

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 27 mei 1991 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967", heeft op 25 juni 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 27 mai 1991, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant l'arrêté royal nE 78 du 10 novembre 1967", a donné le 25 juin 1991 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Luidens de memorie van toelichting vormt het voor advies voorgelegde ontwerp van wet "het derde luik van een reeks maatregelen die de paramedische beroepen in staat moeten stellen zich te profileren en de kwaliteit van hun activiteiten te verbeteren".

Dat derde luik heeft, volgens de memorie van toelichting, "twee doelstellingen", namelijk (bij het afbakenen van de bevoegdheden van de paramedici ten opzichte van die van de artsen) "een getrouwer beeld geven van de opleiding en van de diensten die de paramedische beroepen verstrekken", eensdeels, en "bijkomende voorwaarden" voor de beroepsuitoefening opleggen, anderdeels.

1.2. De wijzigingen welke het ontwerp, met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen, beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, komen in essentie neer op wat volgt :

- Aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om "andere regelen en voorwaarden voor de beroepsuitoefening" (dan het bezit van het vereiste diploma) vast te stellen voor de verpleegkundigen, enerzijds (1) (artikel 1 van het ont-

(1)Blijkens de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de verpleegkundigen in een zelfde regeling voorzien als

werp - ontworpen artikel 21quater, § 3), en voor de beoefenaars van de paramedische beroepen, anderzijds (artikel 4 van het ontwerp - ontworpen artikel 23, § 4).

- Aan de in artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 78 opgenomen omschrijving van wat moet worden verstaan onder uitoefening van een paramedisch beroep wordt toegevoegd : "het gewoonlijk verrichten ... van tussentijdse balansen ... die bijdragen tot het stellen van de diagnose door de arts of tot de uitvoering van de behandeling", eensdeels, en "de autonome uitvoering van handelingen die het sociale, psychische of fysische welzijn van de mens beogen", anderdeels (artikel 2 van het ontwerp).

Het nader bepalen van wat onder "tussentijdse balansen" moet worden verstaan en het vaststellen van de voorwaarden waaronder ze moeten worden opgesteld (artikel 3 van het ontwerp), evenals het vaststellen van "de lijst van autonome handelingen ... die het sociale, psychische en fysische welzijn van de persoon beogen" en van "de voorwaarden ... voor de uitvoering ervan", wordt aan de Koning opgedragen (artikel 4 van het ontwerp - ontworpen artikel 23, § 3).

2. Zoals blijkt uit de onder 1.2. gegeven samenvatting, komt de ontworpen regeling erop neer dat het "derde luik" van

ten aanzien van de paramedici "uit bezorgdheid voor een zeker parallellisme".

.../...

de maatregelen inzake de herwaardering van de paramedische beroepen quasi volledig aan de Regering wordt overgelaten.

In de ontworpen bepalingen wordt immers met betrekking tot de essentiële elementen van de regelen die door de Koning zullen moeten worden vastgesteld inzake de "andere beroepsuitoefeningsvoorwaarden", de "tussentijdse balansen" en de "autonome handelingen" totaal geen verduidelijking gegeven.

In de memorie van toelichting wordt alleen in verband met de bijkomende voorwaarden voor de beroepsuitoefening bruikbare informatie aangereikt (2). De eerder cryptische toelichting welke wordt verstrekt over de "tussentijdse balansen" kan bezwaarlijk als nuttige precisering worden aangemerkt (3) en hetzelfde voorbehoud geldt voor wat in de memorie van toelichting is opgenomen met betrekking tot de "autonome handelingen" (4).

(2) Daarmee wordt gesteld dat inzonderheid gedacht wordt aan "voortgezette vorming, bijzondere bijkomende opleiding, uitrusting, voldoende minimumervaring, zelfevaluatie en kwaliteitstoetsing, werkomstandigheden ...".

(3) "In de tussentijdse balans - aldus de algemene toelichting - worden gegevens verzameld die voortvloeien uit de benadering van de pathologie of de evolutie ervan vanuit een andere professionele invalshoek (dan die van de arts)".

(4) Volgens de algemene toelichting moeten de "autonome handelingen" worden gesitueerd in "een ander werkterrein

.../...

De grondwettelijke beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht verzetten zich ertegen dat de gehele bevoegdheid van de wetgever om een aangelegenheid te regelen als die welke het voorwerp uitmaakt van het onderhavige ontwerp, zou worden overgedragen aan de Koning. Ook als delegatie ten behoeve van een meer flexibele wijze van normstelling noodzakelijk wordt geacht, behoren de grenzen van de bevoegdheidsopdracht zoveel mogelijk in de wet zelf te worden vastgesteld. Dit dient te gebeuren door - op zijn minst in grote lijnen - aan te geven waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

Het ontwerp zal derhalve moeten worden omgewerkt in die zin dat in de tekst zelf van de artikelen 1 en 4 (ontworpen artikelen 21quater, § 3, en 23, § 4) de in de toelichting gegeven precisering omtrent de bijkomende beroepsuitoefeningsvoorwaarden wordt opgenomen en dat in de artikelen 2 (ontworpen artikel 22, 4E en 5E) en 4 (ontworpen

dat nauw aanleunt bij dat van de gezondheid, namelijk dit van het welzijn waarbij de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde en de tandheelkunde worden uitgesloten" en "(zal) de grens tussen welzijn en pathologie ..., voor deze materie worden vastgesteld op advies van de Nationale Raad van de paramedische beroepen samengesteld uit vertegenwoordigers van de paramedische beroepen en van de geneeskunst".

.../...

artikel 23, § 3) met betrekking tot de "tussentijdse balansen" en de "autonome handelingen" nader wordt aangegeven wat daaronder moet worden verstaan en, inzonderheid, hoe die handelingen zich verhouden ten opzichte van de door artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 aan de beoefenaars van de geneeskunde voorbehouden handelingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

In het opschrift van het ontwerp moet het koninklijk besluit nr. 78 met zijn volledig opschrift worden vermeld.

Indieningsbesluit.

Het indieningsbesluit ontbreekt.

Artikel 1.

1. Wat de vereiste precisering betreft inzake de "andere regelen en voorwaarden voor de beroepsuitoefening", wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

2. Aangezien de essentiële voorwaarden voor de uitoefening van het beroep van verpleegkundige zijn vastgesteld in artikel 21bis van het koninklijk besluit nr. 78, verdient

.../...

het de voorkeur de ontworpen bepaling als paragraaf 4 op te nemen in dit artikel 21bis, en niet in artikel 21quater.

3. Indien wordt ingegaan op de suggestie onder 2, dient de inleidende zin als volgt te worden geredigeerd :

"Artikel 21bis 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, ingevoegd bij de wet van 20 december 1974, wordt aangevuld met een § 4, luidend als volgt : ...".

4. Het volstaat in de ontworpen bepaling te verwijzen naar "de Nationale Raad voor verpleegkunde". De woorden "in artikel 21octies bedoelde" kunnen zonder bezwaar worden weggelaten.

Artikel 2.

1. Wat de vereiste verduidelijking betreft omtrent de begrippen "tussentijdse balansen" en "autonome uitvoering van handelingen", wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

2. Bij de omwerking van de ontworpen bepaling, inzonderheid van die sub 4E, behoort meer aandacht te worden besteed aan het taalgebruik (5) en de leesbaarheid (6).

(5)Aangezien de "balansen" naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp "verslagen" lijken te zijn, schrijve men

.../...

3. Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Artikel 22 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de wet van 20 december 1974, wordt aangevuld als volgt :".

Artikelen 3 en 4.

1. Ook wat deze bepalingen betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

2. Aangezien beide artikelen strekken tot wijziging van een zelfde artikel van het koninklijk besluit nr. 78, verdient het, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, de voorkeur ze in één wijzigend artikel op te nemen, dat als volgt kan worden geredigeerd :

"Art. 3. In artikel 23 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de wet van 19 december 1990, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

bijvoorbeeld "het gewoonlijk opstellen ..." in plaats van "het gewoonlijk verrichten ...".

(6) De leesbaarheid van de ontworpen bepaling kan gevoelig worden verbeterd door ze op te splitsen in verscheidene volzinnen.

.../...

1Ein § 1 worden de woorden ... (verder zoals in artikel 3 van het ontwerp) ...;

2Ehet wordt aangevuld met een § 3 en een § 4, luidend als volgt :
... (verder zoals in artikel 4 van het ontwerp) ...".

De artikelen 5 tot 11 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden vernummerd.

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

Men schrijve in de Nederlandse tekst "In artikel 24, eerste lid, ..." in plaats van "In artikel 24, 1ste lid, ...".

Artikel 6 (dat artikel 5 wordt).

Met late dit artikel als volgt aanvangen :

"In artikel 25, §§ 1 en 2, van hetzelfde besluit worden ...".

Artikel 9 (dat artikel 8 wordt).

Mede rekening houdend met het hiervoren geformuleerde voorstel met betrekking tot artikel 1, redigere men deze bepaling als volgt :

.../...

"Artikel 38ter van hetzelfde besluit, ingevoegd bij de wet van 20 december 1974 en gewijzigd bij de wet van 19 december 1990, wordt aangevuld als volgt :

"7Ede beoefenaar van de verpleegkunde die de verpleegkunde uitoefent zonder de ter uitvoering van artikel 21bis, § 4, vastgestelde bepalingen na te leven".

Artikelen 10 en 11.

Om de redenen vermeld in opmerking 2 betreffende de artikelen 3 en 4, behoren ook deze bepalingen in één artikel te worden opgenomen dat als volgt kan worden geredigeerd :

"Art. 9. In artikel 39 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de wet van 19 december 1990, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1Ein 1E worden de woorden ... (verder zoals in artikel 10 van het ontwerp) ...;

2Ehet wordt aangevuld als volgt : ... (verder zoals in artikel 11 van het ontwerp, met dien verstande dat in de Nederlandse tekst van de bepaling onder 7E dient te worden geschreven "artikel 23, § 3" in plaats van "artikel 2, § 3")".

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

1.1 Aux termes de l'exposé des motifs, le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat représente "le troisième volet d'un ensemble de mesures permettant aux professions paramédicales de se définir et d'améliorer la qualité de leurs activités".

Ce troisième volet, selon l'exposé des motifs, vise "deux objectifs", à savoir (dans la limitation des compétences des praticiens des professions paramédicales par rapport à celle des médecins) "rendre une image plus fidèle de la formation et des services rendus par les professions paramédicales", d'une part, et imposer des "conditions supplémentaires" pour l'exercice de la profession, d'autre part.

1.2. Les modifications que le projet, pour accomplir ces objectifs, tend à apporter à l'arrêté royal nE 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, s'analysent essentiellement comme suit :

- Le Roi est habilité à fixer "d'autres règles et conditions d'exercice professionnel" (que la possession du diplôme requis) pour les praticiens de l'art infirmier, d'une part (7) (article 1er du projet - article 21quater,

(7) Il résulte de l'exposé des motifs, qu'un même régime est prévu pour les praticiens infirmier que pour les praticiens de professions paramédicales "par souci de parallélisme".

§ 3, en projet), et pour les praticiens de professions paramédicales, d'autre part (article 4 du projet - article 23, § 4, en projet).

- A la définition de ce qu'il faut entendre par l'exercice d'une profession paramédicale, qui figure à l'article 22 de l'arrêté royal nE 78, il est ajouté : "la réalisation habituelle ... de bilans intermédiaires ... contribuant à l'établissement du diagnostic par le médecin ou à l'exécution du traitement", d'une part, et "l'exécution autonome des actes qui ont pour objet le bien-être physique, psychique ou social des personnes", d'autre part (article 2 du projet).

Le Roi se voit confier la mission de préciser ce qu'il faut entendre par "bilans intermédiaires" et de fixer les conditions régissant leur établissement (article 3 du projet), ainsi que de fixer la "liste des actes autonomes qui ont pour objet le bien-être physique, psychique et social des personnes" et les "conditions de leur exécution" (article 4 du projet - article 23, § 3, en projet).

2. Ainsi qu'il ressort du résumé fait au point 1.2. la réglementation en projet revient à confier quasi intégralement au Gouvernement le "troisième volet" des mesures de revalorisation des professions paramédicales.

En effet, les dispositions en projet ne donnent pas le moindre éclaircissement quant aux éléments essentiels des règles que le Roi sera appelé à arrêter concernant les "autres

.../...

conditions d'exercice professionnel", les "bilans intermédiaires" et les "actes autonomes".

L'exposé des motifs ne comporte d'informations utilisables qu'à l'égard des conditions supplémentaires pour l'exercice de la profession (8). Le commentaire plutôt her-métique consacré aux "bilans intermédiaires" peut malaisément être regardé comme apportant des précisions utiles (9) et la même réserve peut être formulée à l'égard du texte de l'exposé des motifs concernant les "actes autonomes" (10).

(8)A ce sujet, le texte indique que sont notamment visés "la formation continuée, l'acquisition de formations complémentaires particulières, l'équipement, l'expérience minimale suffisante, l'auto-évaluation et la mesure de qualité, les modalités de travail ...".

(9)"Le bilan intermédiaire - selon le commentaire général -rassemble les informations résultant de la transposition de la pathologie ou de son évolution, dans une autre approche professionnelle (que celle du médecin)".

(10)Suivant le commentaire général, les "actes autonomes" doivent se situer sur "un autre terrain d'activité (...), qui confine à celui de la santé. C'est celui du bien-être qui exclut l'art médical, pharmaceutique et dentaire", et "la délimitation entre le bien-être et la pathologie sera fixée, pour cette matière, sur avis du Conseil national des professions paramédicales, composé de représentants des professions paramédicales et de l'art de guérir".

.../...

Les principes constitutionnels en matière de ré-partition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'opposent à ce que la compétence intégrale du législateur de régler une matière telle que celle faisant l'objet du présent projet, soit déférée au Roi. Même si une

délégation est jugée nécessaire pour permettre de légiférer de manière plus flexible, les limites de la délégation de pouvoir doivent cependant être fixées autant que possible dans la loi même. On y procédera en indiquant - au moins dans les grandes lignes - en quoi peuvent consister les mesures à prendre et quels sont les objectifs pour lesquels la compétence peut être mise en oeuvre.

Il conviendra par conséquent de remanier le projet de manière à ce que le texte même des articles 1er et 4 (articles 21quater, § 3, et 23, § 4, en projet) contienne les précisions formulées dans le commentaire concernant les conditions supplémentaires pour l'exercice de la profession et que les articles 2 (article 22, 4E et 5E, en projet) et 4 (article 23, § 3, en projet) indiquent précisément ce qu'il faut entendre par "bilans intermédiaires" et "actes autonomes", et, singulièrement, comment ces actes se situent par rapport aux actes réservés aux praticiens de l'art médical par l'article 2, § 2, de l'arrêté royal nE 78.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Dans l'intitulé du projet, il conviendrait de re-produire l'intitulé complet de l'arrêté royal nE 78.

.../...

Arrêté de présentation.

L'arrêté de présentation fait défaut.

Article 1er.

1. En ce qui concerne les précisions à apporter quant aux "autres règles et conditions d'exercice professionnel", l'on se reportera à l'observation générale nE 2.

2. Les conditions essentielles de l'exercice de la profession d'infirmier étant fixées à l'article 21bis de l'arrêté royal nE 78, il serait préférable d'insérer la disposition en projet sous la forme d'un paragraphe 4 dans cet article 21bis, et non pas à l'article 21quater.

3. Si la suggestion faite sous le point 2 est retenue, il y aura lieu de formuler la phrase liminaire comme suit :

"L'article 21bis de l'arrêté royal nE 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, inséré par la loi du 20 décembre 1974, est complété par un § 4, rédigé comme suit : ...".

4. Il suffit, dans la disposition en projet, de mentionner le "Conseil national de l'art infirmier". Les mots

.../...

"visé à l'article 21octies" peuvent être omis purement et simplement.

Article 2.

1. En ce qui concerne les précisions requises au sujet des notions de "bilans intermédiaires" et d'"exécution autonome des actes", l'on se reportera à l'observation générale nE 2.

2. En reformulant la disposition en projet, et notamment le texte sous le point 4E, il y aurait lieu d'être plus attentif à la langue (11) et à la lisibilité (12).

3. Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"L'article 22 du même arrêté, modifié par la loi du 20 décembre 1974, est complété comme suit :".

(11) Les "bilans" s'avérant, conformément aux intentions des auteurs du projet, être des "rapports", il y aurait lieu d'écrire, par exemple, "l'établissement habituel ..." au lieu de "la réalisation habituelle ...".

(12) La lisibilité de la disposition en projet pourrait être améliorée sensiblement en découpant le texte en plusieurs phrases.

.../...

Articles 3 et 4.

1. En ce qui concerne ces dispositions également, l'on se reportera à l'observation générale nE 2.

2. Ces deux articles tendant à modifier un même article de l'arrêté royal nE 78, il serait préférable, du point de vue de la technique législative, de les réunir en un seul article modificatif, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Art. 3. A l'article 23 du même arrêté, modifié par la loi du 19 décembre 1990, sont apportées les modifications suivantes :

1Eau § 1er, les mots ... (la suite comme à l'article 3 du projet) ...;

2Eil est complété par un § 3 et un § 4, rédigés comme suit : ... (la suite comme à l'article 4 du projet) ...".

Il y aurait lieu d'adapter en conséquence la numérotation des articles 5 à 11 du projet.

Article 5 (devenant l'article 4).

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "In artikel 24, eerste lid, ..." au lieu de "In artikel 24, 1ste lid, ...".

.../...

Article 6 (devenant l'article 5).

Il y aurait lieu d'écrire au début de cet article :

"A l'article 25, §§ 1er et 2, du même arrêté,
les ...".

Article 9 (devenant l'article 8).

Compte tenu de la proposition formulée ci-dessus pour
l'article 1er, il conviendrait de rédiger cette disposition
comme suit :

"L'article 38ter du même arrêté, inséré par la loi
du 20 décembre 1974 et modifié par la loi du 19 décembre 1990,
est complété comme suit :

"7Ele praticien de l'art infirmier qui exerce sans se conformer
aux dispositions arrêtées en exécution de l'article 21bis,
§ 4"".

Articles 10 et 11.

Pour les motifs indiqués dans l'observation nE 2,
relative aux articles 3 et 4, il y aurait lieu de faire figurer
ces dispositions également en un seul article, qui pourrait
être rédigé comme suit :

.../...

"Art. 9. A l'article 39 du même arrêté, modifié par la loi du 19 décembre 1990, sont apportées les modifications suivantes :

1Eau 1E, les mots ... (la suite comme à l'article 10 du projet) ...;

2Eil est complété comme suit : ... (la suite comme à l'article 11 du projet, sauf à écrire dans le texte néerlandais du 7E "artikel 23, § 3" au lieu de "artikel 2, § 3)").

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

W. DEROOVER,
D. VERBIEST,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER,
J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.