

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.903/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 december 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de erkenningsprocedure waarbij beoefenaars van de verpleegkunde ertoe gemachtigd worden een bijzondere beroepstitel te dragen of zich op een bijzondere beroepsbekwaamheid te beroepen", heeft op 4 januari 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit stelt de procedure vast volgens dewelke de beoefenaars van de verpleegkunde erkenning kunnen bekomen voor een bijzondere beroepstitel of een bijzondere beroepsbekwaamheid ⁽¹⁾.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 20 mei 1994 tot vaststelling van de erkenningsprocedure waarbij beoefenaars van de verpleegkunde ertoe gemachtigd worden een bijzondere beroepstitel te dragen of zich op een bijzondere beroepsbekwaming te beroepen.

3. Het ontworpen koninklijk besluit vindt rechtsgrond in artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen.

VORMVEREISTEN

4. Het advies van de Inspectie van Financiën is gunstig, maar er wordt uitdrukkelijk aangedrongen op het begrotingsakkoord, gelet op de budgettaire weerslag. Dat begrotingsakkoord zal alsnog moeten worden ingewonnen.

⁽¹⁾ Die bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden worden (overeenkomstig artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen) vastgesteld in het koninklijk besluit van 27 september 2006 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden voor de beoefenaars van de verpleegkunde.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

5. De ontworpen bepaling is niet erg duidelijk. Uit het tweede lid kan men opmaken dat de Erkenningscommissie een afzonderlijk huishoudelijk reglement zou opstellen, terwijl uit het eerste lid blijkt dat zij het huishoudelijk reglement van de Nationale Raad voor Verpleegkunde (waarvan zij deel uitmaakt) zou toepassen.

In elk geval moet worden voorzien in een meer expliciete bepaling over het huishoudelijk reglement van de Erkenningscommissie, naar analogie van het bepaalde in artikel 6 van het koninklijk besluit van 22 oktober 1975 tot regeling van de organisatie en de werking van de Nationale Raad voor Verpleegkunde ⁽²⁾. Indien het werkelijk de bedoeling is de Erkenningscommissie de bevoegdheid te verlenen een huishoudelijk reglement op te stellen, moet immers ook worden voorzien in een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister, aangezien dat huishoudelijk reglement ook gevolgen heeft voor derden (aanvragers van een erkenning).

Artikel 12

6. Uit het eerste lid kan worden opgemaakt dat de Erkenningscommissie slechts een advies geeft aan de minister, die een eigen beslissingsbevoegdheid heeft. In het tweede lid is evenwel sprake van "beslissingen" van de Erkenningscommissie, die wellicht enkel betrekking hebben op de "juistheid van de aanvraag en de gevolgde opleidingen".

De afbakening tussen de beslissende en de advieserende rol van de Erkenningscommissie moet op dit punt worden verduidelijkt. Indien het de bedoeling is dat de Erkenningscommissie ook een "beslissing" neemt over de overige aspecten van de aanvraag, moet worden gepreciseerd of dit een voorlopige beslissing is die nog moet worden overgenomen door de minister en of de minister er van mag afwijken.

⁽²⁾ Die bepaling luidt als volgt: "De Raad maakt zijn huishoudelijk reglement op en legt het ter goedkeuring voor aan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort".

Uit artikel 35^{quater} van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 blijkt alleszins dat de minister (of een door hem aangewezen ambtenaar) moet beslissen over de erkenning.

Artikel 17

7. Paragraaf 6 formuleert een beleidsvoornemen zonder enige sanctionering. In dat geval kan beter worden afgezien van de ontworpen bepaling, die immers geen rechtsregel bevat.

Artikel 18

8. Er wordt niet uitdrukkelijk bepaald of de in dit artikel bedoelde schorsing enkel mogelijk is wanneer de controleprocedure bedoeld in artikel 17 werd doorlopen. Indien dat de bedoeling is, kan zulks beter uitdrukkelijk worden bepaald.

Artikel 19

9. Het ontworpen tweede lid komt neer op een bijkomende erkenningsvoorwaarde, die niet thuishoort in een regeling met betrekking tot de erkenningsprocedure.

De erkenningsvoorwaarden moeten overeenkomstig artikel 35^{sexies} van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 door de minister worden vastgesteld. Nu de wetgever de regeling van die aangelegenheid aan de minister heeft opgedragen, kan bezwaarlijk worden aangenomen dat die aangelegenheid alsnog bij koninklijk besluit kan worden uitgeoefend.

Daar komt nog bij dat de proportionaliteit van de bijkomende erkenningsvoorwaarde twijfelachtig is. De schorsing van de erkenning kan zijn ingegeven door omstandigheden die niets te maken hebben met een gebrek aan permanente vorming. Het opleggen van 30 bijkomende uren permanente vorming lijkt dan ook een niet-adequate en in een aantal gevallen onevenredige maatregel.

10. In de mate dat de beslissing over de verkrijging van de erkenning, van de Erkenningscommissie lijkt af te hangen (zie artikel 19, derde lid), wordt verwezen naar de opmerking nr. 6.

11. In het vierde lid van artikel 19 schrijve men "administratief beroep" in plaats van "hoger beroep".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	kamervoorzitter, staatsraad,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.903/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 13 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la procédure d'agrément autorisant les praticiens de l'art infirmier à porter un titre professionnel particulier ou à se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière", a donné le 4 janvier 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe la procédure suivant laquelle les praticiens de l'art infirmier peuvent obtenir un agrément pour un titre professionnel particulier ou une qualification professionnelle particulière ⁽¹⁾.

Le projet est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 20 mai 1994 fixant la procédure d'agrément autorisant des praticiens de l'art infirmier à porter un titre professionnel particulier ou à se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière.

3. L'arrêté royal en projet tire son fondement juridique de l'article 35sexies de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé.

FORMALITÉS

4. L'avis de l'Inspection des Finances est favorable mais réclame explicitement l'accord budgétaire, compte tenu de l'impact en termes de budget. Cet accord devra encore être recueilli.

⁽¹⁾ Ces titres professionnels particuliers et ces qualifications professionnelles particulières sont fixés (conformément à l'article 35^{ter} de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé) par l'arrêté royal du 27 septembre 2006 établissant la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières pour les praticiens de l'art infirmier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

5. La disposition en projet n'est pas très claire. On peut inférer de l'alinéa 2 que la Commission d'agrément établirait un règlement d'ordre intérieur distinct alors qu'il ressort de l'alinéa 1^{er} qu'elle appliquera le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de l'art infirmier (dont elle fait partie).

Il convient en tout cas de prévoir une disposition plus explicite sur le règlement d'ordre intérieur de la Commission d'agrément, en s'inspirant de l'article 6 de l'arrêté royal du 22 octobre 1975 réglant l'organisation et le fonctionnement du Conseil national de l'Art infirmier ⁽²⁾. Si l'intention est vraiment d'habiliter la Commission d'agrément à élaborer un règlement d'ordre intérieur, il convient en effet de prévoir également une compétence d'approbation du ministre, dès lors que ce règlement d'ordre intérieur produit également des effets pour des tiers (demandeurs d'un agrément).

Article 12

6. Il se déduit de l'alinéa 1^{er} que la Commission d'agrément donne uniquement un avis au ministre, lequel a un pouvoir discrétionnaire propre. L'alinéa 2 fait toutefois état de "décisions" de la Commission d'agrément, qui ne concernent sans doute que "l'exactitude de la demande et les formations suivies".

La limite entre le rôle décisionnel et le rôle consultatif de la Commission d'agrément doit être précisée sur ce point. Si l'intention est de permettre à la Commission de prendre également une "décision" sur les autres aspects de la demande, il convient de préciser s'il s'agit d'une décision provisoire que le ministre doit encore reprendre et si ce dernier peut s'en écarter.

(2) Cette disposition s'énonce comme suit: "Le Conseil rédige son règlement d'ordre intérieur et le soumet pour approbation au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions".

Il résulte en tout état de cause de l'article 35^{quater} de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 susmentionné que c'est le ministre (ou un agent désigné par lui) qui doit statuer sur l'agrément.

Article 17

7. Le paragraphe 6 constitue une déclaration d'intention dépourvue de sanction. Il vaut mieux dans ce cas renoncer à la disposition en projet qui, en effet, ne comprend aucune règle de droit.

Article 18

8. Il n'est pas énoncé de manière explicite si la suspension visée dans cet article n'est possible que lorsque la procédure de contrôle visée à l'article 17 a été suivie. Si telle est l'intention, mieux vaut le prévoir expressément.

Article 19

9. L'alinéa 2 en projet implique une condition d'agrément supplémentaire qui n'a pas sa place dans un règlement concernant la procédure d'agrément.

Conformément à l'article 35^{sexies} de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 susmentionné, les conditions d'agrément doivent être fixées par le ministre. Dès lors que le législateur a chargé le ministre de régler cette matière, il peut difficilement être admis que cette dernière puisse encore l'être par arrêté royal.

De plus, la proportionnalité de la condition supplémentaire d'agrément est incertaine. La suspension de l'agrément peut en effet être dictée par des circonstances sans rapport avec un manque de formation permanente. Imposer 30 heures supplémentaires de formation permanente semble dès lors constituer une mesure inadéquate et, dans certains cas, disproportionnée.

10. Dans la mesure où la décision sur l'obtention de l'agrément semble dépendre de la Commission d'agrément (voir l'article 19, alinéa 3), il est fait référence à l'observation n/ 6.

11. À l'alinéa 4 de l'article 19, on écrira "au recours administratif" au lieu de "à l'appel".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	président de chambre, conseiller d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME