

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.405/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.405/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

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 "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", heeft op 3 juni 2003 het volgende advies gegeven :

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 "modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques", 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.

Een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 1990 waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, waarover de Raad van State heden advies 35.404/3 geeft, strekt ertoe het voornoemde artikel 70^{quater} van toepassing te maken op samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten die gericht zijn op het vormen van een overlegplatform.

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van de artikelen 70^{quater} van de wet op de ziekenhuizen en 11, § 3, van de wet van 22 augustus 2002, wat de genoemde samenwerkingsverbanden betreft.

.../...

Daartoe worden een aantal bepalingen ingevoegd in het koninklijk besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten.

Die bepalingen hebben betrekking op de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie en de ombudspersoon moeten voldoen (ontworpen artikelen 12 tot 14), op de procedure voor het indienen en het behandelen van klachten (ontworpen artikelen 15 tot 19), op het jaarverslag (ontworpen artikel 20) en op het huishoudelijk reglement (ontworpen artikel 21).

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 ¹.

3.1. Zo is de federale overheid niet bevoegd ten aanzien van gezondheidszorgvoorzieningen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen ². In verband met het voorliggende ontwerp kan daarbij i.h.b. gedacht worden aan centra voor geestelijke gezondheidszorg.

Volgens het ontworpen artikel 11, § 1, tweede lid, zou de ombudsfunctie van een samenwerkingsverband bevoegd zijn voor de klachten in verband met de gezondheidszorg die wordt verstrekt in elk van de bij het samenwerkingsverband aangesloten instellingen en diensten. In zoverre zulks impliceert dat de in het ontwerp bedoelde ombudsfunctie ook kennis kan nemen van klachten over de werking van de centra voor geestelijke gezondheidszorg, overschrijdt het ontwerp de bevoegdheid van de federale overheid. Het ontwerp moet zich beperken tot het regelen van de

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

²Zie het voornoemde advies 32.299/3, p. 63, nr. 3.3.4.

ombudsfunctie ten aanzien van de partners bij het samenwerkingsverband die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat een eenvormige regeling nodig is voor alle partners van het samenwerkingsverband, dan dienen zij na te gaan of niet de mogelijkheid bestaat om met de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord te sluiten over de in het ontwerp geregelde aangelegenheid ³.

Als geen samenwerkingsakkoord wordt gesloten, bestaat ook nog de mogelijkheid voor de gemeenschappen om de in het ontwerp bedoelde ombudsfunctie te belasten met opdrachten die binnen hun bevoegdheidssfeer vallen ⁴. Het verdient dan wel aanbeveling om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat de ombudsfunctie bevoegd is om klachten te ontvangen in verband met de werking van de centra voor geestelijke gezondheidszorg, als die opdracht hun verleend wordt door de betrokken gemeenschap. Op die manier zou de federale overheid bij voorbaat te kennen geven dat het toekennen van een dergelijke opdracht door de gemeenschappen niet strijdig is met het evenredigheidsbeginsel.

3.2. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op psychiatrische instellingen en diensten die in beginsel vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid (ziekenhuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven van beschut wonen), moet opgemerkt worden dat de federale overheid wel bevoegd is om de medische en de verpleegkundige aspecten te regelen van de rechtsverhouding tussen een patiënt en de bedoelde gezondheidszorgvoorzieningen, maar niet om de administratieve aspecten van die rechtsverhouding te regelen.

De ontworpen bepalingen moeten 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

³Zie het voornoemde advies 32.299/3, p. 65, nr. 5.

⁴Rdpl., i.v.m. de plaatselijke ethische comités in ziekenhuizen, Arbitragehof, 31 oktober 2000, nr. 108/2000, overw. B.4.6.1.

aspecten van de werking van de bedoelde instellingen en diensten ⁵. Niettemin verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk te bepalen dat de ombudsfunctie, bedoeld in de ontworpen bepalingen, alleen betrekking heeft op de medische, verpleegkundige en andere gezondheidszorgberoepsmatige aspecten van de rechtsverhouding tussen de gezondheidszorgvoorziening en de patiënt. Daartoe zou bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 15 een tweede lid opgenomen kunnen worden, dat zou bepalen dat de klacht betrekking moet hebben op de medische, verpleegkundige of andere gezondheidszorgberoepsmatige aspecten van de zorgverstrekking.

ALGEMENE OPMERKING

4. 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 term kan ook in het ontwerp gebruikt worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het tweede lid van de aanhef redigere men als volgt :

"Gelet op de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid op artikel 9*bis*, ingevoegd bij de wet van 30 december 1988, vervangen bij de wet van 29 april 1996 en gewijzigd bij de wet van 25 januari 1999, en op artikel 70*quater*, ingevoegd bij de wet van 22 augustus 2002;"

6. In het derde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 10 juli 1990 waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de initiatieven van beschut wonen en op de samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, dient melding gemaakt te worden van het wijzigende koninklijk besluit van 20 september 1998, naast het ontworpen wijzigende besluit 35.404/3.

⁵Zie het voornoemde advies 32.299/3, p. 64, nr. 3.3.4.

7. In het vierde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten, dient melding gemaakt te worden van het wijzigende koninklijk besluit van 2 december 1998.

8. In het negende lid van de aanhef kan het nummer (35.405/3) van het voorliggende advies vermeld worden.

Artikel 1

9. De Nederlandse en Franse lezing van het ontworpen artikel 12 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 de la compétence ainsi limitée, 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 à l'article 11, § 1^{er}, 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.

Un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 1990 rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables aux initiatives d'habitation(s) protégée(s) et aux associations d'institutions et de services psychiatriques, sur lequel le Conseil d'Etat donne ce jour l'avis 35.404/3, tend à rendre l'article 70^{quater} précité applicable aux associations d'institutions et de services psychiatriques qui visent à constituer une plate-forme de concertation.

Le projet d'arrêté royal soumis actuellement pour avis tend à pourvoir à l'exécution des articles 70^{quater} de la loi sur les hôpitaux et 11, § 3 de la loi du 22 août 2002, en ce qui concerne les associations visées. A cette fin, un certain nombre de dispositions sont insérées dans l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques.

Ces dispositions sont relatives aux conditions auxquelles la fonction de médiation et le médiateur doivent répondre (articles 12 à 14 en projet), à la procédure

.../...

applicable au dépôt et au traitement des plaintes (articles 15 à 19 en projet), au rapport annuel (article 20 en projet) et au règlement intérieur (article 21 en projet).

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 ¹.

3.1. C'est ainsi que l'autorité fédérale n'est pas compétente à l'égard des institutions de soins de santé qui relèvent de la compétence des communautés ². Ainsi, concernant le présent projet, on peut penser plus particulièrement aux centres de santé mentale.

Selon l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, la fonction de médiation d'une association est compétente pour les plaintes en rapport avec les soins de santé dispensés dans chacune des institutions et services qui font partie de l'association. Dans la mesure où cela signifie que la fonction de médiation visée dans le projet peut également connaître de plaintes relatives au fonctionnement des centres de santé mentale, le projet excède la compétence de l'autorité fédérale. Le projet doit se limiter à régler la fonction de médiation à l'égard des partenaires de l'association qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Si les auteurs du projet estiment qu'un régime uniforme est nécessaire pour l'ensemble des partenaires de l'association, ils devront examiner s'il n'est pas possible de conclure un accord de coopération avec les communautés concernant la matière réglée dans le projet ³.

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

²Voir l'avis précité 32.299/3, p. 63, n° 3.3.4.

³Voir l'avis précité 32.299/3, p. 65, n° 5.

A défaut de conclure un tel accord, les communautés ont encore la possibilité de charger la fonction de médiation visée dans le projet de missions relevant de leur sphère de compétence ⁴. Il est toutefois recommandé que le projet précise expressément que la fonction de médiation est compétente pour recevoir des plaintes relatives au fonctionnement des centres de santé mentale dans la mesure où cette mission leur est confiée par la communauté concernée. De la sorte, l'autorité fédérale indiquerait anticipativement que l'attribution d'une telle mission par les communautés n'est pas contraire au principe de proportionnalité.

3.2. Dans la mesure où le projet est relatif aux institutions et services psychiatriques qui relèvent, en principe, de la compétence de l'autorité fédérale (hôpitaux, maisons de soins psychiatriques, initiatives d'habitation protégée), il faut souligner que l'autorité fédérale est compétente pour régler les aspects médicaux et infirmiers des rapports juridiques entre un patient et les institutions de soins de santé visées, mais ne l'est pas pour régler les aspects administratifs de ces rapports juridiques.

Les dispositions en projet doivent être lues compte tenu de cette précision. La fonction de médiation visée dans le projet ne peut pas être réputée compétente pour s'occuper de plaintes relatives aux aspects administratifs du fonctionnement des institutions et services visés ⁵. Il est néanmoins recommandé de prévoir expressément que la fonction de médiation, visée dans les dispositions en projet, ne se rapporte qu'aux aspects médicaux, infirmiers et d'autres pratiques professionnelles de soins des rapports juridiques entre l'institution de soins de santé 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 15 en projet.

⁴ Consulter, concernant les comités locaux d'éthique dans les hôpitaux, Cour d'arbitrage, 31 octobre 2000, n° 108/2000, cons. B.4.6.1.

⁵ Voir l'avis précité 32.299/3, p. 64, n° 3.3.4.

OBSERVATION GENERALE

4. 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

5. On rédigera comme suit le deuxième alinéa du préambule :

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment l'article 9bis, inséré par la loi du 30 décembre 1988, remplacé par la loi du 29 avril 1996 et modifié par la loi du 25 janvier 1999, et l'article 70quater, inséré par la loi du 22 août 2002;"

6. Dans le troisième alinéa du préambule, qui se réfère à l'arrêté royal du 10 juillet 1990 rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à des (lire : aux) initiatives d'habitations protégées et aux associations d'institutions et de services psychiatriques, il y a lieu de faire mention en plus de l'arrêté modificatif 35.404/3 en projet, de l'arrêté royal modificatif du 20 septembre 1998.

7. Dans le quatrième alinéa du préambule, qui fait référence à l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques, il faut mentionner l'arrêté royal modificatif du 2 décembre 1998.

.../...

8. Le neuvième alinéa du préambule peut faire mention du numéro (35.405/3) du présent avis.

Article 1^{er}

9. Il y a discordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 12 en projet. Dans le texte français, on écrira en tout cas "de type court".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

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.

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER