

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.399/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.399/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 mei 2002 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de erkenningscriteria voor het verkrijgen van de bijzondere beroepsbekwaamheid van verpleegkundige in de intensieve zorg en spoedgevallenzorg", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 september 2002 en 1 oktober 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 15 mai 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères d'agrément pour l'obtention de la qualification professionnelle particulière de praticien infirmier en soins intensifs et d'urgence", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 24 septembre 2002 et 1^{er} octobre 2002, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen bepaalt dat de Koning, o.m. voor de beoefenaars van de verpleegkunde (artikel 21quater van het koninklijk besluit nr. 78), de lijst vaststelt van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden.

Ter uitvoering van die bepaling is op 18 januari 1994 een koninklijk besluit genomen, houdende de lijst van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden voor de beoefenaars van de verpleegkunde.

Een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het voornoemde koninklijk besluit van 18 januari 1994, waarover de Raad van State heden advies 33.401/3 geeft, strekt ertoe de mogelijkheid tot het verkrijgen van de erkenning tot het dragen van een bijzondere beroepstitel af te schaffen. Voorts zou, volgens dat ontwerp, de erkenning van een bijzondere beroepsbekwaamheid in beginsel voorbehouden worden aan de dragers van de beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige. Bij wege van overgangsmaatregel zouden evenwel ook de dragers van de beroepstitel van verpleegkundige de erkenning van een bijzondere beroepsbekwaamheid kunnen verkrijgen. Tot de laatstbedoelde beroepsbekwaamheden zou o.m. die van "verpleegkundige in de intensieve zorg en spoedgevallenzorg" behoren (ontworpen artikel 1, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 18 januari 1994).

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om de criteria vast te stellen voor de erkenning van die bijzondere beroepsbekwaamheid in de intensieve zorg en spoedgevallenzorg ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Het ontwerp vertoont gelijkenis met het ministerieel besluit van 16 april 1996 tot vaststelling van de criteria voor erkenning van beoefenaars van de verpleegkunde als houder van de bijzondere beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige in intensieve zorg en spoedgevallenzorg.

Volgens het ontwerp kan die erkenning verleend worden aan de dragers van de beroepstitel van verpleegkundige of, zolang de criteria voor de erkenning tot het dragen van die beroepstitel nog niet zijn vastgesteld ⁽²⁾, aan de houders van het brevet of de titel van verpleger of verpleegster, van het diploma of de titel in de psychiatrische verpleegkunde, of van het diploma of de titel in de ziekenhuisverpleegkunde. Het ontwerp vereist bovendien dat een bepaalde opleiding is gevolgd, en dat een bepaalde ervaring is verworven (zie i.h.b. artikel 1, § 1).

Het ontwerp bevat voorts bepalingen i.v.m. de criteria voor de verlenging en de vernieuwing van een erkenning (artikelen 5 en 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 bepaalt dat de criteria voor de erkenning van een bijzondere beroepsbekwaamheid worden vastgesteld door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, op advies van de raad waaraan deze (advies)bevoegdheid is toegewezen.

Te dezen wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar adviezen die de Nationale Raad voor Verpleegkunde heeft gegeven op 6 juli en 21 september 1999. In werkelijkheid blijkt het om één enkel advies te gaan, dat de twee genoemde data heeft.

3.1. Het bedoelde advies neemt de vorm aan van een ontwerp van (ministerieel) besluit. In dat ontwerp wordt het vereiste van een bijkomende opleiding of specialisatie voorgesteld, die bestaat uit een theoretisch gedeelte van 150 uren en een niet nader gepreciseerd praktijkgedeelte. In het thans voorliggende ontwerp wordt daarentegen voorzien in een bijkomende opleiding of specialisatie, bestaande uit een theoretisch gedeelte van 450 uren en een praktijkgedeelte van eveneens 450 uren.

Het is de Raad van State niet duidelijk of het voornoemde advies aldus nog geacht kan worden betrekking te hebben op het ontwerp dat thans voorligt. Indien de verschilpunten waarop hiervóór gewezen is, beschouwd moeten worden als fundamentele verschillen, dan dient een nieuw advies te worden gevraagd.

⁽²⁾ Met toepassing van artikel 21quater, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78.

3.2. Bovendien moet eraan herinnerd worden dat het doel van een wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om een advies in te winnen, er in essentie in bestaat dat die overheid geïnformeerd wordt over de feitelijke en de juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing neemt. Omwille van die finaliteit mag een advies niet te oud zijn. Indien er een zeker tijdsverloop is tussen de datum van het advies en de datum waarop de beslissing moet worden genomen, dient de overheid zich ervan te vergewissen dat het advies nog voldoende actueel is. Indien dit, omwille van gewijzigde omstandigheden, niet meer het geval blijkt te zijn, dient de overheid een nieuw advies te vragen.

Te dezen dateert het advies van de Nationale Raad voor Verpleegkunde van 21 september 1999.

Dat advies kon uiteraard geen rekening houden met het feit dat artikel 21quater van het koninklijk besluit nr. 78 later gewijzigd zou worden, in die zin dat voortaan voor de uitoefening van de verpleegkunde een erkenning voor het dragen van een beroepstitel, hetzij van verpleegkundige, hetzij van gegradueerde verpleegkundige, vereist zou zijn (vervanging van artikel 21quater bij de wet van 10 augustus 2001).

De Raad van State vraagt zich dan ook af of het advies van de Nationale Raad nog als actueel beschouwd kan worden.

3.3. Gelet op het voorgaande, moet een voorbehoud gemaakt worden bij de vraag of voldaan is aan het vormvereiste bedoeld in artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78.

4. Uit de bepalingen van het hiervóór genoemde ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 januari 1994 (ontwerp 33.401/3) blijkt dat de mogelijkheid voor de houders van de beroepstitel van verpleegkundige om de erkenning van een bijzondere beroepsbekwaamheid te verkrijgen, een loutere overgangsmaatregel is.

Dit kenmerk zou ook moeten blijken uit het thans besproken ontwerp. Dat is echter niet het geval. Het ontwerp moet op dit punt dan ook verduidelijkt worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient de datum van het koninklijk besluit nr. 78 (10 november 1967) te worden vermeld.

6. In het tweede lid wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 18 januari 1994.

De verwijzing naar artikel 2 van dat besluit moet vervangen worden door een verwijzing naar artikel 1 ervan.

Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in advies 33.401/3 van heden om de lijst van de bijzondere beroepsbekwaamheden vast te stellen in een nieuw koninklijk besluit, dient de verwijzing, in het tweede lid van de aanhef van het voorliggende ontwerp, naar het koninklijk besluit van 18 januari 1994 vervangen te worden door een verwijzing naar dat nieuwe besluit.

7. Het koninklijk besluit van 20 mei 1994, waarnaar verwezen wordt in het derde lid, vormt niet de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Een verwijzing naar dat besluit is ook niet nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het derde lid kan dan ook weggelaten worden.

Overigens moet opgemerkt worden dat aan de Raad van State geen (ontworpen) wijziging van dat koninklijk besluit bekend is. Wel is het zo dat dit koninklijk besluit aangepast moet worden aan het feit dat, ingevolge het voornoemde ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 januari 1994, er voortaan geen bijzondere beroepstitels meer zullen zijn voor beoefenaars van de verpleegkunde (zie voetnoot 1 in advies 33.401/3).

8. Onder voorbehoud van de algemene opmerking 3, schrijve men in het vierde lid :

"Gelet op het advies van de Nationale Raad voor Verpleegkunde van 6 juli en 21 september 1999;"

9. In het vijfde lid schrijve men :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 22 maart 2002;"

10. In het zesde lid kunnen het nummer (33.399/3) en de datum (1 oktober 2002) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 1

11. Met het oog op het bevorderen van de mogelijkheid om op een precieze manier te verwijzen naar de bepalingen van artikel 1, § 1, in de erop volgende bepalingen van het ontwerp (artikelen 1, § 2, 2, 3, inleidende zin, en 4, § 1), zou overwogen kunnen worden om de tekst van artikel 1, § 1, op te splitsen in twee leden, waarbij het eerste lid zou handelen over de vereiste beroepstitel of titel, en het tweede lid over de bijkomende vereisten inzake opleiding en ervaring. In dat tweede lid zouden de twee streepjes bovendien vervangen kunnen worden door "1°" en "2°".

12. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, dienen de woorden "in aanmerking gebracht worden" vervangen te worden door "in aanmerking genomen worden".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 5, § 2, tweede lid.

Artikel 2

.../...

13. De verwijzing naar "artikel 1, § 1, derde lid" moet vervangen worden door een verwijzing naar "artikel 1, § 1, tweede streepje". Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in opmerking 11, moet verwezen worden naar "artikel 1, § 1, tweede lid, 2°".

Artikel 3

14. In 1° en 2° moet de vermelding van de wijzigende besluiten weggelaten worden, tenzij het de (onwaarschijnlijke) bedoeling zou zijn dat alleen met die wijzigingen, en niet met eventuele latere wijzigingen, rekening mag worden gehouden.

Artikel 4

15. In paragraaf 1 moet de verwijzing naar "artikel 1, § 1, tweede lid" vervangen worden door een verwijzing naar "artikel 1, § 1, eerste streepje". Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in opmerking 11, moet verwezen worden naar "artikel 1, § 1, tweede lid, 1°".

16. In paragraaf 3, eerste lid, moeten de verwijzingen naar "artikel 3, a)" en "artikel 3, b)" vervangen worden door verwijzingen naar respectievelijk "artikel 3, 1°" en "artikel 3, 2°".

Bovendien kan de indeling in streepjes beter vervangen worden door een indeling in "1°" en "2°".

Artikel 5

17. De indeling van paragraaf 1 in streepjes kan eveneens beter vervangen worden door een indeling in "1°", "2°" en "3°".

In paragraaf 2, eerste lid, kan de verwijzing naar "§ 1" gepreciseerd worden door te verwijzen naar "§ 1, tweede streepje" of, indien de suggestie vervat in de vorige opmerking gevolgd wordt, naar "§ 1, 2°".

Mutatis mutandis gelden deze opmerkingen eveneens voor artikel 6, §§ 1 en 2, eerste lid.

PORTEE DU PROJET

1. L'article 35ter de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé dispose que le Roi établit la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières notamment pour les praticiens de l'art infirmier (article 21quater de l'arrêté royal n° 78).

Le 18 janvier 1994, un arrêté royal établissant la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières pour les praticiens de l'art infirmier a été pris en exécution de cette disposition.

Un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal susvisé du 18 janvier 1994, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis 33.401/3, vise à supprimer la possibilité d'obtenir l'agrément relatif au port d'un titre professionnel particulier. En outre, l'agrément relatif à la qualification professionnelle particulière serait en principe réservé, selon ce projet, aux porteurs du titre professionnel de praticien infirmier gradué. A titre transitoire, les porteurs du titre professionnel de praticien infirmier pourraient toutefois obtenir également l'agrément relatif à une qualification professionnelle particulière. Ces dernières qualifications professionnelles comprendraient notamment celle de "praticien infirmier en soins intensifs et d'urgence" (article 1^{er}, § 3, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 18 janvier 1994).

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend fixer les critères pour l'agrément de cette qualification professionnelle particulière en soins intensifs et d'urgence ⁽¹⁾.

Selon le projet, cet agrément peut être accordé aux porteurs du titre professionnel de praticien infirmier ou, tant que les critères de l'agrément relatif au port de ce titre professionnel n'ont pas encore été fixés ⁽²⁾, aux porteurs du brevet ou du titre d'infirmier ou d'infirmière, du diplôme ou du titre d'infirmier ou d'infirmière en psychiatrie

⁽¹⁾ Le projet présente une certaine similitude avec l'arrêté ministériel du 16 avril 1996 fixant les critères d'agrément des praticiens de l'art infirmier comme porteurs du titre professionnel particulier d'infirmier gradué ou d'infirmière graduée en soins intensifs et d'urgence.

⁽²⁾ En application de l'article 21quater, §2, de l'arrêté royal n° 78.

ou du diplôme ou du titre d'infirmier ou d'infirmière en soins hospitaliers. Le projet requiert en outre qu'une certaine formation ait été suivie et qu'une certaine expérience ait été acquise (voir notamment l'article 1^{er}, § 1^{er}).

Le projet prévoit également des dispositions concernant les critères de prorogation et de renouvellement d'un agrément (articles 5 et 6).

OBSERVATIONS GENERALES

3. L'article 35sexies de l'arrêté royal n° 78 dispose que les critères d'agrément relatifs à une qualification professionnelle particulière sont fixés par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions, sur avis du conseil auquel cette compétence (consultative) est attribuée.

En l'espèce, le préambule du projet fait référence à des avis que le Conseil national de l'art infirmier a rendus les 6 juillet et 21 septembre 1999. En réalité, il ne s'agit que d'un seul avis, qui porte les deux dates visées.

3.1. L'avis susvisé prend la forme d'un projet d'arrêté (ministériel). Ce projet propose l'exigence d'une spécialisation ou d'une formation complémentaire consistant en une partie théorique de 150 heures et une partie pratique qui n'est pas plus amplement définie. Le présent projet prévoit par contre une spécialisation ou une formation complémentaire consistant en une partie théorique de 450 heures et une partie pratique de 450 heures également.

Le Conseil d'Etat ne sait pas si l'avis susvisé peut ainsi être encore censé porter sur le projet présentement examiné. Si les écarts signalés ci-dessus doivent être considérés comme des différences fondamentales, il conviendra alors de demander un nouvel avis.

3.2. En outre, il convient de rappeler que le but d'une obligation légale imposant à l'autorité réglementaire de recueillir un avis, consiste essentiellement à informer cette autorité des éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où elle prend sa décision. En raison de cette finalité, un avis doit être récent. S'il s'écoule un certain laps de temps entre la date de l'avis et la date à laquelle

.../...

la décision doit être prise, l'autorité doit s'assurer que l'avis est encore suffisamment actuel. Si, en raison d'un changement de circonstances, tel ne paraît plus être le cas, l'autorité doit demander un nouvel avis.

En l'espèce, l'avis du Conseil national de l'art infirmier date du 21 septembre 1999.

Cet avis ne pouvait évidemment pas tenir compte du fait que l'article 21quater de l'arrêté royal n° 78 allait être modifié ultérieurement en ce sens que, désormais, l'exercice de l'art infirmier allait être subordonné à un agrément pour le port d'un titre professionnel, soit de praticien infirmier, soit de praticien infirmier gradué (remplacement de l'article 21quater par la loi du 10 août 2001).

Le Conseil d'Etat se demande dès lors si l'avis du Conseil national de l'art infirmier peut encore être considéré comme étant actuel.

3.3. Vu ce qui précède, il convient de formuler une réserve quant à la question de savoir s'il a été satisfait à la formalité visée à l'article 35sexies de l'arrêté royal n° 78.

4. Il appert des dispositions du projet visé ci-dessus modifiant l'arrêté royal du 18 janvier 1994 (projet 33.401/3) que la possibilité pour les détenteurs du titre professionnel de praticien infirmier d'obtenir l'agrément d'une qualification professionnelle particulière est une mesure purement transitoire.

Cette caractéristique devrait également apparaître dans le présent projet. Tel n'est toutefois pas le cas. Le projet devra dès lors être précisé sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Dans le premier alinéa du préambule, il conviendra de mentionner la date de l'arrêté royal n° 78 (10 novembre 1967).

.../...

6. Le deuxième alinéa fait référence à l'arrêté royal du 18 janvier 1994.

La référence à l'article 2 de cet arrêté doit être remplacée par une référence à son article 1^{er}.

S'il est donné suite à la suggestion, formulée dans l'avis 33.401/3 de ce jour, de fixer la liste des qualifications professionnelles particulières dans un nouvel arrêté royal, il conviendra de remplacer la référence que le deuxième alinéa du présent projet fait à l'arrêté royal du 18 janvier 1994 par une référence à ce nouvel arrêté.

7. L'arrêté royal du 20 mai 1994, visé dans le troisième alinéa, ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet. Une référence à cet arrêté n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. Le troisième alinéa peut dès lors être omis.

Par ailleurs, il convient de relever que le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'une modification (en projet) de cet arrêté royal. Il est vrai, cependant, que cet arrêté royal doit être adapté au fait que, à la suite du projet précité modifiant l'arrêté royal du 18 janvier 1994, il n'y aura désormais plus de titres professionnels particuliers pour les praticiens de l'art infirmier (voir note de bas de page 1 dans l'avis 33.401/3).

8. Sous réserve de l'observation générale 3, il conviendra d'écrire au quatrième alinéa :

"Vu l'avis du Conseil national de l'art infirmier des 6 juillet et 21 septembre 1999;"

9. Au cinquième alinéa, on écrira :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 22 mars 2002;"

10. Au sixième alinéa, le numéro (33.399/3) et la date (1^{er} octobre 2002) du présent avis pourraient être indiqués.

Article 1^{er}

11. En vue de permettre des références plus précises aux dispositions de l'article 1^{er}, § 1^{er}, dans les dispositions subséquentes du projet (articles 1^{er}, § 2, 2, 3, phrase introductive, et 4, § 1^{er}), il pourrait être envisagé de scinder le texte de l'article 1^{er}, § 1^{er}, en deux alinéas, le premier traitant du titre ou du titre professionnel requis et le second des conditions complémentaires en matière de formation et d'expérience. Dans cet alinéa 2, les deux tirets pourraient en outre être remplacés par "1^o" et "2^o".

12. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 2, les mots "in aanmerking worden gebracht" doivent être remplacés par "in aanmerking genomen worden".

Cette observation vaut également pour l'article 5, § 2, alinéa 2.

Article 2

13. La référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3" doit être remplacée par une référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, second tiret". Si la suggestion formulée dans l'observation 11 est accueillie, il conviendra de faire référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o".

Article 3

14. Au 1^o et au 2^o, la mention des arrêtés modificatifs doit être omise, à moins que les auteurs du projet n'entendent qu'il ne puisse être tenu compte que de ces modifications, et non de modifications ultérieures éventuelles, ce qui n'est guère probable.

Article 4

15. Au paragraphe 1^{er}, la référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2" doit être remplacée par une référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, premier tiret". Si la suggestion formulée dans l'observation 11 est accueillie, il conviendra de faire référence à "l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 1^{er}".

16. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer respectivement les références à "l'article 3, a)" et à "l'article 3, b)" par des références à "l'article 3, 1^{er}" et à "l'article 3, 2^{er}".

En outre, il vaut mieux remplacer la division en tirets par une division en "1^{er}" et en "2^{er}".

Article 5

17. Mieux vaudrait également remplacer la division du paragraphe 1^{er} en tirets par une division en "1^{er}", "2^{er}" et "3^{er}".

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la référence au "§ 1^{er}" peut être précisée en faisant référence au "§ 1^{er}, second tiret" ou, si la suggestion formulée dans l'observation précédente est suivie, au "§ 1^{er}, 2^{er}".

Ces observations s'appliquent mutatis mutandis à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}.

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,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd, en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, 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 M. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section, et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER