



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.691/2
du 28 décembre 2022

advies 72.691/2
van 28 december 2022

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant l'article 124, 1°, de
la loi relative à l'exercice des
professions des soins de santé,
coordonnée le 10 mai 2015, en
vue d'y adapter la législation
relative à l'exercice de
prestations techniques
infirmières par un aidant
proche ou par un
aidant qualifié'

een voorontwerp van wet
'tot wijziging van het
artikel 124, 1°, van de wet
betreffende de uitoefening van
de gezondheidszorgberoepen,
gecoördineerd op 10 mei 2015,
teneinde de wetgeving
betreffende de uitoefening van
technische verpleegkundige
verstrekkingen door een
mantelzorger of door een
bekwame helper hierin aan
te passen'

Le 6 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Coopération au développement et de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant l'article 124, 1°, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, en vue d'y adapter la législation relative à l'exercice de prestations techniques infirmières par un aidant proche ou par un aidant qualifié'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 décembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffiers assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2022.

*

Op 6 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Ontwikkelingssamenwerking en Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het artikel 124, 1°, van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, teneinde de wetgeving betreffende de uitoefening van technische verpleegkundige verstrekkingen door een mantelzorger of door een bekwame helper hierin aan te passen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 december 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dès lors que l'avant-projet à l'examen entend adopter de nouvelles dispositions réglementant des professions dans le secteur de la santé ainsi que modifier de telles dispositions existantes, il y a lieu de faire précéder son adoption d'un examen de proportionnalité préalable tel qu'il est défini par la loi du 23 mars 2021 'relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession dans le secteur de la santé'.

À cet effet, l'auteur de l'avant-projet est tenu :

– de veiller « à ce que [les dispositions de l'avant-projet] ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence » (article 5 de la loi du 23 mars 2021) ;

– de veiller à ce que les dispositions de l'avant-projet « soient objectivement justifiées par des objectifs d'intérêt général, notamment la protection de la santé publique, l'accessibilité des soins de santé de qualité et la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale » (article 6 de la loi du 23 mars 2021) ;

– de procéder « à un examen de proportionnalité conformément [aux articles 7 et 8 de la loi du 23 mars 2021] » et d'accompagner les dispositions de l'avant-projet d'une « explication adaptée qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité », cette explication devant reposer sur des éléments probants qualitatifs et, dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, quantitatifs (article 7, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi du 23 mars 2021) ;

– de veiller à mettre « l'information adéquate à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas membres de la profession concernée, sur un portail fédéral » (article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2021) ;

– d'associer « dûment toutes les parties prenantes concernées et leur donne[r] la possibilité d'exprimer leur point de vue[,] [cette] concertation [pouvant] être remplacée par l'avis d'un ou la concertation avec un organe d'avis ou de concertation » (article 10 de la loi du 23 mars 2021) ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

– de mener des consultations publiques lorsque cela est nécessaire et approprié (article 11 de la loi du 23 mars 2021).

Il ressort de la note au Conseil des ministres jointe au dossier soumis à la section de législation que le test de proportionnalité sera effectué entre la première et la deuxième lecture conformément à la loi du 23 mars 2021.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne la mise en œuvre de l'examen de proportionnalité, le texte est mis à la connaissance :

– du public via le site web suivant qui explique en quoi cela consiste : 'Un examen de proportionnalité pour les professions réglementées | Business Belgium' (https://business.belgium.be/fr/gerer_votre_entreprise/qualifications_professionnelles/folder_2), et qui reprend *in fine* le lien vers le site web du SPF où sont repris le projet de texte ainsi que le délai (ici le 02/01/2023) dans lequel les réactions peuvent être envoyées : <https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/documents/avant-projet-de-loi-modifiant-larticle-124-1deg-de-la-lepss-coordonnee-le-10-mai-2015-en> ;

– des professionnels de la santé via les organes d'avis de ces différentes professions qui reçoivent le projet de texte via leur secrétariat ».

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au correct accomplissement de ces formalités préalables.

À cet égard, son attention est attirée sur le fait que l'exposé des motifs devra contenir une explication détaillée relative à l'examen de proportionnalité devant être réalisé conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 23 mars 2021. Il serait également préférable de compléter l'exposé des motifs afin d'expliciter la manière dont il a été veillé au respect des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la loi du 23 mars 2021 ¹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le préambule d'un arrêté de présentation d'un projet de loi se limite, en règle, à la mention du ministre qui le propose ².

Le visa de l'avis du Conseil d'État sera omis.

¹ Voir en ce sens l'avis 72.529/2 donné le 5 décembre 2022 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, en vue d'y insérer l'aide-infirmier et l'infirmier chercheur clinicien'.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 18 et 227, a).

DISPOSITIF

Article 3

1. Dans la phrase liminaire, les mots « par un alinéa rédigé comme suit » seront remplacés par les mots « par sept alinéas rédigés comme suit ».

2. Si telle est l'intention, le début de l'alinéa 6 en projet serait mieux rédigé comme suit :

« Elle n'est pas non plus d'application à l'aidant qualifié, défini comme la personne qui [la suite comme dans l'avant-projet] ».

3. À l'alinéa 8, première phrase, en projet, la portée des mots « , dans le cas d'une instruction lorsque le médecin ou l'infirmier qui autorise l'estime nécessaire ou dans le cas d'une formation, », qui précèdent les mots « de la personne ayant reçu l'autorisation », et le motif pour lequel, dans ces cas seulement, le document devrait indiquer « l'identité [...] de la personne ayant reçu l'autorisation », n'apparaît pas.

Cette phrase sera revue pour en clarifier la portée compte tenu de l'économie générale du texte en projet.

Article 4

De l'accord de la déléguée du Ministre, la disposition contenue dans l'article 4 de l'avant-projet sera intégrée, moyennant les adaptations nécessaires, dans l'article 124, 1°, de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien het voorliggende voorontwerp strekt tot het aannemen van nieuwe bepalingen houdende reglementering van de gezondheidszorgberoepen en tot het wijzigen van dergelijke bestaande bepalingen, dient de goedkeuring ervan te worden voorafgegaan door een evenredigheidsbeoordeling, zoals gedefinieerd in de wet van 23 maart 2021 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering in de gezondheidssector’.

Daartoe dient de steller van het voorontwerp:

- ervoor te zorgen dat de “bepalingen [van het voorontwerp] direct noch indirect discriminerend zijn op grond van nationaliteit of woonplaats” (artikel 5 van de wet van 23 maart 2021);

- ervoor te zorgen dat de bepalingen van het voorontwerp “objectief gerechtvaardigd [zijn] uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang, inzonderheid de bescherming van de volksgezondheid, de toegankelijkheid van kwalitatieve gezondheidszorg en de handhaving van het financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel” (artikel 6 van de wet van 23 maart 2021);

- “een evenredigheidsbeoordeling (...) uit [te voeren] overeenkomstig [de artikelen 7 en 8 van de wet van 23 maart 2021]”, en de bepalingen van het voorontwerp vergezeld te laten gaan van een “passende toelichting die voldoende gedetailleerd is om op basis ervan de naleving van het evenredigheidsbeginsel te beoordelen” en die moet steunen op kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen (artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de wet van 23 maart 2021);

- erop toe te zien dat “via een federaal portaal passende informatie beschikbaar [wordt gesteld] aan burgers, afnemers van zorgverstrekking en andere relevante belanghebbenden, met inbegrip van degenen die geen beoefenaars zijn van het betrokken beroep” (artikel 9, eerste lid, van de wet van 23 maart 2021);

- “op gepaste wijze met de betrokken belanghebbenden [te overleggen] en hen de gelegenheid [te geven] hun standpunten kenbaar te maken, [met dien verstande dat dit] overleg kan

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[worden] vervangen (...) door een advies of overleg van of met een advies- of overlegorgaan” (artikel 10 van de wet van 23 maart 2021);

– openbare raadplegingen te houden wanneer dat nodig en gepast is (artikel 11 van de wet van 23 maart 2021).

Uit de nota aan de Ministerraad, gevoegd bij het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, blijkt dat de evenredigheidsbeoordeling tussen de eerste en de tweede lezing zal worden uitgevoerd conform de wet van 23 maart 2021.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En ce qui concerne la mise en œuvre de l'examen de proportionnalité, le texte est mis à la connaissance:

– du public via le site web suivant qui explique en quoi cela consiste: ‘Un examen de proportionnalité pour les professions réglementées | Business Belgium’ (https://business.belgium.be/fr/gerer_votre_entreprise/qualifications_professionnelles/folder_2), et qui reprend *in fine* le lien vers le site web du SPF où sont repris le projet de texte ainsi que le délai (ici le 02/01/2023) dans lequel les réactions peuvent être envoyées: <https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/documents/avant-projet-de-loi-modifiant-l'article-124-1deg-de-la-lepss-coordonnee-le-10-mai-2015-en>;

– des professionnels de la santé via les organes d'avis de ces différentes professions qui reçoivent le projet de texte via leur secrétariat.”

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg op toezien dat deze voorafgaande vormvereisten naar behoren worden vervuld.

In dat verband wordt hij erop geattendeerd dat de memorie van toelichting een gedetailleerde uitleg zal moeten bevatten over de evenredigheidsbeoordeling die overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van de wet van 23 maart 2021 moet worden uitgevoerd. De memorie van toelichting zou het best ook aanvullend expliciteren hoe men heeft gezorgd voor de naleving van de artikelen 5, 6, 9, 10 en 11 van de wet van 23 maart 2021.¹

¹ Zie in die zin advies 72.529/2 van 5 december 2022 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, teneinde de basisverpleegkundige en de klinisch verpleegkundig onderzoeker hierin op te nemen’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

INDIENINGSBESLUIT

In de aanhef van besluiten tot indiening van een wetsontwerp wordt in de regel alleen vermeld welke ministers het besluit voordragen.²

De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. In de inleidende zin dienen de woorden “met een lid, luidende” te worden vervangen door de woorden “met zeven leden, luidende”.

2. Indien zulks de bedoeling is, zou het begin van het ontworpen zesde lid beter als volgt worden gesteld:

“Deze is ook niet van toepassing op de bekwame helper, zijnde de persoon die (voorts zoals in het voorontwerp).”

3. In het ontworpen achtste lid, eerste zin, is niet duidelijk wat de strekking is van de woorden “, in het geval van instructie wanneer de arts of verpleegkundige die haar daartoe toestemming verleent dit nodig acht of in het geval van opleiding,” die voorafgaan aan de woorden “de identiteit van de persoon die de toelating heeft gekregen”. Evenmin is duidelijk om welke redenen, louter in die gevallen, “de identiteit van de persoon die de toelating heeft gekregen” op het document dient te worden vermeld.

Die zin dient te worden herzien zodat zijn strekking duidelijk wordt, mede rekening houdend met de algemene opzet van de ontworpen tekst.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 18 en 227, a).

Artikel 4

De gemachtigde van de minister stemt ermee in dat de bepaling vervat in artikel 4 van het voorontwerp, mits de vereiste aanpassingen, wordt opgenomen in artikel 124, 1°, van de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', gecoördineerd op 10 mei 2015.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT