KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 oktober 1991 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de samenstelling, de organisatie en de werking van de Technische Commissie voor de Paramedische beroepen", heeft op 12 november 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 23 octobre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission technique des Professions paramédicales", a donné le 12 novembre 1991 l'avis suivant :

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 35bis, § 4, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, ingevoegd bij de wet van 19 december 1990, de samenstelling, de organisatie en de werking te regelen van de door paragraaf 1 van dat artikel 35bis opgerichte Technische Commissie voor de paramedische beroepen.

2. Teneinde er duidelijk van te doen blijken dat de bedoelde Technische Commissie niet door het ontworpen besluit, maar door de wetgever is opgericht, ware het geraden

in het dispositief van het besluit een uitdrukkelijke verwijzing naar het voornoemde artikel 35bis op te nemen.

Te dien einde wordt voorgesteld in een afzonderlijk artikel een definitie op te nemen van "de Commissie", naast die van "de Minister". Het opnemen van die begripsomschrijvingen zou niet alleen de leesbaarheid van de overige bepalingen van het ontwerp bevorderen, maar ook een vereenvoudiging van de redactie van sommige artikelen mogelijk maken.

Men redigere het bedoelde artikel als volgt :

"Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

1° de Minister : de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort;

2° de Commissie : de Technische Commissie voor de paramedische beroepen, opgericht bij artikel 35bis van het koninklijk besluit nr. 78 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies".

De overige artikelen van het ontwerp moeten dan worden vernummerd en de tekst ervan behoort te worden aangepast : men schrijve dus "Commissie" in plaats van "Technische Commissie van de Paramedische Beroepen" (artikel 1)

of in plaats van "Technische Commissie" (artikelen 2 en 3, § 1), en "Minister" in plaats van "Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort" (artikelen 3, § 3, 4, § 1, en 5).

3. Hoewel luidens artikel 35bis, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 de Commissie "paritair (is) samengesteld uit vertegenwoordigers van de paramedische beroepen en vertegenwoordigers van de geneeskunst", regelt het ontwerp, in zijn artikel 1, alleen de samenstelling van de Commissie "wat de vertegenwoordigers van de paramedische beroepen betreft".

Het ontwerp behoort derhalve te worden aangevuld met analoge regelen inzake "de vertegenwoordigers van de geneeskunst (lees : van de beoefenaars van de geneeskunst)".

Deze aanvulling zou meteen een probleem oplossen dat artikel 2 van het ontwerp doet rijzen : daarin wordt immers bepaald dat in het bureau van de Commissie "vertegenwoordigers van de geneeskunst" zitting moeten hebben zonder dat elders in het ontwerp wordt geregeld hoe deze vertegenwoordigers in de Commissie zelf worden opgenomen en welke beoefenaars van de geneeskunst (geneesheren, tandartsen of apothekers) recht hebben op vertegenwoordigers in de Commissie en, in voorkomend geval, in welke verhouding.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Men redigere de Nederlandse tekst van het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit houdende de nadere regelen met betrekking tot de samenstelling, de organisatie en de werking van de Technische Commissie voor de paramedische beroepen".

Aanhef.

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, inzonderheid op artikel 35bis, ingevoegd bij de wet van 19 december 1990;".

2. De tweede aanhefverwijzing dient te worden geschrapt, omdat het daarin aangehaalde koninklijk besluit van 21 december 1989 tot samenstelling van de Nationale Raad voor de paramedische beroepen geen rechtsgrond vormt voor het ontwerp.

Artikel 1.

Dit artikel van het ontwerp beoogt, volgens de gemachtigde ambtenaar, tot uitdrukking te brengen dat in de Technische Commissie dezelfde paramedische beroepen zullen worden vertegenwoordigd als die welke in de Nationale Raad voor de paramedische beroepen zijn vertegenwoordigd.

Het artikel maakt het, volgens de ambtenaar, ook mogelijk het aantal vertegenwoordigers uit te breiden, bijvoorbeeld nadat de Koning, met toepassing van artikel 22bis van het koninklijk besluit nr. 78, de lijst van de paramedische beroepen zal hebben vastgesteld.

Om deze bedoeling duidelijker te laten blijken en de interpretatie uit te sluiten dat noodzakelijkerwijze dezelfde personen in de Raad en in de Commissie zitting hebben, kan de tekst beter als volgt worden geformuleerd :

"De paramedische beroepen worden, wat de beroepen en het aantal vertegenwoordigers ervan betreft, in de Commissie op dezelfde wijze vertegenwoordigd als in de Nationale Raad voor de paramedische beroepen".

Artikel 2.

Men stelle dit artikel als volgt :

"De Commissie heeft een bureau dat bestaat uit de voorzitter ... en twee leden van de Commissie, vertegenwoordigers van de beoefenaars van de geneeskunst, welke vier leden door de Commissie worden aangewezen".

Artikel 3.

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp om van de afdelingen in de Commissie de afspiegeling te maken van de overeenkomstige afdelingen in de Nationale Raad voor de paramedische beroepen en dezelfde leden in beide afdelingen zitting te laten hebben.

Met de voor advies voorgelegde tekst wordt dit oogmerk niet bereikt : integendeel zou uit de combinatie van het tweede en het vijfde lid van paragraaf 1 moeten worden afgeleid dat in de afdelingen van de Commissie, naast de leden van de afdelingen van de Nationale Raad die er van rechtswege toe behoren (het ontworpen vijfde lid), ook leden worden opgenomen die niet tot de afdelingen van de Nationale Raad behoren (het ontworpen tweede lid).

Om die verkeerde interpretatie te voorkomen verdient het aanbeveling, ter vervanging van het eerste, het tweede en het vijfde lid van paragraaf 1, de eerste twee leden van die paragraaf als volgt te redigeren :

"De Commissie kan, per paramedisch beroep, een afdeling oprichten welke is belast met het verrichten van voorbereidend onderzoek van de aan het betrokken beroep eigen materie.

Iedere afdeling bestaat uit de leden van de overeenkomstige afdeling die de Nationale Raad voor de paramedische beroepen in zijn midden heeft opgericht".

2. In het derde lid van paragraaf 1 moet volgens de gemachtigde ambtenaar worden geschreven "van het betrokken paramedisch beroep" in plaats van "van de paramedische beroepen".

3. Het vierde lid van dezelfde paragraaf dient, rekening houdend met de door de gemachtigde ambtenaar gegeven verduidelijking, te worden gesteld als volgt :

"Iedere afdeling wijst onder haar leden een verslaggever aan".

4. Er kan mee worden volstaan paragraaf 2 als volgt te formuleren :

"§ 2. De Commissie kan, binnen het kader van haar opdrachten, werkgroepen oprichten met het oog op het uitvoeren van een door haar omschreven specifieke opdracht".

Artikel 4.

Artikel 46bis, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 luidt als volgt :

"De in de artikelen 5, § 1, leden 1 en 3, 6 en 23, § 1, bedoelde koninklijke besluiten worden getroffen op eensluidend advies van de in artikel 35bis bedoelde Technische Commissie voor de paramedische beroepen".

De in artikel 4, § 1, van het ontwerp bepaalde termijn van twee maanden waarbinnen de Commissie haar advies moet uitbrengen, beoogt volgens de gemachtigde ambtenaar te voorkomen dat de procedure van totstandkoming van de in bovengenoemd artikel 46bis, § 2, bedoelde besluiten wordt "geblokkeerd" ten gevolge van het uitblijven van een advies van de Commissie.

Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat deze termijn alleen maar een niet dwingende termijn kan zijn, waarvan het verstrijken dus niet tot gevolg kan hebben dat de bedoelde besluiten kunnen worden genomen zonder dat het door artikel 46bis, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 voorgeschreven "eensluidend advies" van de Commissie is verstrekt.

Artikel 6.

Dit artikel dient te worden geschrapt, aangezien het niets toevoegt aan wat reeds is bepaald in artikel 35bis, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78.

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

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise, en exécution de l'article 35bis, § 4, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, inséré par la loi du 19 décembre 1990, à régler la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission technique des professions paramédicales créée par le paragraphe 1er de cet article 35bis.

2. Afin de clairement faire apparaître que ladite Commission technique a été créée, non par l'arrêté en projet, mais par le législateur, il serait indiqué d'insérer dans le dispositif de l'arrêté une référence expresse à l'article 35bis précité.

A cet effet, il est proposé d'énoncer, dans un article distinct, une définition de "la Commission", en plus de celle du "Ministre". L'introduction de ces définitions, non seulement améliorerait la lisibilité des autres dispositions du projet, mais permettrait également de simplifier la rédaction de certains articles.

Il conviendrait de rédiger l'article visé de la manière suivante :

"Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par :

1° le Ministre : le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions;

2° la Commission : la Commission technique des professions paramédicales, instituée par l'article 35bis de l'arrêté royal n° 78 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales".

Il y aura lieu dans ce cas de modifier la numérotation des autres articles du projet et d'en adapter le texte : on écrira donc "Commission" au lieu de "Commission technique des Professions paramédicales" (article 1er) ou de "Commission technique" (articles 2 et 3, § 1er), et "Ministre" au lieu de "Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions" (articles 3, § 3, 4, § 1er, et 5).

3. Bien qu'aux termes de l'article 35bis, § 2, de l'arrêté royal n° 78, la Commission soit "composée paritairement de représentants de professions paramédicales et de représentants de l'art de guérir", le projet, en son article 1er, règle uniquement la composition de la Commission en ce qui concerne les "représentants des professions paramédicales".

Il y a lieu, dès lors, de compléter le projet par des règles analogues relatives aux "représentants de l'art de guérir (lire : des praticiens de l'art de guérir)".

Cet ajout résoudrait par la même occasion un problème posé par l'article 2 du projet : celui-ci prévoit en effet que le bureau de la Commission doit comprendre des "représentants de l'art de guérir", sans que soient déterminées par ailleurs dans le projet, les modalités selon lesquelles ces représentants sont admis au sein de la Commission proprement dite, ni les catégories de praticiens de l'art de guérir (médecins, dentistes ou pharmaciens) qui ont droit, et, le cas échéant, selon quelles proportions, à des représentants au sein de la Commission.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il conviendrait de rédiger le texte néerlandais de l'intitulé de la manière suivante :

"Koninklijk besluit houdende de nadere regelen met betrekking tot de samenstelling, de organisatie en de werking van de Technische Commissie voor de paramedische beroepen".

Préambule.

1. Il y a lieu de rédiger l'alinéa 1er du préambule comme suit :

"Vu l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, notamment l'article 35bis, inséré par la loi du 19 décembre 1990;".

2. Il y a lieu de supprimer l'alinéa 2 du préambule, l'arrêté royal du 21 décembre 1989 constituant le Conseil national des professions paramédicales, qui y est visé, ne procurant pas de fondement légal au projet.

Article 1er.

Selon le fonctionnaire délégué, cet article du projet a pour but de préciser qu'au sein de la Commission technique seront représentées les mêmes professions paramédicales que celles représentées au Conseil national des professions paramédicales.

L’article, selon le fonctionnaire, permet également l’extension du nombre de représentants, par exemple après que le Roi, en application de l’article 22bis de l’arrêté royal n° 78, aura établi la liste des professions paramédicales.

Afin d’exprimer plus clairement cette intention et d’exclure l’interprétation selon laquelle ce sont nécessairement les mêmes personnes qui siègent au Conseil et à la Commission, il serait préférable de formuler le texte comme suit :

"Les professions paramédicales, en ce qui concerne les professions et le nombre de leurs représentants, sont représentées de manière identique à la Commission qu’au Conseil national des professions paramédicales".

Article 2.

Il conviendrait de rédiger cet article de la manière suivante :

"La Commission comprend un bureau, qui se compose du président ... et de deux membres de la Commission, représentants des praticiens de l’art de guérir, ces quatre derniers étant désignés par la Commission".

Article 3.

1. Selon le fonctionnaire délégué, l'objectif des auteurs du projet est de faire des sections de la Commission le reflet des sections correspondantes du Conseil national des professions paramédicales et de faire siéger les mêmes membres dans les deux sections.

Le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne permet pas de réaliser cet objectif : il faudrait au contraire inférer de la combinaison des alinéas 2 et 5 du paragraphe 1er que les sections de la Commission, outre les membres des sections du Conseil national qui en font partie de plein droit (l'alinéa 5 en projet), comprendront également des membres n'appartenant pas aux sections du Conseil national (l'alinéa 2 en projet).

Afin de prévenir cette interprétation erronée, il est recommandé, en remplacement des alinéas 1er, 2 et 5 du paragraphe 1er, de rédiger les deux premiers alinéas de ce paragraphe comme suit :

"La Commission peut créer, par profession paramédicale, une section chargée de procéder à un examen préalable de la matière propre à la profession concernée.

Chaque section est composée des membres de la section correspondante que le Conseil national des professions paramédicales a créée en son sein".

2. A l'alinéa 3 du paragraphe 1er, il convient d'écrire, selon le fonctionnaire délégué, "de la profession paramédicale concernée" au lieu de "des professions paramédicales".

3. Compte tenu des éclaircissements fournis par le fonctionnaire délégué, il y aurait lieu de formuler l'alinéa 4 du même paragraphe de la façon suivante :

"Chaque secton désigne en son sein un rapporteur".

4. Il peut suffire de formuler le paragraphe 2 comme suit :

"§ 2. Dans le cadre des missions, la Commission peut créer des groupes de travail en vue de l'accomplissement d'une mission spécifique qu'elle définit".

Article 4.

L'article 46bis, § 2, de l'arrêté royal n° 78 s'énonce comme suit :

"Les arrêtés royaux prévus aux articles 5, § 1er, alinéas 1 et 3, 6 et 23, § 1er, sont pris sur avis conforme de la Commission technique des professions paramédicales, prévue à l'article 35bis".

Le délai de deux mois imparti par l'article 4, § 1er, du projet à la Commission pour émettre son avis, a pour but, selon le fonctionnaire délégué, d'empêcher que la procédure d'élaboration des arrêtés visés à l'article 46bis, § 2, précité ne soit "bloquée" si la Commission tarde à émettre un avis.

Il est à noter à cet égard que ce délai ne peut être qu'un délai d'ordre, dont l'expiration ne saurait donc avoir pour effet que les arrêtés visés pourront être pris sans que l'"avis conforme" de la Commission, prescrit par l'article 46bis, § 2, de l'arrêté royal n° 78, ait été rendu.

Article 6.

Il y a lieu de supprimer cet article, dès lors qu'il n'ajoute rien à ce qu'énonce déjà l'article 35bis, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 78.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

W. DEROOVER, staatsraden,
D. VERBIEST, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.