

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 september 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 tot vaststelling van de regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van de Planningscommissie-medisch aanbod", heeft op 9 februari 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 17 septembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement de la Commission de planification-offre médicale", a donné le 9 février 1999 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 35octies, § 1, 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, bepaalt dat bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu een Planningscommissie-medisch aanbod wordt opgericht. Luidens paragraaf 2 van het voornoemde artikel 35octies heeft die commissie als opdracht, voor de beroepen vermeld in de artikelen 2, § 1 (geneesheren) en 3 (tandartsen) van het genoemde koninklijk besluit nr. 78, de Ministers van Volksgezondheid en Sociale Zaken te adviseren over de behoeften inzake medisch aanbod en de relatie met de toegang tot de betrokken studies en tot de stages, met het oog op het verkrijgen van de bijzondere beroepstitels bedoeld in artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78.

Paragraaf 3, eerste lid, van artikel 35octies draagt de Koning op de samenstelling en de werking van de Planningscommissie te regelen.

Luidens paragraaf 4 van artikel 35octies ten slotte kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit en op voorstel van de Minister van Volksgezondheid, de opdrachten van de Planningscommissie uitbreiden tot andere beroepen vermeld in artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78.

Ter uitvoering van het voornoemde artikel 35octies, § 3, is het koninklijk besluit van 2 juli 1996 tot vaststelling van de regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van de Planningscommissie-medisch aanbod

.../...

uitgevaardigd, waarvan het voor advies voorgelegde ontwerp de wijziging beoogt. Die wijziging strekt ertoe het koninklijk besluit van 2 juli 1996 aan te passen aan de uitbreiding van de bevoegdheid van de Planningscommissie tot het beroep van kinesitherapeut (ontworpen artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 - artikel 1 van het ontwerp) (1), tot het beroep van verpleegkundige en vroedvrouw (ontworpen artikel 2, 10° en 11°, van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 - artikel 1 van het ontwerp) (2), en tot het beroep van logopedist (ontworpen artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 - artikel 4 van het ontwerp) (3).

ALGEMENE OPMERKING

De regering heeft ervoor geopteerd om de regelingen inzake de uitbreiding van de bevoegdheid van de Plannings-

-
- (1) Zie het koninklijk besluit van 2 oktober 1997 tot uitbreiding van de bevoegdheid van de Planningscommissie-medisch aanbod tot het beroep van kinesitherapeut.
- (2) De uitbreiding tot die beroepen maakt het voorwerp uit van twee ontwerpen van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden eveneens advies geeft respectievelijk onder de nrs. L. 28.275/3 en L. 28.276/3.
- (3) De uitbreiding tot dat beroep maakt het voorwerp uit van een ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies geeft onder nr. L. 28.299/3.

.../...

commissie op te nemen in autonome besluiten, onderscheiden van het voornoemde koninklijk besluit van 2 juli 1996. Het gevolg van die werkwijze is dat uit dat koninklijk besluit zelf niet rechtstreeks valt op te maken ten aanzien van welke beroepsbeoefenaars de Planningscommissie bevoegd is. Uit de samenstelling van de commissie, zoals die wordt geregeld in het ontworpen artikel 2, 9° tot 11° (artikel 1 van het ontwerp), kan weliswaar onrechtstreeks worden afgeleid dat de commissie bevoegd is voor kinesitherapeuten, verpleegkundigen en vroedvrouwen, maar zulks is dan weer niet het geval voor de logopedisten, voor wie immers de regeling van het ontworpen artikel 4, § 3 (artikel 4 van het ontwerp) geldt.

Het zou de transparantie van het geheel van de betrokken regelingen ten goede komen, indien de stellers van het ontwerp ervoor zouden opteren de ontwerpen L. 28.275/3, 28.276/3, 28.277/3 en 28.299/3 te herwerken tot één enkel ontwerp, dat de beoogde maatregelen op een meer coherente wijze inpast in het koninklijk besluit van 2 juli 1996.

Die werkwijze zou dan impliceren :

- dat het opschrift van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 wordt aangepast als volgt : "koninklijk besluit van 2 juli 1996 tot vaststelling van de regels met betrekking tot de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Planningscommissie-medisch aanbod";
- dat in het eerste lid van de aanhef ook wordt verwezen naar paragraaf 4 van artikel 35octies, welke bepaling

.../...

- immers de rechtsgrond biedt voor de uitbreiding van de bevoegdheid van de Planningscommissie;
- dat in een nieuw artikel 1bis, opgenomen in een nieuw hoofdstuk Ibis (met als opschrift bv. "Bevoegdheid van de Commissie"), wordt verwezen naar de beroepen waarvoor de Planningscommissie haar opdrachten uitoefent, met name :
 - 1° de beoefenaars van de geneeskunde, bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78;
 - 2° de vroedvrouwen, bedoeld in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78;
 - 3° de tandheelkundigen, bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 78;
 - 4° de kinesitherapeuten, bedoeld in artikel 21bis van het koninklijk besluit nr. 78;
 - 5° de verpleegkundigen, bedoeld in artikel 21quater van het koninklijk besluit nr. 78;
 - 6° de logopedisten, bedoeld in de artikelen 22 en volgende van het koninklijk besluit nr. 78
 - dat het "uitbreidingsbesluit" van 2 oktober 1997 in verband met de kinesitherapeuten wordt opgeheven;
 - dat artikel 2 vervolgens wordt aangevuld zoals in artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald, met dien verstande dat kan worden voorzien in een bijkomende vertegenwoordiging voor de logopedisten;

.../...

- dat artikel 4 van het ontwerp dan kan wegvallen en artikel 7 gehandhaafd kan blijven.

Indien in de toekomst de bevoegdheden van de Planningscommissie worden uitgebreid tot een nieuwe beroeps-categorie, kan zowel het nieuwe artikel 1bis, als het gewijzigde artikel 2 in die zin worden aangevuld bij één enkel wijzigingsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Het verdere advies heeft uitsluitend betrekking op de tekst van het ontwerp zoals die aan de Raad van State is voorgelegd en houdt m.a.w. geen rekening met de herwerking waarvan hiervoren in de algemene opmerking sprake is.

Artikel 1

1. In het ontworpen artikel 2, 9° tot 11°, is telkens sprake van o.m. twee personen die als lid van de Planningscommissie worden "aangewezen" door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort.

Blijkens het ontworpen artikel 4, § 1 (artikel 3 van het ontwerp) worden de leden van de Planningscommissie "benoemd" door de Koning. Rekening houdende met die bepaling zou in het ontworpen artikel 2, 9° tot 11°, het

.../...

woord "aangewezen" beter telkens worden vervangen door "voorgedragen". Aldus zouden de ontworpen bepalingen overigens terminologisch beter aansluiten bij de vigerende bepalingen van artikel 2, 1° tot 6° en 8°, van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 (1).

2. Aangezien het allicht in de bedoeling ligt het ontworpen besluit L. 28.299/3, dat de bevoegdheid van de Planningscommissie uitbreidt tot de logopedisten, samen met de ontworpen besluiten L. 28.275/3 en L. 28.276/3 vast te stellen en bekend te maken, zouden de stellers van het ontwerp kunnen overwegen het ontworpen artikel 2 aan te vullen met een 12° in verband met de logopedisten. Indien een dergelijke bepaling niet wordt toegevoegd, zal, wat de logopedisten betreft, toepassing moeten worden gemaakt van het ontworpen artikel 4, § 3 (artikel 4 van het ontwerp).

Artikelen 3 en 4

1. Deze artikelen strekken er beide toe een wijziging aan te brengen in artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 juli 1996.

(1) In artikel 2, 7°, is weliswaar sprake van een ambtenaar die wordt "aangewezen" door de minister, doch uit het ontworpen artikel 4, § 1 (artikel 3 van het ontwerp) blijkt dat precies die ambtenaar niet door de Koning wordt benoemd.

Overeenkomstig de voorschriften van de wetgevings-techniek moeten dergelijke wijzigingsbepalingen worden opgenomen in één enkel artikel van de wijzigende regeling. Dat artikel dient dan als volgt te worden gestructureerd :

"Art. 3. In artikel 4 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° § 1 wordt vervangen als volgt :

«§ 1. ...»;

2° er wordt een § 3 toegevoegd, luidend als volgt :

«§ 3. ...»."

2.1. In het ontworpen artikel 4, § 3, wordt, met betrekking tot de samenstelling van de Planningscommissie, een regeling opgenomen in verband met de hypothese dat "de adviesbevoegdheid van de Commissie uitgebreid wordt tot andere beroepen dan die bedoeld in de artikelen 2, § 1, en 3 van voormeld koninklijk besluit nr. 78".

Die ontworpen bepaling houdt kennelijk geen rekening met de wijziging welke artikel 1 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 juli 1996 om te voorzien in de vertegenwoordiging in de Planningscommissie van de beroepen van kinesitherapeut, verpleegkundige en vroedvrouw. In plaats van te verwijzen naar "andere beroepen dan die bedoeld in de artikelen 2, § 1, en 3 van voormeld koninklijk besluit nr. 78", m.a.w. andere beroepen dan die van geneesheer

.../...

en tandarts, moet in het ontworpen artikel 4, § 3, blijkbaar worden verwezen naar "andere beroepen dan die bedoeld in artikel 2, 9° tot 11° (of 12° (1))".

2.2. In het ontworpen artikel 4, § 3, dienen voorts de woorden "en de andere twee worden aangewezen door de Minister ..." te worden vervangen door "en waarvan de andere twee worden voorgedragen door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort ..." (vergelijk opmerking 1 bij artikel 1 hiervoren).

2.3. De laatste volzin van het ontworpen artikel 4, § 3, luidens welke de in die bepaling bedoelde "(personen) door het feit van hun benoeming ... werkende leden van de Commissie (worden)", is een totaal overbodige bepaling die derhalve moet worden weggelaten.

Artikelen 5 en 6

Aangezien deze artikelen er beide toe strekken een wijziging aan te brengen in artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 juli 1996, dienen ze in één enkel artikel van het ontwerp te worden opgenomen (vergelijk opmerking 1 bij de artikelen 3 en 4 hiervoren).

Dat artikel dient als volgt te worden gestructureerd :

(1) Zie opmerking 2 bij artikel 1 hiervoren.

"Art. (4)". In artikel 10 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de bestaande tekst, die § 1 zal vormen, wordt het eerste lid vervangen als volgt :

«...»;

2° er worden een § 2 en een § 3 toegevoegd, luidend als volgt :

«§ 2. ...

§ 3. ...»."

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'article 35octies, § 1er, 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 dispose qu'une Commission de planification-offre médicale est instituée auprès du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 35octies précité, la mission de cette Commission consiste, en ce qui concerne les professions visées aux articles 2, § 1er (médecins) et 3 (dentistes) de l'arrêté royal n° 78 précité, à donner des avis aux Ministres de la Santé publique et des Affaires sociales concernant les besoins en matière d'offre médicale et la relation avec l'accès aux études concernées et aux stages requis afin d'obtenir les titres professionnels particuliers visés par l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78.

Le paragraphe 3, alinéa 1er, de l'article 35octies charge le Roi de régler la composition et le fonctionnement de la Commission de planification.

Enfin, aux termes du paragraphe 4 de l'article 35octies, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur proposition du Ministre de la Santé publique, étendre les missions de la Commission de planification aux autres professions visées à l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78.

L'arrêté royal du 2 juillet 1996 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement de la Commission de planification-offre médicale, dont le projet soumis pour avis vise la modification, a été pris en

exécution de l'article 35octies, § 3, précité. Cette modification tend à adapter l'arrêté royal du 2 juillet 1996 à l'élargissement de la compétence de la Commission de planification à la profession de kinésithérapeute (article 2, 9°, en projet, de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 - article 1er du projet) (1), à la profession d'infirmier et d'accoucheuse (article 2, 10° et 11°, en projet, de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 - article 1er du projet) (2), et à la profession de logopède (article 4, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 - article 4 du projet) (3).

OBSERVATION GENERALE

Le gouvernement a choisi d'inscrire les dispositions relatives à l'élargissement de la compétence de la Commission de planification dans des arrêtés autonomes, distincts de l'arrêté royal du 2 juillet 1996. Cette manière de procéder implique que l'arrêté royal même ne permet pas de déterminer directement pour quels praticiens la Commission de planification est compétente. Il peut certes être déduit indirectement de la composition de la Commission,

-
- (1) Voir l'arrêté royal du 2 octobre 1997 élargissant la compétence de la Commission de planification-offre médicale à la profession de kinésithérapeute.
- (2) L'élargissement à ces professions fait l'objet de deux projets d'arrêté royal sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour également un avis, respectivement sous les numéros L. 28.275/3 et L. 28.276/3.
- (3) L'élargissement à cette profession fait l'objet d'un projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour un avis sous le n° L. 28.299/3.

.../...

telle qu'elle est réglée dans l'article 2, 9° à 11°, en projet (article 1er du projet), que cette dernière est compétente pour les kinésithérapeutes, les infirmiers et les accoucheuses, mais cela n'est pas le cas pour les logopèdes, à qui s'appliquent en effet les dispositions de l'article 4, § 3, en projet (article 4 du projet).

L'ensemble des dispositions concernées gagnerait en transparence si les auteurs du projet choisissaient de fusionner les projets L. 28.275/3, L. 28.276/3, L. 28.277/3 et L. 28.299/3 en un seul projet, qui intégrerait les mesures visées d'une manière plus cohérente dans l'arrêté royal du 2 juillet 1996.

Ce procédé impliquerait alors :

- que l'intitulé de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 soit adapté comme suit : "arrêté royal du 2 juillet 1996 fixant les règles relatives à la compétence, à la composition et au fonctionnement de la Commission de planification-offre médicale";
- que le premier alinéa du préambule fasse également référence au paragraphe 4 de l'article 35octies, laquelle disposition procure en effet le fondement légal à l'élargissement de la compétence de la Commission de planification;
- qu'un article 1bis nouveau, inscrit dans un chapitre Ibis nouveau (portant par exemple comme intitulé "Compétence de la Commission"), fasse référence aux professions pour lesquelles la Commission de planification exerce ses missions, à savoir :

.../...

- 1° les praticiens de l'art médical, visés à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal n° 78;
 - 2° les accoucheuses, visées à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal n° 78;
 - 3° les dentistes, visés à l'article 3 de l'arrêté royal n° 78;
 - 4° les kinésithérapeutes, visés à l'article 21bis de l'arrêté royal n° 78;
 - 5° les infirmiers, visés à l'article 21quater de l'arrêté royal n° 78;
 - 6° les logopèdes, visés aux articles 22 et suivants de l'arrêté royal n° 78;
- que "l'arrêté d'élargissement" du 2 octobre 1997, concernant les kinésithérapeutes, soit abrogé;
 - que l'article 2 soit ensuite complété comme le dispose l'article 1er du projet, étant entendu qu'une représentation complémentaire pourra être prévue pour les logopèdes;
 - que l'article 4 du projet puisse alors être omis et que l'article 7 puisse être maintenu.

Si, à l'avenir, les compétences de la Commission de planification sont étendues à une nouvelle catégorie professionnelle, tant l'article 1bis nouveau que l'article 2

.../...

modifié pourront être complétés en ce sens par un seul et même arrêté modificatif.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préalable

La suite de l'avis concerne exclusivement le texte du projet tel qu'il a été soumis au Conseil d'Etat et ne tient pas compte, en d'autres termes, du remaniement dont il a été question ci-dessus dans l'observation générale.

Article 1er

1. L'article 2, 9° à 11°, en projet, fait chaque fois état, entre autres, de deux personnes qui sont "désignées" en tant que membres de la Commission de planification par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions.

Selon l'article 4, § 1er, en projet (article 3 du projet), les membres de la Commission de planification sont "nommés" par le Roi. Compte tenu de cette disposition, il serait préférable, dans l'article 2, 9° à 11°, en projet, de remplacer chaque fois le mot "désignées" par "présentées". Les dispositions en projet seraient d'ailleurs ainsi plus proche, sur le plan terminologique, des dispositions en

.../...

vigueur de l'article 2, 1° à 6° et 8°, de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 (1).

2. L'intention étant assurément de prendre et de publier l'arrêté L. 28.299/3 en projet, qui élargit la compétence de la Commission de planification aux logopèdes, en même temps que les arrêtés L. 28.275/3 et L. 28.276/3 en projet, les auteurs du projet pourraient envisager de compléter l'article 2 en projet par un 12° relatif aux logopèdes. Si une telle disposition n'est pas ajoutée, il y aura lieu, en ce qui concerne les logopèdes, de faire application de l'article 4, § 3, en projet (article 4 du projet).

Articles 3 et 4

1. Ces articles tendent tous deux d'apporter une modification à l'article 4 de l'arrêté royal du 2 juillet 1996.

Conformément aux règles de légistique, pareilles dispositions modificatives doivent figurer dans un seul article des dispositions modificatives. Cet article doit alors être structuré de la manière suivante :

(1) L'article 2, 7°, fait certes état d'un fonctionnaire "désigné" par le ministre, mais il appert de l'article 4, § 1er, en projet (article 3 du projet) que ce fonctionnaire, précisément, n'est pas nommé par le Roi.

"Art. 3. Les modifications suivantes sont apportées dans l'article 4 du même arrêté :

- 1° le § 1er est remplacé par la disposition suivante :
«§ 1er. ...»;
- 2° il est inséré un § 3, rédigé comme suit :
«§ 1er. ...»."

2.1. En ce qui concerne la composition de la Commission de planification, l'article 4, § 3, en projet, comprend une disposition relative à l'hypothèse de l'élargissement de "la compétence d'avis de la Commission (...) à d'autres professions que celles visées aux articles 2, § 1er, et 3 de l'arrêté royal n° 78, précité".

Cette disposition en projet ne tient manifestement pas compte de la modification que l'article 1er du projet vise à apporter à l'article 2 de l'arrêté royal du 2 juillet 1996 en vue de prévoir la représentation des professions de kinésithérapeute, d'infirmier et d'accoucheuse au sein de la Commission de planification. Au lieu de faire référence à "d'autres professions que celles visées aux articles 2, § 1er, et 3 de l'arrêté royal n° 78, précité", en d'autres termes à des professions autres que celles de médecin et de dentiste, l'article 4, § 3, en projet, doit manifestement se référer à "d'autres professions que celles visées aux articles 2, 9° à 11° (ou 12° (1))".

(1) Voir l'observation 2 formulée ci-dessus à propos de l'article 1er.

2.2. Dans l'article 4, § 3, en projet, il convient en outre de remplacer les mots "et les deux autres désignés par le Ministre ..." par "et dont les deux autres membres sont présentés par le ministre qui a la santé publique ..." (voir l'observation 1 formulée ci-dessus à propos de l'article 1er).

2.3. Le dernier membre de phrase de l'article 4, § 3, en projet, aux termes duquel les personnes visées dans cette disposition "sont membres effectifs de la Commission par leur nomination", est totalement superflu et doit dès lors être omis.

Articles 5 et 6

Etant donné que ces articles tendent tous deux à apporter une modification à l'article 10 de l'arrêté royal du 2 juillet 1996, ils ne doivent figurer que dans un seul article du projet (voir l'observation 1 formulée ci-dessus à propos des articles 3 et 4).

Cet article doit être structuré comme suit :

"Art. (4). Les modifications suivantes sont apportées à l'article 10 du même arrêté :

- 1° dans le texte actuel, qui formera le § 1er, l'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante :
«...»;

.../...

2° il est ajouté un § 2 et un § 3, rédigés comme suit :

«§ 2. ...

§ 3. ...»."

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER