



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.506/2/V
du 23 juillet 2014

advies 56.506/2/V
van 23 juli 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'exécution du plan
d'attractivité pour la profession
infirmière, dans les soins
infirmiers à domicile, en ce qui
concerne les primes pour des
titres et qualifications
professionnels particuliers'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende uitvoering
van het attractiviteitsplan voor
het verpleegkundig beroep, in
de thuisverpleging, wat betreft
de premies voor de titels en
bijzondere
beroepsbekwaamheden'

Le 20 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 6 août 2014, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'exécution du plan d'attractivité pour la profession infirmière, dans les soins infirmiers à domicile, en ce qui concerne les primes pour des titres et qualifications professionnels particuliers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 23 juillet 2014. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juillet 2014.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 20 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2014 ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende uitvoering van het attractiviteitsplan voor het verpleegkundig beroep, in de thuisverpleging, wat betreft de premies voor de titels en bijzondere beroepsbekwaamheden'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juli 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État 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 des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il résulte de l'intitulé du projet et de son article 1^{er}, § 3, que les primes prévues aux paragraphes 1^{er} et 2 ne sont octroyées qu'aux infirmiers travaillant dans les soins infirmiers à domicile.

Or, cette condition n'est pas mentionnée dans le paragraphe 2 qui doit, dès lors, de l'accord du fonctionnaire délégué, être complété.

2. Au paragraphe 3, de l'accord du fonctionnaire délégué, il est inutile de préciser que, pour bénéficier des primes, l'infirmier doit « effectivement travailler dans les soins infirmiers à domicile ».

En effet, cela résulte déjà du paragraphe 1^{er} du projet et du paragraphe 2 tel qu'il sera adapté compte tenu de l'observation 1.

3. Au paragraphe 3, de l'accord du fonctionnaire délégué, il y a lieu d'écrire :

« ...et attester régulièrement de l'accomplissement des prestations mentionnées à l'article 8 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

4. Il résulte des articles 1^{er}, 2 et 3 du projet que les primes ne sont dues, dans le cadre des soins infirmiers prodigués par l'infirmier à domicile, qu'au *pro rata* des activités spécifiques que ce dernier a prestées en raison du titre professionnel particulier ou de la qualification professionnelle particulière dont il est détenteur et pour lequel ou laquelle il est agréé.

D'une part, il convient de revoir l'articulation de ces dispositions et au besoin de les réécrire ¹, de manière à faire apparaître clairement que les différentes conditions ainsi prévues doivent être satisfaites cumulativement par l'infirmier à domicile pour obtenir le bénéfice de la prime qu'instaure l'arrêté en projet.

D'autre part, il convient également que l'articulation du dispositif instauré par l'arrêté en projet, avec l'article 8 de la nomenclature, soit plus adéquatement opérée de façon telle que le lien existant entre les activités spécifiques couvertes par la prime et les prestations figurant dans cet article 8, soit plus précisément identifiable. Ce faisant, la sécurité juridique sera mieux assurée.

5. Au paragraphe 5, de l'accord du fonctionnaire délégué, il y a lieu de remplacer les mots « aussi bien à la prime pour le titre professionnel particulier que pour la qualification professionnelle particulière » par les mots « aussi bien à la prime relative au titre professionnel particulier qu'à la prime relative à la qualification professionnelle particulière ».

Articles 1^{er}, § 4, et 3, alinéa 2, a)

1. Interrogé sur la question de savoir comment, pratiquement, le système de la prime sera mis en place par application des articles 1^{er}, § 4, et 3, alinéa 2, a), du projet, le fonctionnaire délégué a répondu :

« Cet AR est en effet la base instaurant une prime pour tous les infirmiers ayant un ou plusieurs titres et qualifications, qui travaillent dans les soins infirmiers à domicile. Mais ces titres et qualifications ne sont pas tous « d'application » dans les soins infirmiers à domicile (p.e. « infirmier spécialisé en soins intensifs et d'urgence »). Et les modalités pratiques, surtout concernant les prestations de l'activité spécifique, seront différentes selon le titre et la qualification. Donc on prévoira des modalités pratiques au fur et à mesure. C'est également nécessaire pour des raisons pratiques (recevoir et traiter les différentes demandes) et de suivi budgétaire. Evidemment il doit être indiqué pour quel titre ou qualification ces modalités pratiques sont d'application. L'autorité politique joue également un rôle dans ce dossier, pas seulement par l'attribution (ou non) des moyens budgétaires mais également via le Comité de l'assurance où siègent 3 Commissaires gouvernementaux qui ont droit de veto sur les décisions ».

2. Il ressort de ces explications qu'il n'est pas de l'intention de l'auteur du projet de faire bénéficier à la même date tous les infirmiers à domicile détenteurs d'un titre professionnel particulier ou d'une qualification professionnelle particulière, qui satisfont aux conditions par ailleurs prévues par le dispositif, de la prime instaurée. Un étalement dans le temps - laissé à la

¹ Ainsi, pourraient être reprises dans une même disposition — par exemple, l'article 1^{er}, § 3, du projet — toutes les conditions à remplir par un infirmier agréé travaillant dans les soins à domicile pour bénéficier des primes, tandis qu'une autre disposition mentionnerait clairement la règle du *pro rata* et que les règles de procédures (articles 1^{er}, § 4 et 2, première et deuxième phrases, du projet) pourraient trouver place dans un article distinct.

discrétion du Comité de l'Assurance² - sera organisé, dans les faits, par application des articles 1^{er}, § 4, et 3, alinéa 2, a), du projet.

À cet égard, la section de législation du Conseil d'État formule les observations suivantes.

2.1. Il résulte de l'article 1^{er}, §§ 1^{er} et 2, du projet que ce sont toutes les qualifications professionnelles particulières et tous les titres professionnels particuliers pertinents pour les soins infirmiers à domicile qui donnent lieu à la prime. Le texte du projet est clair et sa mise en œuvre ne nécessite *a priori* aucune mesure de mise en œuvre progressive, quant au principe de l'octroi de la prime, titre par titre ou qualification par qualification professionnel(le) particuli(ère).

Le principe d'une telle mise en œuvre progressive et ses modalités doivent être consacrés par l'autorité politique responsable et ne peuvent être abandonnés au comité de l'assurance, auquel il ne peut appartenir de régler les modalités d'applicabilité aux individus d'un dispositif réglementaire³.

2.2. En outre, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le système de mise en œuvre progressive qui serait ainsi consacré, va nécessairement emporter des différences de traitement entre les catégories de bénéficiaires de la prime selon le titre professionnel particulier ou la qualification professionnelle particulière ou en fonction d'autres critères, certains infirmiers à domicile recevant la prime avant d'autres.

Un tel système de mise en œuvre progressive n'est admissible qu'à la condition que l'auteur du projet puisse justifier les différences de traitement ainsi établies au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 2

1. De l'accord du fonctionnaire délégué, il y a lieu d'écrire : « Sous peine d'irrecevabilité, la prime est demandée ».

2. La deuxième phrase dispose que les primes sont versées annuellement au mois de juin de l'année qui suit l'année concernée par la prime.

² Voir la note CSS 2013/329 au comité de l'Assurance jointe au dossier qui fait état de ce que « (l)e premier titre ou qualification professionnel particulier pour lequel les modalités pratiques seront établies est en principe la qualification professionnelle particulière en diabétologie ».

³ Voir dans le même sens : les avis 53.428/3 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 3 octobre 2013 'modifiant l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif aux déclarations en matière de douane et d'accises'(observation sous l'article 1^{er}), 54.417/3 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 février 2014 'portant des dispositions diverses en matière d'accise' (observation générale 6) et 54.537/3 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'modifiant l'arrêté royal n°1, du 29 décembre 1992, relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée'(observation 6.3 sous l'article 1^{er}).

Cette disposition ne pourra cependant pas être appliquée pour la prime 2013 (voir l'article 5 du projet). De l'accord du fonctionnaire délégué, une disposition spécifique pour la prime 2013 doit être insérée.

*

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 ze 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

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Uit het opschrift en uit artikel 1, § 3, van het ontwerp blijkt dat de premies waarin de paragrafen 1 en 2 voorzien, enkel worden toegekend aan verpleegkundigen die in de thuisverpleging werkzaam zijn.

Paragraaf 2 maakt echter geen melding van die voorwaarde en moet dus, in overeenstemming met de gemachtigde ambtenaar, worden aangevuld.

2. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, is het overbodig in paragraaf 3 aan te geven dat de verpleegkundige “effectief werkzaam [moet] zijn in de thuisverpleging” om voor de premies in aanmerking te komen.

Zulks blijkt immers reeds uit paragraaf 1 van het ontwerp, alsook uit paragraaf 2 zoals het, gelet op opmerking 1, moet worden aangepast.

3. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in paragraaf 3 het volgende moet worden geschreven:

“(…) en op regelmatige basis attesteren van het verrichten van de verstrekkingen, vermeld in artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.”

4. Uit de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp blijkt dat de premies in het kader van de thuisverpleging door de verpleegkundige, alleen verschuldigd zijn naar rato van de specifieke activiteit die deze heeft verricht op grond van de bijzondere beroepstitel of de bijzondere beroepsbekwaamheid die hij bezit en waarvoor hij een erkenning heeft.

Enerzijds moet de onderlinge samenhang van die bepalingen worden herzien en moeten ze indien nodig worden herschreven¹ zodat duidelijk naar voren komt dat de thuisverpleegkundige aan de verschillende aldus gestelde voorwaarden tegelijk moet voldoen om in aanmerking te komen voor de premie die bij het ontworpen besluit wordt ingevoerd.

Anderzijds moeten het dispositief van het ontworpen besluit en artikel 8 van de nomenclatuur onderling ook beter op elkaar worden afgestemd, zodat het verband dat bestaat tussen de bijzondere activiteiten waarop de premie betrekking heeft en de verstrekkingen die in dat artikel 8 voorkomen, duidelijker tot uiting komt. Zodoende zal de rechtszekerheid beter gediend zijn.

5. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de woorden “op de premies van zowel de beroepstitel als de beroepsbekwaamheid” in paragraaf 5 moeten worden vervangen door de woorden “voor zowel de premie betreffende de beroepstitel als de premie betreffende de beroepsbekwaamheid”.

Artikelen 1, § 4, en 3, tweede lid, a)

1. Op de vraag hoe het premiesysteem in de praktijk zal worden opgezet met toepassing van de artikelen 1, § 4, en 3, tweede lid, a), van het ontwerp, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Cet AR est en effet la base instaurant une prime pour tous les infirmiers ayant un ou plusieurs titres et qualifications, qui travaillent dans les soins infirmiers à domicile. Mais ces titres et qualifications ne sont pas tous ‘d’application’ dans les soins infirmiers à domicile (p.e. ‘infirmier spécialisé en soins intensifs et d’urgence’). Et les modalités pratiques, surtout concernant les prestations de l’activité spécifique, seront différentes selon le titre et la qualification. Donc on prévoira des modalités pratiques au fur et à mesure. C’est également nécessaire pour des raisons pratiques (recevoir et traiter les différentes demandes) et de suivi budgétaire. Evidemment il doit être indiqué pour quel titre ou qualification ces modalités pratiques sont d’application. L’autorité politique joue également un rôle dans ce dossier, pas seulement par l’attribution (ou non) des moyens budgétaires mais également via le Comité de l’assurance où siègent 3 Commissaires gouvernementaux qui ont droit de veto sur les décisions”.

¹ Alle voorwaarden waaraan een erkend verpleegkundige die in de thuisverpleging werkzaam is, moet voldoen om premies te kunnen genieten, zouden bijvoorbeeld in een en dezelfde bepaling kunnen worden samengebracht – bijvoorbeeld in artikel 1, § 3, van het ontwerp. Een andere bepaling zou dan duidelijk kunnen aangeven dat de premie slechts “naar rato van” verschuldigd is, en de procedureregels (artikelen 1, § 4, en 2, eerste en laatste zin, van het ontwerp) zouden in een afzonderlijk artikel kunnen worden opgenomen.

2. Uit die toelichtingen blijkt dat het niet de bedoeling van de steller van het ontwerp is om alle thuisverpleegkundigen die een bijzondere beroepstitel of een bijzondere beroepsbekwaamheid bezitten en die beantwoorden aan de voorwaarden die het dispositief voorts bepaalt, op dezelfde datum in aanmerking te laten komen voor de premie die ingevoerd wordt. Met toepassing van de artikelen 1, § 4, en 3, tweede lid, a), van het ontwerp, moet in de praktijk een spreiding in de tijd plaatsvinden waarover het Verzekeringscomité dient te oordelen.²

In dat verband maakt de afdeling Wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen.

2.1. Uit artikel 1, §§ 1 en 2, van het ontwerp blijkt dat alle bijzondere beroepsbekwaamheden en alle bijzondere beroepstitels die relevant zijn voor de thuisverpleging, aanleiding geven tot de premie. De tekst van het ontwerp is duidelijk en de tenuitvoerlegging ervan noopt *a priori* tot geen enkele maatregel tot stapsgewijze uitvoering van het principe van de toekenning van de premie, bijzondere beroepstitel per bijzondere beroepstitel of bijzondere beroepsbekwaamheid per bijzondere beroepsbekwaamheid.

Het principe van een dergelijke stapsgewijze uitvoering en de nadere regels ervan moeten door de verantwoordelijke politieke overheid worden vastgelegd en kunnen niet worden overgelaten aan het Verzekeringscomité, aangezien het niet aan dat comité staat om de nadere regels te bepalen inzake de toepasbaarheid van een maatregelenpakket op individuen.³

2.2. De steller van het ontwerp wordt er bovendien op gewezen dat de regeling van de stapsgewijze uitvoering die aldus zou worden vastgelegd, noodzakelijkerwijs als gevolg heeft dat categorieën begunstigden van de premie verschillend worden behandeld naargelang van hun bijzondere beroepstitel of hun bijzondere beroepsbekwaamheid of naargelang van andere criteria, waarbij bepaalde thuisverpleegkundigen de premie eerder zullen ontvangen dan anderen.

Een dergelijke regeling van stapsgewijze uitvoering kan alleen worden aanvaard indien de steller van het ontwerp de verschillende behandelingen die aldus worden ingesteld, kan rechtvaardigen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Artikel 2

1. In overeenstemming met de gemachtigde ambtenaar schrijve men: “Op straffe van niet-ontvankelijkheid wordt de premie jaarlijks aangevraagd...”.

² Zie nota CGV 2013/329 aan het Verzekeringscomité, die bij het dossier is gevoegd en die het volgende stelt: “De eerste beroepsbekwaamheid of –titel waarvoor de praktische modaliteiten worden vastgelegd is in principe de beroepsbekwaamheid in de diabetologie.”

³ Zie in dezelfde zin: advies 53.428/3 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 3 oktober 2013 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangiften inzake douane en accijnzen’ (opmerking betreffende artikel 1), advies 54.417/3 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 7 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake accijnzen’ (algemene opmerking 6) en advies 54.537/3 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde’ (opmerking 6.3 betreffende artikel 1).

2. In de tweede zin wordt bepaald dat de premies jaarlijks wordt betaald in de maand juni van het jaar volgend op het jaar waarop de premie betrekking heeft.

Voor de premie 2013 kan die bepaling echter niet worden toegepast (zie artikel 5 van het ontwerp). De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat een bijzondere bepaling moet worden ingevoegd voor de premie 2013.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Jacques JAUMOTTE