KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.403/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 april 2003 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie in de ziekenhuizen moet voldoen", heeft op 3 juni 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.403/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 17 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions auxquelles la fonction de médiation dans les hôpitaux doit répondre", a donné le 3 juin 2003 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 70*quater* van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, ingevoegd bij de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, bepaalt dat ieder ziekenhuis, om te worden erkend, moet beschikken over een ombudsfunctie als bedoeld in artikel 11, § 1, van die wet van 22 augustus 2002. Artikel 11, § 3, van de laatstgenoemde wet draagt aan de Koning op om de voorwaarden te bepalen waaraan de ombudsfunctie moet voldoen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van die laatste wetsbepaling, wat de ziekenhuizen betreft.

Het ontwerp bepaalt dat de ombudsfunctie gemeenschappelijk kan worden georganiseerd voor meerdere ziekenhuizen (artikel 1, § 2), of in het kader van een samenwerkingsverband van psychiatrische instellingen en diensten (artikel 1, § 3). Wat die laatste mogelijkheid betreft, moet het ontwerp worden gelezen in samenhang met een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, waarover de Raad van State heden advies 35.405/3 geeft : dat ontwerp strekt ertoe de ombudsfunctie in de bedoelde samenwerkingsverbanden te regelen.

Het ontwerp bevat voorts bepalingen in verband met de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie en de ombudspersoon moeten voldoen (artikelen 2 tot 4), de procedure voor het indienen en het behandelen van klachten (artikelen 5 tot 8), het jaarverslag (artikel 9) en het huishoudelijk reglement (artikel 10).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. In zijn advies 32.299/3 van 4 december 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, heeft de Raad van State erop gewezen dat de federale overheid niet onbeperkt bevoegd is om de rechten van de patiënt ten aanzien van gezondheidszorgvoorzieningen te regelen. Zo is de federale overheid wel bevoegd om de medische en de verpleegkundige aspecten te regelen van de rechtsverhouding tussen een patiënt en een ziekenhuis, maar niet om de administratieve aspecten van die rechtsverhouding te regelen [1].

De wetgever is dit standpunt van de Raad van State bijgevallen. Artikel 17*novies* van de wet op de ziekenhuizen, ingevoegd bij de wet van 22 augustus 2002, bepaalt dat ieder ziekenhuis de bepalingen van de wet van 22 augustus 2002 naleeft, "wat betreft de medische, verpleegkundige en andere gezondheidszorgberoepsmatige aspecten in zijn rechtsverhoudingen jegens de patiënt".

Het ontworpen besluit moet gelezen worden in het licht van die precisering. De in het ontwerp bedoelde ombudsfunctie kan niet bevoegd geacht worden om zich in te laten met klachten die verband houden met de administratieve aspecten van de werking van het ziekenhuis [2]. Niettemin verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk te bepalen dat de ombudsfunctie, bedoeld in het ontworpen besluit, alleen betrekking heeft op de medische, verpleegkundige en andere gezondheidszorgberoepsmatige aspecten van de rechtsverhouding tussen het ziekenhuis en de patiënt. Daartoe zou bijvoorbeeld in artikel 5 een tweede lid opgenomen kunnen worden, dat zou bepalen dat de klacht

---

[1] Advies 32.299/3 van 4 december 2001, Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1642/1, (59), pp. 60-64, nr. 3.3.

[2] Zie het voornoemde advies 32.299/3, p. 64, nr. 3.3.4.

betrekking moet hebben op de medische, verpleegkundige of andere gezondheidszorgberoepsmatige aspecten van de zorgverstrekking.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De indeling van het ontworpen besluit in hoofdstukken gebeurt niet op een erg logische wijze : artikel 9 hoort niet thuis in hoofdstuk II, en de artikelen 11 en 12 horen niet thuis in hoofdstuk III.

In feite lijkt de indeling in hoofdstukken overbodig, en kan ze zonder bezwaar worden weggelaten.

5. In het ontwerp wordt steeds naar de "persoon" verwezen, als houder van de in het ontwerp bedoelde rechten. In de wet van 22 augustus 2002 is daarentegen steeds sprake van de "patiënt". Die laatste term kan ook in het ontwerp gebruikt worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het zevende lid van de aanhef kan het nummer (35.403/3) van het voorliggende advies vermeld worden.

Artikel 1

7. Uit paragraaf 1, tweede lid, zou afgeleid kunnen worden dat een ombudsfunctie als zodanig erkend moet worden. Dit zou dan echter niet stroken met artikel 70*quater* van de wet op de ziekenhuizen, dat van het beschikken over een ombudsfunctie een voorwaarde voor de erkenning van het ziekenhuis maakt.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het niet de bedoeling is om in een afzonderlijke erkenning van de ombudsfunctie te voorzien.

Paragraaf 1 kan dan ook beter geredigeerd worden als volgt :

"§ 1. Overeenkomstig artikel 70*quater* van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, moet elk ziekenhuis, om te worden erkend, beschikken over een ombudsfunctie als bedoeld in artikel 11 van de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt.

De ombudsfunctie moet voldoen aan de voorwaarden bepaald in dit besluit.

De leiding van de ombudsfunctie wordt toevertrouwd aan een door de beheerder benoemd persoon, hierna «ombudspersoon» genoemd."

Artikel 2

8. De Nederlandse en Franse lezing van artikel 2 van het ontwerp stemmen niet overeen. In de Franse tekst schrijve men in ieder geval "de type court".

---

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

*
* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

2. L'article 70*quater* de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, inséré par la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient dispose que pour être agréé, chaque hôpital doit disposer d'une fonction de médiation telle que visée a l'article 11, § 1er, de cette loi du 22 août 2002. L'article 11, § 3, de celle-ci charge le Roi de fixer les conditions auxquelles la fonction de médiation doit répondre.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à pourvoir à l'exécution de cette dernière disposition légale en ce qui concerne les hôpitaux.

Le projet prévoit que la fonction de médiation peut être organisée en commun pour plusieurs hôpitaux (article 1er, § 2), ou dans le cadre d'une association d'institutions et de services psychiatriques (article 1er, § 3). Concernant cette dernière possibilité, le projet doit être lu en combinaison avec un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques, sur lequel le Conseil d'Etat donne ce jour l'avis 35.405/3 : ce projet tend à régler la fonction de médiation dans les associations visées.

En outre, le projet contient des dispositions relatives aux conditions auxquelles la fonction de médiation et le médiateur doivent répondre (articles 2 à 4), à la procédure applicable au dépôt et au traitement des plaintes (articles 5 à 8), au rapport annuel (article 9) et au règlement intérieur (article 10).

.../...

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

3. Dans son avis 32.299/3 du 4 décembre 2001 relatif au projet qui a donné lieu à la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, le Conseil d'Etat a souligné que la compétence de l'autorité fédérale pour régler les droits des patients à l'égard des institutions de soins de santé n'est pas illimitée. C'est ainsi que l'autorité fédérale est compétente pour régler les aspects médicaux et infirmiers des rapports juridiques entre un patient et un hôpital, mais ne l'est pas pour régler les aspects administratifs de ces rapports juridiques [3].

Le législateur s'est rallié à ce point de vue du Conseil d'Etat. L'article 17*novies* de la loi sur les hôpitaux, inséré par la loi du 22 août 2002, dispose que chaque hôpital respecte les dispositions de la loi du 22 août 2002 "pour ce qui concerne les aspects médicaux, infirmiers et d'autres pratiques professionnelles de soins dans ses relations juridiques avec le patient".

L'arrêté en projet doit être lu compte tenu de cette précision. La fonction de médiation visée dans le projet ne peut être réputée donner compétence pour s'occuper de plaintes relatives aux aspects administratifs du fonctionnement d'une institution de soins de santé [4]. Il est néanmoins recommandé de prévoir expressément que la fonction de médiation, visée dans l'arrêté en projet, ne se rapporte qu'aux aspects médicaux, infirmiers et d'autres pratiques professionnelles de soins des rapports juridiques entre l'hôpital et le patient. A cette fin, un deuxième alinéa prévoyant que la plainte doit porter sur les aspects médicaux, infirmiers et d'autres pratiques professionnelles de soins, pourrait par exemple être inséré dans l'article 5.

OBSERVATIONS GENERALES

4. La division en chapitres de l'arrêté en projet n'est pas réalisée d'une manière très logique : l'article 9 n'est pas à sa place dans le chapitre II, et les articles 11 et 12 ne trouvent pas leur place dans le chapitre III.

---

[3] Avis 32.299/3 du 4 décembre 2001, Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 50-1642/1, (59), pp. 60-64, n° 3.3.

[4] Voir l'avis précité 32.299/3, p. 64, n° 3.3.4.

A vrai dire, la division en chapitres paraît superflue et rien ne s'oppose à ce qu'elle soit supprimée.

5. Le projet fait systématiquement référence au "plaignant" en tant que titulaire des droits visés dans le projet. En revanche, la loi du 22 août 2002 fait toujours mention du "patient". Ce dernier mot peut être également utilisé dans le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le septième alinéa du préambule peut faire mention du numéro (35.403/3) du présent avis.

Article 1er

7. Le paragraphe 1er, alinéa 2, pourrait donner à penser qu'une fonction de médiation doit être agréée comme telle. S'il en était ainsi, cela ne serait toutefois pas conforme à l'article *70quater* de la loi sur les hôpitaux qui subordonne l'agrément de l'hôpital à la condition que celui-ci dispose d'une fonction de médiation.

Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'il n'est pas envisagé de prévoir un agrément séparé de la fonction de médiation.

Mieux vaudrait par conséquent rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"§ 1er. Conformément à l'article 70*quater* de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, chaque hôpital, pour être agréé, doit disposer d'une fonction de médiation visée à l'article 11 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient.

La fonction de médiation doit remplir les conditions prévues par le présent arrêté.

La direction de la fonction de médiation est confiée à une personne nommée par le gestionnaire, dénommée ci-après «médiateur»."

Article 2

8. Il y a discordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 2 du projet. Dans le texte français, on écrira en tout cas "de type court".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER