KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.534/3

VAN DE AFDEL ING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 december 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de procedure inzake de verlening van de erkenning als drager van de beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige, verpleegkundige of ziekenhuisassistent(e) en tot vaststelling van de erkenningscriteria voor het bekomen van de beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige, verpleegkundige of ziekenhuisassistent(e)", heeft op 20 mei 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.534/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 10 décembre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la procédure d'octroi de l'agrément comme porteur du titre professionnel d'infirmier gradué, d'infirmier ou d'assistant(e) en soins hospitaliers et fixant les critères d'agrément pour l'obtention du titre professionnel d'infirmier gradué, d'infirmier ou d'assistant(e) en soins hospitaliers", a donné le 20 mai 2003 l'avis suivant :

1. 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 zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij artikel 34 van de wet van 10 augustus 2001, vervangen bij de wet van 2 augustus 2002, is artikel 21*quater* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen vervangen.

Volgens paragraaf 1 van de nieuwe bepaling mag niemand de verpleegkunde uitoefenen indien hij o.m. niet erkend is als drager van hetzij de beroepstitel van verpleegkundige, hetzij de beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige. Volgens paragraaf 2 wordt de bedoelde erkenning toegekend "overeenkomstig de door de Koning vastgestelde procedure en voorzover is voldaan aan de door de Koning bepaalde erkenningscriteria, na advies van de Nationale Raad voor Verpleegkunde".

Paragraaf 3 bevat een overgangsbepaling ten gunste van de personen die op de datum van inwerkingtreding van de wet van 10 augustus 2001 in het bezit zijn van een bepaald diploma, brevet of titel. Als het gaat om een geviseerd diploma, brevet of titel, geldt van rechtswege de erkenning als drager van de betrokken beroepstitel. Als het gaat om een niet-geviseerd brevet of titel, mag de betrokkene de verpleegkunde slechts uitoefenen indien hij erkend is als drager van de beroepstitel van verpleegassistent of ziekenhuisassistent; ook die erkenning wordt verleend "overeenkomstig de door de Koning vastgestelde procedure en voorzover is voldaan aan de door de Koning bepaalde erkenningscriteria, na advies van de Nationale Raad voor Verpleegkunde".

De vervanging van artikel 21*quater* treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum (artikel 59, § 1, van de wet van 10 augustus 2001, gewijzigd bij de wet van 2 augustus 2002).

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van de paragrafen 2 en 3 van artikel 21*quater*.

In hoofdstuk 1 van het ontwerp (artikelen 1 tot 3) worden regels vastgesteld i.v.m. de procedure voor het verkrijgen van de erkenning als drager van de beroepstitel van gegradueerde verpleegkundige, verpleegkundige of ziekenhuisassistent.

In hoofdstuk 2 worden de criteria vastgesteld voor het verkrijgen van de erkenning voor het dragen van de beroepstitel van respectievelijk gegradueerde verpleegkundige (artikel 5), verpleegkundige (artikel 6) en ziekenhuisassistent (artikel 7).

Hoofdstuk 3 bevat o.m. een slotbepaling i.v.m. de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (artikel 8).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontworpen besluit is genomen ter uitvoering van artikel 21*quater* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, zoals dit artikel vervangen is bij artikel 34 van de wet van 10 augustus 2001.

Het bedoelde artikel 34 treedt echter pas in werking op een door de Koning te bepalen datum.

Het voor advies voorgelegde ontwerp moet dan ook aangevuld worden met een artikel dat voorziet in de inwerkingtreding van artikel 34 van de wet van 10 augustus 2001. Dat artikel zou het eerste artikel van het ontworpen besluit moeten vormen [(1)].

---

(1) De aanhef van het ontworpen besluit moet dan aangevuld worden met een verwijzing naar artikel 59, § 1, van de wet van 10 augustus 2001, gewijzigd bij de wet van 2 augustus 2002.

5. Het nieuwe artikel 21*quater* van het koninklijk besluit nr. 78 maakt een onderscheid tussen de erkenningen die normaal verleend zullen worden vanaf de inwerkingtreding van die bepaling (paragraaf 2), en de erkenningen die in het kader van een overgangsregeling verleend zullen worden (paragraaf 3).

Het ontwerp voorziet daarentegen niet in een dergelijk onderscheid. Door geen melding te maken van enige overgangsmaatregel, wekt de ontworpen regeling de indruk dat ze enkel betrekking heeft op de "normale" erkenningen, verleend op grond van artikel 21*quater*, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78.

Die lezing strookt kennelijk niet met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Zo heeft artikel 7 het over de erkenning als ziekenhuisassistent, welke blijkens artikel 21*quater*, § 3, van het koninklijk besluit nr. 78 een erkenning is die enkel in het kader van de overgangsregeling kan plaatsvinden. Vermoedelijk bevatten ook de artikelen 5 en 6, die de erkenning als gegradueerde verpleegkundige of als verpleegkundige betreffen, bepalingen die enkel gelden in het kader van de overgangsregeling. Het is zelfs niet uitgesloten dat de laatstgenoemde artikelen uitsluitend overgangsmaatregelen bevatten.

Het ontwerp zou duidelijker moeten maken in hoeverre het betrekking heeft op de "normale" erkenningen (artikel 21*quater*, § 2) en in hoeverre op de erkenningen bij wege van overgangsmaatregel (artikel 21*quater*, § 3).

6. Zowel paragraaf 2 als paragraaf 3 van het nieuwe artikel 21*quater* van het koninklijk besluit nr. 78 bepalen dat de procedureregels en de erkenningscriteria door de Koning worden vastgesteld, op advies van de Nationale Raad voor Verpleegkunde.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt in dit verband verwezen naar een advies van de Nationale Raad van 19 februari 2002.

Zoals uit het opschrift van dat advies blijkt, heeft dit betrekking op "de artikelen 34 en 36 van de wet van 10 augustus 2001 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg". Het gaat aldus om artikel 21*quater* van het koninklijk besluit nr. 78,

vóór de vervanging van artikel 34 van de wet van 10 augustus 2001 bij de wet van 2 augustus 2002, en om artikel 21*sexies* van het koninklijk besluit nr. 78.

Het advies bevat algemene beschouwingen over de procedure en de criteria voor het verkrijgen van een erkenning, maar gaat geenszins in op de concrete regelingen die het voorwerp vormen van het voorliggende ontwerp. Zo wordt bijvoorbeeld niets gezegd over de diploma's, brevetten en titels die zijn opgesomd in de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp.

Het advies van 19 februari 2002 kan dan ook niet beschouwd worden als het advies dat vereist is voor de regelmatigheid van het ontworpen besluit. Het ontwerp dient derhalve alsnog voor advies aan de Nationale Raad te worden voorgelegd.

Gelet op het ontbreken van zulk advies, kan de Raad van State zich overigens niet met kennis van zaken uitspreken over de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp. Hij heeft dan ook niet kunnen verifiëren of die bepalingen de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden, met name door bepaalde diploma's, brevetten of titels zonder verantwoording onvermeld te laten, of door bepaalde diploma's, brevetten of titels zonder verantwoording juist wel in de opsomming op te nemen. Op dit punt moet de Raad van State dan ook een voorbehoud maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef dient de datum van het koninklijk besluit nr. 78 vermeld te worden (10 november 1967). Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 1, § 1, 5 en 6 van het ontwerp.

Voor de duidelijkheid kan in het eerste lid van de aanhef bovendien geschreven worden : "en vervangen bij de wetten van 10 augustus 2001 en 2 augustus 2002".

8. In het vijfde lid kan het nummer van het voorliggende advies (34.534/3) vermeld worden.

Artikel 4

9. De benaming van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu moet thans vervangen worden door "Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu". Misschien moet ook de benaming van het betrokken bestuur aangepast worden.

Artikel 8

10. Er lijken geen redenen te zijn om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten. Artikel 8 kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

---

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat 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.

PORTEE DU PROJET

2. L'article 34 de la loi du 10 août 2001, remplacé par la loi du 2 août 2002, a remplacé l'article 21*quater* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé.

Selon le paragraphe 1er de la nouvelle disposition, nul ne peut exercer l'art infirmier notamment s'il n'est agréé en tant que porteur, soit du titre professionnel de praticien infirmier, soit du titre professionnel de praticien infirmier gradué. Selon le paragraphe 2, l'agrément visé est accordé "conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu'il soit répondu aux critères d'agrément fixés par le Roi, après avis du Conseil national de l'art infirmier".

Le paragraphe 3 contient une disposition transitoire en faveur des personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2001, sont en possession d'un diplôme, d'un brevet ou d'un titre déterminé. S'il s'agit d'un diplôme, d'un brevet ou d'un titre visé, l'agrément en tant que porteur du titre professionnel concerné vaut de plein droit. S'il s'agit d'un brevet ou d'un titre non visé, l'intéressé ne peut exercer l'art infirmier que s'il est agréé en tant que porteur du titre professionnel d'hospitalier ou d'assistant en soins hospitaliers; cet agrément est également accordé "conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu'il soit répondu aux critères d'agrément fixés par le Roi, après avis du Conseil national de l'art infirmier".

Le remplacement de l'article 21*quater* entre en vigueur à une date à fixer par le Roi (article 59, § 1er, de la loi du 10 août 2001, modifiée par la loi du 2 août 2002).

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à pourvoir à l'exécution des paragraphes 2 et 3 de l'article 21*quater*.

Le chapitre premier du projet (articles 1er à 3) fixe les règles relatives à la procédure pour l'obtention de l'agrément comme porteur du titre professionnel d'infirmier gradué, d'infirmier ou d'assistant en soins hospitaliers.

Le chapitre 2 détermine les critères pour l'obtention de l'agrément comme porteur du titre professionnel respectivement d'infirmier gradué (article 5), d'infirmier (article 6) ou d'assistant en soins hospitaliers (article 7).

Le chapitre 3 contient entre autres une disposition finale fixant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (article 8).

OBSERVATIONS GENERALES

4. L'arrêté en projet est pris en exécution de l'article 21*quater* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, tel que cet article a été remplacé par l'article 34 de la loi du 10 août 2001.

L'article 34 visé n'entre toutefois en vigueur qu'à une date à fixer par le Roi.

Il convient dès lors de compléter le projet soumis pour avis par un article réglant l'entrée en vigueur de l'article 34 de la loi du 10 août 2001. Cet article devrait devenir l'article 1er de l'arrêté en projet [(1)].

---

(1) Le préambule de l'arrêté en projet doit, dans ce cas, être complété par une référence à l'article 59, § 1er, de la loi du 10 août 2001, modifiée par la loi du 2 août 2002.

5. L'article 21*quater*, nouveau, de l'arrêté royal n° 78 fait une distinction entre les agréments qui seront normalement accordés à partir de l'entrée en vigueur de cette disposition (paragraphe 2) et les agréments qui seront octroyés dans le cadre d'un régime transitoire (paragraphe 3).

Le projet ne prévoit pas, en revanche, une telle distinction. Dès lors qu'il ne fait mention d'aucune mesure transitoire, le régime en projet donne à penser qu'il ne porte que sur les agréments "normaux", accordés en vertu de l'article 21*quater*, § 2, de l'arrêté royal n° 78.

Cette lecture n'est manifestement pas conforme à l'intention des auteurs du projet. C'est ainsi que l'article 7 fait état de l'agrément comme assistant en soins hospitaliers qui, selon l'article 21*quater*, § 3, de l'arrêté royal n° 78, est un agrément qui ne peut intervenir que dans le cadre du régime transitoire. Il est probable que les articles 5 et 6, relatifs à l'agrément comme infirmier gradué ou comme infirmier, contiennent également des dispositions qui ne sont applicables que dans le cadre du régime transitoire. Il n'est même pas exclu que ces derniers articles contiennent exclusivement des mesures transitoires.

Le projet devrait indiquer plus clairement dans quelle mesure il vise les agréments "normaux" (article 21*quater*, § 2) et dans quelle mesure il porte sur les agréments accordés à la faveur de la mesure transitoire (article 21*quater*, § 3).

6. Tant le paragraphe 2 que le paragraphe 3 de l'article 21*quater*, nouveau, de l'arrêté royal n° 78 disposent que les règles de procédure et les critères d'agrément sont fixés par le Roi, sur avis du Conseil national de l'art infirmier.

Le préambule de l'arrêté en projet se réfère à cet égard à un avis du Conseil national du 19 février 2002.

Ainsi qu'il ressort de l'intitulé de cet avis, celui-ci est relatif aux "articles 34 et 36 de la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé". Il s'agit donc de l'article 21*quater* de l'arrêté royal n° 78, avant le remplacement de l'article 34 de la loi du 10 août 2001 par la loi du 2 août 2002, et de l'article 21*sexies* de l'arrêté royal n° 78.

L'avis contient des considérations générales relatives à la procédure et aux critères concernant l'obtention d'un agrément, mais n'aborde en aucune manière les modalités concrètes qui font l'objet du présent projet. Ainsi, par exemple, rien n'est dit sur les diplômes, brevets et titres énumérés aux articles 5 à 7 du projet.

L'avis du 19 février 2002 ne peut, par conséquent, être considéré comme l'avis nécessaire à la régularité du projet. Le projet devra donc être encore soumis pour avis au Conseil national.

Par ailleurs, compte tenu de l'absence d'un tel avis, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur les articles 5 à 7 du projet. Il n'a donc pas pu vérifier si ces dispositions ne violent pas les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, notamment en omettant de citer, sans justification, certains diplômes, brevets ou titres ou en mentionnant, bien au contraire, dans l'énumération, sans justification, certains diplômes, brevets ou titres. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut qu'émettre des réserves sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de mentionner la date de l'arrêté royal n° 78 (10 novembre 1967). Cette remarque vaut également pour les articles 1, § 1er, 5 et 6 du projet.

En outre, dans un souci de clarté, mieux vaudrait écrire au premier alinéa du préambule : "et remplacé par les lois du 10 août 2001 et du 2 août 2002".

8. Le cinquième alinéa peut mentionner le numéro du présent avis (34.534/3).

Article 4

9. La dénomination du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement doit être remplacée actuellement par "Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement". Il n'est pas exclu non plus que la dénomination de l'administration concernée doive aussi être adaptée.

Article 8

10. Aucun motif ne parait justifier une dérogation à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 8 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur 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 en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

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 et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER