzinnen.

Artikel 4

1. In de Franse tekst van paragraaf 2 schrijve men : "Elle peut recourir au soutien permanent d'une cellule ..." (1).

2. De uitdrukking "wetenschappelijke of ethische structuur", in paragraaf 3, is ongebruikelijk. Er zou nader gepreciseerd moeten worden welk soort "structuren" bedoeld worden.

(1) Zie artikel 4, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van een Hoge Raad voor de Gezondheidsberoepen - Afdeling artsen (L. 28.271/3).

Artikel 5

1. Volgens dit artikel kan de afdeling aan bepaalde overheden gegevens vragen.

De Raad van State merkt op dat in de overeenkomstige bepaling van het ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van een Hoge Raad voor de Gezondheidsberoepen - Afdeling artsen (L. 28.271/3, artikel 7), sprake is van "anonieme gegevens". De vraag rijst of die beperking, ter wille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ook niet in het voorliggende ontwerp moet voorkomen.

Voorts vraagt de Raad van State zich af of niet nader gepreciseerd kan worden waarop die gegevens betrekking kunnen hebben, en met welk doel de mededeling ervan gevraagd kan worden.

2. De Nederlandse en de Franse tekst stemmen niet helemaal overeen, wat de "tussenkoms" (lees : bemiddeling) van de ministers betreft ("en"/"ou").

Artikel 6

1. Het is niet duidelijk hoe de paragrafen 1 en 2 zich tot elkaar verhouden. Met name is niet duidelijk of het signaleren van problemen en het geven van adviezen, bedoeld in paragraaf 1, losstaan van de bevoegdheden die in paragraaf 2, inzonderheid in paragraaf 2, 1., vermeld worden.

.../...

De omschrijving van de opdrachten van de afdeling vroedvrouwen zou in elk geval op een zorgvuldiger wijze moeten gebeuren. Daarbij zou een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen elk van die opdrachten, en zouden overlappingsen in de beschrijving van die opdrachten vermeden moeten worden.

2. Volgens paragraaf 2, 1., kan de afdeling opties formuleren inzake de kwaliteit van de uitoefening van het beroep van vroedvrouw. Die opties kunnen betrekking hebben op o.m. de evaluatie van de praktijk.

Er moet opgemerkt worden dat de evaluatie van de praktijk van vroedvrouwen het voorwerp zou moeten uitmaken van een koninklijk besluit, genomen ter uitvoering van artikel 35undecies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967. Op dit ogenblik is er nog geen dergelijke regeling, en is aan de Raad van State ook nog geen ontwerp van een dergelijke regeling voorgelegd. Zolang de nodige structuren voor de evaluatie niet zijn opgezet, zal de bevoegdheid terzake van de afdeling vroedvrouwen een louter theoretische bevoegdheid zijn.

3. Volgens paragraaf 2, 2., kan de afdeling o.m. een "deontologische code" opstellen.

Die bepaling wekt de indruk dat de afdeling over een verordenende bevoegdheid zou beschikken en bindende normen zou kunnen opleggen. Zulks zou echter niet stroken

.../...

met artikel 35terdecies, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit nr. 78, waarin slechts sprake is van het opstellen van "aanbevelingen" voor goede praktijkvoering.

Het is dan ook beter om de vermelding van een deontologische code achterwege te laten.

Artikel 7

Dit artikel regelt de vergoedingen voor de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden van de afdeling.

Er moet opgemerkt worden dat het ontwerp niet voorziet in de functie van ondervoorzitter. De vermelding van ondervoorzitter, in de inleidende zin van het eerste lid, dient bijgevolg weggelaten te worden.

Voorts merkt de Raad van State op dat artikel 7 niet voorziet in enige regeling voor de deskundigen, de leden van de werkgroepen en de leden van het ethisch en deontologisch comité. Artikel 7 zal op dit punt allicht aangevuld moeten worden.

PORTEE DU PROJET

L'article 35terdecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales prévoit que le Roi crée un Conseil supérieur des professions de la santé. Le Conseil supérieur peut se composer de sections relatives à chacune des professions régies par l'arrêté royal n° 78.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de créer, en exécution de la disposition légale précitée, au sein du Conseil supérieur des professions de la santé, une section "accoucheuses".

Selon le projet, la section concernée se compose de 22 membres nommés par le Roi sur proposition du ministre qui a la santé publique dans ses attributions, du ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions, du collège intermutualiste, des organisations professionnelles représentatives des accoucheuses, des écoles qui forment les accoucheuses, des universités et du Conseil national des accoucheuses. Le président est également nommé par le Roi.

La section peut faire appel à des experts et à divers services extérieurs. Elle peut organiser des groupes de travail. Elle peut également constituer un comité chargé des questions éthiques et déontologiques.

Le projet prévoit que la section doit accomplir des missions en ce qui concerne l'organisation de la pratique de la profession, l'éthique et la qualité des soins. A cet égard, elle peut formuler des options générales en ce qui concerne la qualité de la pratique de la profession d'accou-

cheuse ainsi que rédiger des avis éthiques et un code de déontologie; elle peut en outre donner des avis concernant le nombre de praticiens et les qualifications requises.

Le projet comporte enfin des dispositions relatives aux jetons de présence et aux indemnités octroyées aux membres.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 35terdecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 confie au Roi le soin de créer un Conseil supérieur des professions de la santé. Ce Conseil supérieur "peut" se composer de certaines sections.

Pour l'heure, il apparaît que le Conseil supérieur n'a toujours pas été créé; le Conseil d'Etat n'a pas davantage été saisi d'un projet visant à sa création. Le projet soumis pour avis se propose néanmoins de créer dès à présent une section du Conseil supérieur, à savoir la section "accoucheuses".

Ce procédé ne répond pas à ce que l'on peut escompter pour une exécution adéquate de l'article 35terdecies. Il faut préalablement créer le Conseil supérieur même, avant de pouvoir édicter des règles concernant ses diverses sections.

.../...

2. Le projet examiné a été soumis au Conseil d'Etat en même temps que deux autres projets visant également à la création d'une section déterminée du Conseil supérieur (1).

Du point de vue de la légistique, il est recommandé de fusionner les dispositions de ces trois projets en un seul projet. Compte tenu de l'observation 1, ce projet pourrait dès lors concerner, d'une part, le Conseil supérieur des professions de la santé pris globalement (2), et d'autre part, les diverses sections de celui-ci.

Par conséquent, l'intitulé d'un pareil arrêté pourrait s'énoncer comme suit : "Arrêté royal relatif au Conseil supérieur des professions de la santé".

Les observations ci-après se rapportent au projet tel qu'il est actuellement soumis pour avis. Si ses dispositions sont intégrées à un nouveau projet, il faudra, à l'évidence, lire les observations dans le cadre de ce dernier.

(1) Le projet d'arrêté royal portant création d'un Conseil supérieur des professions de la santé - section médecins, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 28.271/3; le projet d'arrêté royal portant création d'une section "praticiens de l'art infirmier" au sein du Conseil supérieur des professions de la santé, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 28.278/3.

(2) Le chapitre correspondant du projet pourrait prévoir la création du Conseil supérieur et de ses sections. En outre, ce chapitre pourrait également inclure des dispositions générales s'appliquant au Conseil supérieur et à chacune de ses sections.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Dès lors que l'arrêté en projet crée non seulement la section "accoucheuses", mais règle en outre sa composition et son fonctionnement, il serait préférable de rédiger l'intitulé comme suit : "Arrêté royal relatif à la section accoucheuses du Conseil supérieur des professions de la santé".

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule fait référence à l'article 108 de la Constitution.

Le projet tient un fondement légal suffisant de l'article 35terdecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, qui est mentionné au deuxième alinéa. La référence à l'article 108 de la Constitution, qui a trait au pouvoir d'exécution général du Roi, devrait dès lors être omise.

2. Au deuxième alinéa, on écrira : "... , notamment l'article 35terdecies, inséré par la loi du 10 décembre 1997, modifié par la loi du 16 avril 1998;".

3. Il y aurait lieu de permuter les troisième et quatrième alinéas.

.../...

4. La formule de proposition devrait indiquer que l'arrêté en projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Article 1er

L'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 doit être mentionné avec son intitulé.

Article 2

1. Il conviendrait de rédiger comme suit la phrase introductive du paragraphe 1er : "La section se compose comme suit :".

2. Au paragraphe 1er, 1° et 2°, on écrira respectivement "ministre qui a la santé publique dans ses attributions" et "ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions".

Cette observation vaut également pour les autres articles du projet.

3. Selon le paragraphe 3, les membres, le président et le secrétaire sont nommés par le Roi.

.../...

Par souci de clarté, il serait préférable d'omettre la mention du président et du secrétaire : leur statut, en effet, fait l'objet de l'article 3.

En ce qui concerne les membres, il faudrait préciser la durée de leur mandat et indiquer si le mandat est renouvelable.

4. Selon le paragraphe 4, les membres de la section sont, "en principe", des accoucheuses et, "le cas échéant", des personnes d'une autre qualification spécifique.

Dans un texte normatif, il faut éviter des expressions telles que "en principe" et "le cas échéant". Si les auteurs du projet entendent imposer des normes sur ce point, ils peuvent, par exemple, prévoir un nombre minimum d'accoucheuses.

Sans préjudice de l'observation qui précède, le paragraphe 4 pourrait être rédigé comme suit :

"§ 4. Les membres sont tous experts dans le domaine de l'activité des accoucheuses, soit comme accoucheuse, soit comme personne possédant des qualifications généralement reconnues concernant les aspects éthiques, sociologiques et (ou ?) économiques de la profession.".

5. La règle énoncée au paragraphe 5 paraît être mieux à sa place à l'article 4.

.../...

Du reste, on ne distingue pas clairement l'articulation entre le paragraphe 5 et la règle énoncée à l'article 4, § 1er. On ne distingue notamment pas si l'approbation du ministre est requise chaque fois que la section entend faire appel à un expert, ou si cette approbation est uniquement requise lorsque la section fait appel à des experts en vue de constituer un groupe de travail.

Article 3

Mieux vaudrait scinder les dispositions de cet article en trois phrases distinctes.

Article 4

1. Au paragraphe 2, on écrira : "Elle peut recourir au soutien permanent d'une cellule ..." (1).

2. L'expression "structure scientifique ou éthique", au paragraphe 3, est inhabituelle. Il faudrait préciser le type de "structures" dont il s'agit.

(1) Voir l'article 4, § 2, du projet d'arrêté royal portant création d'un Conseil supérieur des professions de la santé - section médecins (L. 28.271/3).

Article 5

1. Selon cet article, la section peut demander des données à certaines autorités.

Le Conseil d'Etat observe que la disposition correspondante du projet d'arrêté royal portant création d'un Conseil supérieur des professions de la santé - section médecins (L. 28.271/3, article 7) fait état de "données anonymes". La question est de savoir si, par souci de la protection de la vie privée, cette limitation ne devrait pas également figurer dans le projet examiné.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande s'il ne conviendrait pas de préciser à quoi peuvent se rapporter ces données et dans quel but leur communication peut être sollicitée.

2. Les textes français et néerlandais ne correspondent pas parfaitement en ce qui concerne l'intervention des ministres ("ou"/"en").

Article 6

1. On ne distingue pas clairement la corrélation entre les paragraphes 1er et 2. On ne distingue notamment pas si le fait de signaler des problèmes et de donner des avis, au sens du paragraphe 1er, est indépendant des attributions mentionnées au paragraphe 2, et notamment au paragraphe 2, 1.

.../...

La définition des missions de la section accoucheuses devrait, en tout cas, être formulée d'une manière plus minutieuse. A cet égard, il faudrait opérer clairement une distinction entre chacune de ces missions et éviter les chevauchements dans la description de celles-ci.

2. Selon le paragraphe 2, 1., la section peut formuler des options en ce qui concerne la qualité de la pratique de la profession d'accoucheuse. Ces options peuvent porter, notamment, sur l'évaluation de la pratique.

Il faut relever que l'évaluation de la pratique de la profession d'accoucheuse devrait faire l'objet d'un arrêté royal pris en exécution de l'article 35undecies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967. Pour l'heure, pareille réglementation n'a toujours pas été établie et le Conseil d'Etat n'a, en outre, pas encore été saisi d'un projet de cet ordre. Tant que les structures nécessaires à l'évaluation n'auront pas été mises en place, la compétence relative à la section accoucheuses sera une compétence purement théorique.

3. Selon le paragraphe 2, 2., la section peut, entre autres, rédiger un "code de déontologie".

Cette disposition donne à penser que la section serait investie d'une compétence réglementaire et pourrait imposer des normes obligatoires. Cela ne serait toutefois pas conforme à l'article 35terdecies, alinéa 1er, 3°, de

.../...

l'arrêté royal n° 78 qui fait uniquement mention de la formulation de "recommandations" de bonne pratique.

Il serait préférable, dès lors, d'omettre la mention d'un code de déontologie.

Article 7

Cet article règle les indemnités octroyées aux président, vice-président et membres de la section.

Il faut relever que le projet ne prévoit pas la fonction de vice-président. Par conséquent, la mention du vice-président, dans la phrase introductive de l'alinéa 1er, doit être omise.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat observe que l'article 7 ne prévoit aucune règle concernant les experts, les membres des groupes de travail et les membres du comité d'éthique et de déontologie. L'article 7 devra sans doute être complété sur ce point.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

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 de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, 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 M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER