CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.093/2
du 12 mai 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 18 juin 1990 portant fixation de la liste des prestations techniques de soins infirmiers et de la liste des actes pouvant être confiés par un médecin à des praticiens de l'art infirmier, ainsi que des modalités d'exécution relatives à ces prestations et à ces actes et des conditions de qualification auxquelles les praticiens de l'art infirmier doivent répondre'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.093/2
van 12 mei 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 1990 houdende vaststelling van de lijst van de technische verpleegkundige verstrekkingen en de lijst van de handelingen die door een arts aan beoefenaars van de verpleegkunde kunnen worden toevertrouwd, alsmede de wijze van uitvoering van die verstrekkingen en handelingen en de kwalificatievereisten waaraan de beoefenaars van de verpleegkunde moeten voldoen'

Le 18 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 18 juin 1990 portant fixation de la liste des prestations techniques de soins infirmiers et de la liste des actes pouvant être confiés par un médecin à des praticiens de l'art infirmier, ainsi que des modalités d'exécution relatives à ces prestations et à ces actes et des conditions de qualification auxquelles les praticiens de l'art infirmier doivent répondre'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2014.

*

Op 18 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 1990 houdende vaststelling van de lijst van de technische verpleegkundige verstrekkingen en de lijst van de handelingen die door een arts aan beoefenaars van de verpleegkunde kunnen worden toevertrouwd, alsmede de wijze van uitvoering van die verstrekkingen en handelingen en de kwalificatievereisten waaraan de beoefenaars van de verpleegkunde moeten voldoen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Alain LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. 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 des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1 À l'alinéa 1er, il y a lieu de mentionner le fondement juridique de l'arrêté, à savoir l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions des soins de santé', les articles 5, § 1er, alinéa 3, remplacé par la loi du 20 décembre 1974 et modifié par la loi du 19 décembre 1990, et 21*quinquies*, § 3, inséré par la loi du 20 décembre 1974, renuméroté par la loi du 6 avril 1995 et remplacé par la loi du 10 août 2001.

2. À l'alinéa 3, il y a lieu de mentionner la date de l'avis de l'Inspecteur des Finances, à savoir le 10 mars 2014.

3. L'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' a été remplacé par l'article 9 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative et ses arrêtés d'exécution'. Il dispose désormais :

> « L'évaluation d'incidence est organisée par le titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative et ses arrêtés d'exécution ».

Or, l'analyse d'impact n'est rendue obligatoire, en vertu de l'article 6, § 1er, de la loi précitée du 15 décembre 2013, que pour les seuls les projets d'arrêtés délibérés en Conseil des ministres.

Le présent projet n'entre pas dans cette catégorie.

En conséquence, le quatrième visa sera omis.

DISPOSITIF

Article 1er
(article 7*bis* en projet de l'arrêté royal du 18 juin 1990)

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de mentionner toutes des modifications encore en vigueur subies par l'article 7*bis* de l'arrêté royal du 18 juin 1990.

2. La disposition en projet précise que les prestations techniques de l'art infirmier et les actes médicaux pouvant être confiés par un médecin, mentionnés à l'annexe IV, englobent « la détermination (éventuellement par le médecin), la planification, l'exécution et l'évaluation des soins, y compris l'éducation à la santé du patient et de son entourage ».

Dans un arrêt 43.408 du 21 juin 1993, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé qu'une précision du même ordre, contenue dans les articles 3 et 7 de l'arrêté royal précité du 18 juin 1990, selon laquelle les prestations techniques de soins infirmiers et les actes confiées par un médecin « englobent la planification, l'exécution et l'évaluation, y compris l'accompagnement sanitaire du patient et de son entourage », excédait les habilitations contenues dans les articles 5, § 1er, alinéas 2 et 3, et 21*ter*, § 2 (devenu aujourd'hui, l'article 21*quinquies*, § 3), de l'arrêté royal précité n° 78 du 10 novembre 1967, qui permettent au Roi d'établir les modalités d'exécution des prestations et actes précités.

En conséquence, l'arrêt 43.408 précité a annulé, dans les articles 3 et 7 de l'arrêté royal précité du 18 juin 1990, la précision litigieuse.

Même si l'habilitation contenue dans l'actuel article 21*quinquies*, § 3, de l'arrêté royal n° 78 précité, qui constitue le fondement légal de la disposition en projet, est formulée en des termes plus larges [1] que ceux de l'ancien article 21*ter*, § 2, la disposition en projet est critiquable en ce que, à l'instar de la phrase annulée, elle présente « la planification, l'exécution et l'évaluation, y compris l'accompagnement sanitaire du patient et de son entourage » comme un des aspects des « prestations techniques », ce que la section du contentieux administratif n'avait pas admis dans son arrêt 43.408. Mieux vaudrait rédiger la disposition de manière telle qu'elle ne puisse susciter un semblable constat d'illégalité afin qu'elle s'inscrive plus précisément dans le cadre du fondement légal ainsi revu.

3. L'article 7*bis*, alinéa 2, en projet mentionne « les actes médicaux pouvant être confiés par un médecin », alors que ce qui deviendra l'article 7*bis*, alinéa 1er, mentionnera, après sa modification par l'arrêté royal sur lequel l'avis 55.614/2 a été donné, « les actes médicaux confiés ».

Il y a lieu d'adopter une terminologie uniforme dans les deux alinéas.

[1] L'article 21*quinquies*, § 2, renvoie en effet à l'ensemble du paragraphe 1er du même article, alors que l'article 21*ter*, § 2, renvoyait seulement au point b) du paragraphe 1er du même article.

Article 2

Il y a lieu d'écrire dans la version française « Le ministre » et non « La ministre ».

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid moet de rechtsgrond van het besluit worden vermeld, te weten het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', de artikelen 5, § 1, derde lid, vervangen bij de wet van 20 december 1974 en gewijzigd bij de wet van 19 december 1990, en 21*quinquies*, § 3, ingevoegd bij de wet van 20 december 1974, hernummerd bij de wet van 6 april 1995 en vervangen bij de wet van 10 augustus 2001.

2. In het derde lid moet de datum van het advies van de inspecteur van Financiën worden vermeld, te weten 10 maart 2014.

3. Artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' is vervangen bij artikel 9 van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'. Het luidt voortaan als volgt:

> "De effectbeoordeling wordt georganiseerd door titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, en haar uitvoeringsbesluiten".

Krachtens artikel 6, § 1, van de voornoemde wet van 15 december 2013 is de impactanalyse echter alleen vereist voor ontwerpbesluiten waarover in de Ministerraad overleg wordt gepleegd.

Het voorliggende ontwerp behoort niet tot die categorie ontwerpbesluiten.

De vierde aanhefverwijzing moet bijgevolg worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 1

(ontworpen artikel 7*bis* van het koninklijk besluit van 18 juni 1990)

1. In de inleidende zin moeten alle nog geldende wijzigingen worden vermeld die zijn aangebracht in artikel 7*bis* van het koninklijk besluit van 18 juni 1990.

2. Luidens de ontworpen bepaling omvatten de technische verpleegkundige verstrekkingen en medische handelingen die door een arts kunnen worden toevertrouwd, vermeld in bijlage IV, "de bepaling (eventueel door de arts), de planning, de uitvoering en de evaluatie van zorgen met inbegrip van de gezondheidsopvoeding van de patiënt en van zijn omgeving".

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in arrest 43.408 van 21 juni 1993 geoordeeld dat een soortgelijke precisering in de artikelen 3 en 7 van het voornoemde koninklijk besluit van 18 juni 1990, luidens welke de technische verstrekkingen en door een arts toevertrouwde handelingen "de planning, de uitvoering en de evaluatie met inbegrip van de gezondheidsbegeleiding van de patiënt en van zijn omgeving [omvatten]", verder ging dan de machtigingen die vervat zijn in de artikelen 5, § 1, tweede en derde lid, en 21*ter*, § 2 (dat thans artikel 21*quinquies*, § 3, is geworden), van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, en die de Koning in staat stellen de nadere regels voor de uitvoering van de voornoemde verstrekkingen en handelingen vast te stellen.

De omstreden precisering in de artikelen 3 en 7 van het voornoemde koninklijk besluit van 18 juni 1990 is dienovereenkomstig bij het voornoemde arrest 43.408 vernietigd.

De machtiging vervat in het huidige artikel 21*quinquies*, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78, dat de rechtsgrond van de ontworpen bepaling vormt, is weliswaar in ruimere bewoordingen gesteld dan het vroegere artikel 21*ter*, § 2.[1] Maar toch is de ontworpen bepaling aan kritiek onderhevig in zoverre ze, naar het voorbeeld van de vernietigde zin, "de planning, de uitvoering en de evaluatie met inbegrip van de gezondheidsbegeleiding van de patiënt en van zijn omgeving" als een aspect van de "technische verstrekkingen" voorstelt. Volgens arrest 43.408 van de afdeling Bestuursrechtspraak was zulks niet aanvaardbaar. De bepaling zou beter zo worden opgesteld dat ze geen dergelijke vaststelling van onwettigheid kan opleveren en opdat ze nauwer aansluit bij de aldus herziene rechtsgrond.

[1] Artikel 21*quinquies*, § 2, verwijst immers naar heel paragraaf 1 van hetzelfde artikel, terwijl artikel 21*ter*, § 2, alleen naar punt b) van paragraaf 1 van hetzelfde artikel verwees.

3. Het ontworpen artikel 7*bis*, tweede lid, maakt melding van "handelingen die door een arts kunnen worden toevertrouwd", terwijl het ontworpen artikel 7*bis*, eerste lid, na de wijziging ervan bij het koninklijk besluit waarover advies 55.614/2 is gegeven, "toevertrouwde geneeskundige handelingen" vermeldt.

In de twee bepalingen moet een eenvormige terminologie worden gebruikt.

Artikel 2

In de Franse versie moet "Le ministre" worden geschreven in plaats van "La ministre".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT