

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.294/2
DU 9 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 12 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 21 avril 2007 désignant les représentants des infirmiers à domicile à la commission de convention infirmiers-organismes assureurs", a donné l'avis suivant :

Portée du projet d'arrêté royal

1. Outre son article 6, qui, en exécution de l'article 6 de la loi du 21 avril 2007 désignant les représentants des infirmiers à domicile à la commission de conventions infirmiers-organismes assureurs détermine l'entrée en vigueur de cette dernière ¹, l'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la mise en œuvre des articles 3 et 4 de la même loi.

Les articles 3 et 4 de cette loi du 21 avril 2007 concernent spécifiquement la désignation de la représentation des infirmiers indépendants.

Conformément à ce que prévoit également l'article 2 de la loi, deux formes de représentation sont prévues :

- 1/ La première, régie par l'article 3, prévoit un mode de représentation en ce qui concerne les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile, pour lesquelles il est établi que, tous les quatre ans, des recensements sont organisés selon des modalités fixées par le Roi. Sur la base de ces recensements, est déterminée la représentation de ces organisations professionnelles au sein de la commission de conventions infirmiers-organismes assureurs.
- 2/ La seconde représentation concerne celle des "représentants des infirmiers indépendants", par l'intermédiaire de leurs associations. Cette question est régie par l'article 4 de la loi :
 - en ses paragraphes 2 à 4, les conditions auxquelles les associations professionnelles des infirmiers indépendants doivent satisfaire pour pouvoir être reconnues comme représentatives sont énoncées;

⁽¹⁾ Il ne sera plus question de l'article 6 du projet dans la suite du présent avis, qui ne portera que sur la manière dont son auteur entend mettre en œuvre les articles 3 et 4 de la loi.

- en son paragraphe 1^{er}, l'article 4 établit la corrélation entre le principe de l'attribution des mandats de représentants à ces organisations - réglée par le paragraphe 8 - et l'organisation d'un recensement en leur sein;
- en son paragraphe 5, il organise le dispositif de contrôle de la représentativité et des garanties quant à la confidentialité des données du recensement et quant au recours ouvert auprès du ministre.

Les modalités de la mise en œuvre de ces paragraphes 2, 4 et 5 sont confiées, par ces mêmes dispositions, au Roi en ce qui concerne le montant de la cotisation à payer par les adhérents à l'association professionnelle (article 4, § 2, alinéa 3), les conditions de la formation des cartels (article 4, § 2, alinéa 4), les renseignements supplémentaires à faire figurer sur les listes alphabétiques des membres (article 4, § 4, alinéa 3) et la désignation des fonctionnaires chargés de contrôler les conditions fixées au paragraphe 2 de ce même article 4 (article 4, § 5, alinéa 1^{er}).

2. Le projet d'arrêté royal trouve ainsi son fondement dans les articles 3 et 4, §§ 2, 4 et 5, de la loi du 21 avril 2007 précitée. Il se donne donc pour objet de définir respectivement :

- les modalités selon lesquelles un recensement est organisé, tous les quatre ans, pour régler la représentation des organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile;
- les modalités de la reconnaissance de représentativité des associations professionnelles des infirmiers indépendants et du recensement à opérer en leur sein.

Par rapport à ce double objet, le projet d'arrêté royal à l'examen appelle les observations suivantes.

Observations générales

Fondement légal et insertion dans la législation existante

La désignation des représentants des infirmiers à domicile à la commission de convention infirmiers-organismes assureurs était opérée en application de l'article 4 de l'arrêté royal du 16 décembre 1963 fixant la composition des commissions chargées de négocier et de conclure les conventions nationales dans le cadre de l'assurance-soins de santé.

Cette disposition a été remplacée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 octobre 1996, qui a lui-même été annulé par l'arrêt du Conseil d'État n/ 72.579 du 18 mars 1998.

L'article 4 de l'arrêté royal précité du 16 décembre 1963 a été implicitement remplacé par la loi du 21 avril 2007 précitée. Celle-ci a été validée par la Cour constitutionnelle en son arrêt 23/2009 du 18 février 2009.

Invité à apprécier s'il ne conviendrait pas, au nom de la sécurité juridique d'abroger l'article 4 de l'arrêté royal précité du 16 décembre 1963, le délégué de la ministre a répondu :

"Il peut paraître en effet logique d'abroger cet article. Cependant, en cas de recours en suspension/annulation au Conseil d'État, cet article nous permet en cas de décision favorable aux demandeurs, de retomber sur un texte qui a le mérite d'exister. De toute manière, la hiérarchie des normes veut que la loi du 21 avril 2007 et son arrêté d'exécution prime l'AR du 16.12.1963 qui sera abrogé dès que nous serons certains que les textes réglementaires sont d'application définitive."

D'une part, au cas où l'arrêté issu du projet présentement examiné serait annulé, malgré la validation par la Cour constitutionnelle de la loi qui en constitue le fondement légal, l'abrogation de l'article 4 de l'arrêté royal du 16 décembre 1963 subirait le même sort, si bien que celui-ci ressusciterait. D'autre part, au vu de l'article 159 de la Constitution, il n'est jamais certain qu'un texte réglementaire ne sera pas un jour déclaré illégal. Il convient dès lors de procéder à l'abrogation de l'article 4 de l'arrêté royal du 16 décembre 1963 précité à l'occasion de l'adoption du projet examiné.

.../...

Différenciation des objets de l'arrêté conformément à la loi d'habilitation

1. Nonobstant le fondement légal que le projet se donne, puisé dans les articles 3 et 4 de la loi précitée du 21 avril 2007, force est de constater, par référence à la terminologie qu'il utilise, que le projet d'arrêté royal n'organise que les modalités de reconnaissance et du recensement des organisations professionnelles. Celles-ci ne peuvent être autrement entendues qu'au sens de la loi du 21 avril 2007 précitée, c'est-à-dire au sens de l'article 3 qui concerne les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile. Or, pour ce qui est de ces organisations professionnelles, seules les modalités relatives au recensement doivent être prévues et c'est pour les associations professionnelles des infirmiers indépendants que ce sont les modalités pratiques - tant de la reconnaissance que du recensement - qui doivent être définies dans l'arrêté et ce, en vertu de l'article 4, §§ 1^{er} à 5, de cette même loi du 21 avril 2007.

La justification de l'amendement ² qui est à la base des articles 3 et 4 de la loi du 21 avril 2007 précise en effet :

"La Commission de conventions praticiens de l'art infirmier - organismes assureurs compte huit représentants de l'art infirmier. Il est prévu 4 représentants des services de soins infirmiers à domicile et 4 représentants des organisations professionnelles des infirmiers indépendants.

On a adopté pour les représentants des services de soins à domicile des modes de désignation différents de ceux des infirmiers indépendants.

En ce qui concerne les infirmiers indépendants, une représentation des associations professionnelles reconnues d'infirmiers à domicile indépendants est prévue.

Pour pouvoir travailler avec des associations professionnelles reconnues, il faut commencer par fixer les conditions que ces associations doivent remplir pour pouvoir être reconnues comme représentatives.

L'amendement prévoit que les conditions auxquelles les associations professionnelles doivent répondre pour être considérées comme représentatives concernent leur statut juridique, leur objet statutaire, le nombre de régions auxquelles elles doivent s'adresser et, enfin, le nombre de leurs affiliés ainsi que le paiement de la cotisation de leurs membres.

⁽²⁾ Amendement n/ 2 déposé par Mme Van De Casteele (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n/ 3 - 336/2).

L'ASBL reconnue se compose exclusivement d'infirmiers indépendants exerçant leur activité en fonction principale. Cela signifie concrètement que l'association reconnue peut être une filiale d'une organisation existante. Mais elle doit être une personne morale distincte. S'agissant de son fonctionnement et de ses organes de gestion, elle peut parfaitement être représentée par des personnes autres que des infirmiers indépendants, mais l'association doit s'adresser uniquement aux infirmiers indépendants. Par conséquent, seuls ces derniers sont comptabilisés comme membres. Cette condition est posée afin que l'association puisse être considérée comme réellement représentative.

Les associations professionnelles qui répondent à toutes les conditions prévues adressent une demande d'agrément au SPF Affaires sociales. Le Roi est habilité à déterminer les conditions auxquelles doivent satisfaire les cartels d'associations professionnelles. Un recensement des membres est alors effectué en vue de déterminer quelle est l'association professionnelle qui compte le plus de membres.

Les représentants seront désignés en fonction du nombre de membres de chaque association professionnelle reconnue.

La règle consistant à diviser préalablement le nombre total de membre de l'ensemble des associations professionnelles reconnues par le nombre de mandats à répartir, donc 4, a pour but d'établir le nombre de membres par mandat. Ce calcul est important puisqu'il permet de savoir si une association déterminée est suffisamment grande pour disposer de mandats supplémentaires, sans quoi le mandat est conféré à l'association suivante au classement des associations d'après le nombre de membres. Une fois que le nombre de membres correspondant à ce premier mandat a été déduit du nombre de membres de la plus grande association, le solde correspond donc au nombre de membres restants.

Un exemple afin de préciser ce qui précède : le nombre total de l'ensemble des associations s'élève à 2.000. L'association A compte 1.200 membres, l'association B en a 600 et l'association C 200. Cela fait donc 500 membres par mandat. Le premier mandat va à l'association A, qui est la plus grande. On retranche ensuite 500 des 1 200 membres de départ, ce qui donne un solde de 700 membres. Comme le nombre de membres restant de A est encore supérieur au nombre total de membres des associations B ou C, le 2^e mandat est également attribué à l'association A.

On retranche donc à nouveau 500 du nombre de membres restant de l'association A, ce qui donne un solde de 200 membres. Le 3^e mandat est donc attribué à l'association B. Pour l'attribution du 4^e mandat, le solde des associations A et B s'élève respectivement à 200 et 100, en sorte que ce mandat est attribué à l'association C. Les associations A et C ont toutes deux 200, mais dans ce cas, le mandat est attribué à la plus petite, donc C.

S'agissant de la représentation des services de soins à domicile au sein de la commission de conventions praticiens de l'art infirmier - organismes assureurs, les représentants seront désignés par les fédérations régionales des services de soins à domicile. Ce mode de répartition reflète la réalité qui a cours actuellement sur le terrain."

Il semble donc qu'il y ait, dans le chef de l'auteur du projet, une confusion entre les deux types de représentation.

Il conviendrait en conséquence que les dispositions du projet soient mieux ventilées, quant à leurs champs d'application matériel et personnel, entre les deux hypothèses qu'il se donne pour objet de régler.

2. Les articles 1^{er}, 2, 3 et 5 du projet sont relatifs aux conditions de la reconnaissance de représentativité et doivent dès lors trouver à s'appliquer non aux organisations professionnelles mais aux associations professionnelles des infirmiers indépendants.

Par contre, l'article 4 paraît vouloir donner effet à l'article 3 de la loi du 21 avril 2007 précitée en ce qu'il se réfère, en son premier alinéa, à cette disposition.

Or, cet article 4 du projet reproduit ou paraphrase, pour une large part, le dispositif de l'article 4, § 8, de la loi du 21 avril 2007 précitée qui définit le mode selon lequel les mandats de représentants sont attribués entre les associations professionnelles des infirmiers indépendants reconnues représentatives et ne détermine donc pas des modalités de recensement, alors que ce n'est que sur ce dernier objet que porte l'habilitation conférés au Roi par l'article 3 précité.

Ce faisant, il semble qu'il existe ici aussi, dans le chef de l'auteur du projet, une confusion entre le recensement, qui doit permettre de dénombrer les membres des organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile, et la répartition des mandats entre ces organisations compte tenu de ce dénombrement. Le Roi n'a reçu de l'article 3 de la loi du 21 avril 2007 précitée que le pouvoir de régler les modalités du recensement et non celle de l'attribution des mandats. Toutefois l'article 108 de la Constitution peut en l'occurrence Lui conférer ce pouvoir.

3. C'est compte tenu de ces observations que les observations particulières suivantes sont formulées.

.../...

Observations particulières

Préambule

1. Un premier alinéa nouveau sera inséré au préambule pour référer à l'article 108 de la Constitution.

2. Compte tenu des précisions apportées dans le présent avis sous le point relatif à la portée du projet d'arrêté royal à l'examen, l'alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 2) du préambule doit être complété par des références aux paragraphes de l'article 4 de la loi du 21 avril 2007 précitée que le projet met en œuvre.

Dispositif

Article 1^{er}

En vertu de l'article 4, § 2, alinéa 2, de la loi du 21 avril 2007 précitée, le Roi doit fixer, en tant qu'il vise les associations professionnelles des infirmiers indépendants, le montant minimal et maximal de la cotisation dont sont redevables leurs adhérents.

L'article 1^{er} du projet ne fixe qu'un montant minimal. Il doit être complété d'un montant maximal.

Article 3

Interrogé sur la portée des termes "pourvu que leur domicile se situe sur le territoire belge", le délégué de la ministre a répondu :

"L'infirmier qui n'est pas domicilié en Belgique, n'y a en général pas de numéro INAMI (il travaille par exemple en institution et dans ce cas le numéro INAMI est superflu) et n'a pas de numéro NISS. Cette codification a été introduite

.../...

pour le contrôle automatisé par l'INASTI et les responsables du contrôle des listes de membres des organisations. Pour ceux qui n'ont pas de numéro, le contrôle s'effectuera manuellement".

Afin de ne pas se méprendre sur la portée de cette disposition, notamment sur la distinction en fonction du domicile qu'elle pourrait contenir, mieux vaudrait préciser dans l'arrêté que les membres de l'association professionnelle des infirmiers indépendants ne disposant pas d'un numéro INAMI et NISS feront l'objet d'un contrôle manuel.

Article 4

1. Compte tenu de l'observation générale 2, l'article 4 du projet doit être remanié de manière à faire apparaître qu'il règle, non le recensement, mais les modalités d'attribution des mandats entre les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile.

Par ailleurs, dès lors que le dispositif de cet article s'inspire largement du texte de l'article 4, § 8, de la loi du 21 avril 2007 précitée qui contient une réglementation complète, sans délégation ³, en matière d'attribution des mandats pour les représentants des infirmiers indépendants, il ne paraît pas indiqué de prévoir une délégation au ministre sur la même question en ce qui concerne les organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile, le dispositif en projet devant apparaître comme complet dans l'arrêté royal lui-même.

2. Pour mettre en œuvre l'article 3 de la loi du 21 avril 2007 précitée, l'article 4 ou une disposition distincte devrait également prévoir les modalités de recensement applicables aux organisations professionnelles représentatives des praticiens de l'art infirmier indépendants du secteur des soins à domicile.

Le projet doit être complété en ce sens.

(3) La délégation au ministre n'est prévue, s'agissant des modalités pratiques, que pour les paragraphes 1^{er} à 5 de l'article 4 de la loi du 21 avril 2007 précitée et non en ce qui concerne son paragraphe 8.

Article 7

Il résulte de la disposition à l'examen que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

L'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, prévoit que

"[l]es arrêtés royaux [...] sont obligatoires dans tout le royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai".

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger ⁴.

Article 8

Il doit être procédé à l'exécution de l'arrêté en projet au-delà des changements de ministres ou de répartition des attributions. L'article d'exécution d'un arrêté royal doit mentionner de manière précise la compétence en vertu de laquelle cette exécution doit être assurée.

⁽⁴⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be, recommandation n/ 151, a.

En conséquence, tenant compte en outre des recommandations de légistique ⁵, l'article 8 doit être rédigé comme suit :

"Art. 8 : Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

⁽⁵⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be, recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assesseur de la section de législation,
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.294/2
VAN 9 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 12 oktober 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen - verzekeringsinstellingen", heeft het volgende advies gegeven :

Draagwijdte van het ontwerp van koninklijk besluit

1. Behalve artikel 6, dat ter uitvoering van artikel 6 van de wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen, in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen - verzekeringsinstellingen, de inwerkingtreding regelt van die wet ¹, beoogt het koninklijk besluit waarvoor advies wordt gevraagd, uitvoering te geven aan de artikelen 3 en 4 van dezelfde wet.

De artikelen 3 en 4 van die wet van 21 april 2007 hebben specifiek betrekking op de aanwijzing van de vertegenwoordiging van de zelfstandige verpleegkundigen.

Overeenkomstig hetgeen eveneens bepaald wordt in artikel 2 van de wet, wordt er in twee vormen van vertegenwoordiging voorzien :

- 1/ De eerste vorm, die geregeld wordt door artikel 3, voorziet in een wijze van vertegenwoordiging wat betreft de representatieve beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg, waarvoor bepaald wordt dat om de vier jaar tellingen georganiseerd worden overeenkomstig de door de Koning vast te stellen nadere regels. Op de grondslag van die tellingen wordt de vertegenwoordiging bepaald van die beroepsverenigingen in de overeenkomstencommissie Verpleegkundigen-Verzekeringsinstellingen.
- 2/ De tweede vertegenwoordiging betreft die van de "vertegenwoordigers van zelfstandige verpleegkundigen" door bemiddeling van hun verenigingen. Deze kwestie wordt geregeld door artikel 4 van de wet :
 - in de paragrafen 2 tot 4 worden de voorwaarden bepaald waaraan beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen moeten voldoen om als representatief te kunnen worden erkend;

⁽¹⁾ Verder in dit advies wordt niet meer gesproken over artikel 6 van het ontwerp, maar enkel over de manier waarop de steller van het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan de artikelen 3 en 4 van de wet.

- in paragraaf 1 van artikel 4 wordt het verband gelegd tussen het principe van de toekenning van de mandaten van vertegenwoordigers aan die verenigingen
 - geregeld door paragraaf 8 - en de organisatie van een telling binnen die verenigingen;
- in paragraaf 5 van artikel 4 wordt de wijze van controle geregeld van de vertegenwoordiging en worden waarborgen geboden aangaande de vertrouwelijkheid van de gegevens van de telling en nopens de mogelijkheid van beroep bij de minister.

De nadere regels voor de uitvoering van die paragrafen 2, 4 en 5 worden in diezelfde bepalingen toevertrouwd aan de Koning, wat betreft het bedrag van de bijdrage die door de leden van de beroepsvereniging betaald moet worden (artikel 4, § 2, derde lid), de voorwaarden waaraan kartelvorming moet voldoen (artikel 4, § 2, vierde lid), de aanvullende inlichtingen die op de alfabetische lijsten van de leden moeten staan (artikel 4, § 4, derde lid) en de aanwijzing van de ambtenaren belast met de controle op de voorwaarden bepaald in paragraaf 2 van datzelfde artikel 4 (artikel 4, § 5, eerste lid).

2. Het ontwerp van koninklijk besluit ontleent aldus zijn rechtsgrond aan de artikelen 3 en 4, §§ 2, 4 en 5, van de voornoemde wet van 21 april 2007. Het strekt er dus toe respectievelijk te bepalen :

- de nadere regels volgens welke om de vier jaar een telling wordt gehouden voor het regelen van de vertegenwoordiging van de representatieve beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg;
- de nadere regels volgens welke de beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen als representatief worden erkend en volgens welke de telling in die verenigingen dient te geschieden.

In het licht van die tweevoudige doelstelling dienen over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Algemene opmerkingen

Rechtsgrond en inpassing in de bestaande wetgeving

De aanwijzing van de vertegenwoordigers van thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen - verzekeringsinstellingen geschiedde met toepassing van artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 december 1963 tot samenstelling van de commissies belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomsten in het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

Deze bepaling is vervangen bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1996, dat op zijn beurt vernietigd is bij arrest nr. 72.579 van de Raad van State van 18 maart 1998.

Artikel 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 december 1963 is impliciet vervangen bij de voornoemde wet van 21 april 2007. Deze is door het Grondwettelijk Hof in stand gelaten in zijn arrest 23/2009 van 18 februari 2009.

Op de vraag of het niet nodig is om ten behoeve van de rechtszekerheid artikel 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 december 1963 op te heffen, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord :

"Il peut paraître en effet logique d'abroger cet article. Cependant, en cas de recours en suspension/annulation au Conseil d'État, cet article nous permet en cas de décision favorable aux demandeurs, de retomber sur un texte qui a le mérite d'exister. De toute manière, la hiérarchie des normes veut que la loi du 21 avril 2007 et son arrêté d'exécution prime l'AR du 16.12.1963 qui sera abrogé dès que nous serons certains que les textes réglementaires sont d'application définitive."

Enerzijds zou indien het besluit dat voortkomt uit het thans voorliggende ontwerp vernietigd wordt, ondanks het feit dat het Grondwettelijk Hof de wet die er de rechtsgrond van vormt in stand gelaten heeft, de opheffing van artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 december 1963 hetzelfde lot ondergaan, zodat het artikel weer zou bestaan. Anderzijds is het in het licht van artikel 159 van de Grondwet altijd mogelijk dat een regelgevende tekst ooit onwettig wordt verklaard. Het past derhalve om naar aanleiding

.../...

van de goedkeuring van het voorliggende ontwerp artikel 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 december 1963 op te heffen.

Differentiatie van de doelstellingen van het besluit overeenkomstig de machtigingswet

1. Ondanks de rechtsgrond die door het ontwerp opgegeven wordt en die ontleend wordt aan de artikelen 3 en 4 van de voornoemde wet van 21 april 2007, valt op te merken dat, afgaande op de terminologie die het beziet, het ontwerp van koninklijk besluit enkel regels geeft voor de erkenning en de telling van de beroepsorganisaties. Deze kunnen niet anders opgevat worden dan in de zin van de voornoemde wet van 21 april 2007, namelijk in de zin van artikel 3, dat betrekking heeft op de representatieve beroepsverenigingen (in het Frans : organisations professionnelles) van zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg. Wat echter die beroepsorganisaties betreft, dienen enkel de nadere regels voor de telling te worden bepaald. Voor de beroepsverenigingen (in het Frans : associations professionnelles) van zelfstandige verpleegkundigen is het dat de praktische regels - zowel voor de erkenning, als voor de telling - in het besluit moeten worden bepaald, namelijk krachtens artikel 4, §§ 1 tot 5, van diezelfde wet van 21 april 2007.

De verantwoording van het amendement ² dat aan de basis ligt van de artikelen 3 en 4 van de wet van 21 april 2007 luidt immers als volgt :

"De overeenkomstencommissie verpleegkundigen - verzekeringsinstellingen heeft 8 vertegenwoordigers van de verpleegkunde. De indieners voorzien 4 vertegenwoordigers voor de diensten thuisverpleging en vier vertegenwoordigers voor de beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen.

De indienster kiest voor een andere aanpak van aanduiding van vertegenwoordigers voor diensten voor de thuiszorg als die voor de zelfstandige verpleegkundigen.

Wat betreft de vertegenwoordiging van de zelfstandig werkende verpleegkundigen, wordt voorzien in een vertegenwoordiging van de erkende representatieve beroepsverenigingen van zelfstandig werkende thuisverpleegkundigen.

⁽²⁾ Amendement nr. 2, ingediend door mevr. Van De Casteele (*Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-336/2).

Het werken met erkende beroepsverenigingen impliceert dat eerst de voorwaarden moeten worden bepaald waaraan de beroepsverenigingen moeten voldoen om als representatief erkend te worden.

De indienster voorziet als voorwaarden, waaraan een beroepsvereniging moet voldoen om als representatief te worden erkend, voorwaarden die betrekking hebben op het juridisch statuut van de beroepsorganisatie, het statutair doel, het aantal gewesten waarnaar de beroepsvereniging zich moet richten en ten slotte het aantal aangeslotenen en het betalen van het lidgeld.

De VZW die erkend wordt telt uitsluitend zelfstandige verpleegkundigen in hoofdberoep. Concreet wil dit zeggen dat de vereniging die erkend wordt wel een dochtervereniging mag zijn van een organisatie die reeds bestaande is. Wel dient zij aparte rechtspersoonlijkheid te hebben. In haar werking en bestuursorganen kan zij ook perfect vertegenwoordigd worden door andere personen dan zelfstandige verpleegkundigen, maar de vereniging dient zich wel uitsluitend te richten tot zelfstandige verpleegkundigen. Het zijn enkel deze zelfstandige verpleegkundigen die dan ook meetellen als lid. De indienster stelt deze voorwaarde opdat de vereniging als daadwerkelijk representatief kan beschouwd worden.

Een beroepsvereniging die aan alle voorwaarden voldoet, richt een vraag tot erkenning aan de FOD Sociale Zaken. De Koning wordt gemachtigd te bepalen aan welke voorwaarden een kartelvorming tussen beroepsorganisaties moet voldoen. Op dat moment gebeurt een ledentelling die moet nagaan welke beroepsvereniging het meest aantal leden heeft.

De vertegenwoordiging zal gebeuren in functie van het aantal leden van elke erkende beroepsvereniging.

Het voorafgaandelijk delen van het totale aantal leden van alle erkende beroepsverenigingen door het aantal te verdelen mandaten, dus vier, is om vast te stellen hoeveel leden er voor één mandaat gelden. Deze berekening is belangrijk om te zien of een bepaalde vereniging groot genoeg (is) om te beschikken over bijkomende mandaten, zo niet wordt het mandaat toegewezen aan de volgende grootste vereniging. Wanneer dit aantal leden voor één mandaat afgetrokken is van het de grootste vereniging, is het overblijvende aantal leden dus gelijk aan de overblijvende rest.

Een voorbeeld ter verduidelijking : het totale aantal leden van alle verenigingen is 2.000. Vereniging A heeft 1.200 leden, vereniging B heeft 600 leden, vereniging C heeft er 200. Per mandaat komt dit neer op 500 leden. Het eerste mandaat gaat naar A, als grootste vereniging. Vervolgens wordt er 500 afgetrokken van 1.200, wat 700 als overblijvende rest geeft. De overblijvende rest van A is nog steeds groter dan het totaal aantal leden van B of C, het tweede mandaat gaat ook naar A.

Vervolgens wordt er van A nogmaals 500 afgetrokken, wat 200 als overblijvende rest geeft. Het derde mandaat gaat bijgevolg naar B. Voor de toewijzing van het vierde mandaat, heeft A 200 en B 100 als overblijvende rest en gaat bijgevolg dit mandaat naar C. Zowel A en C hebben 200, maar in dit geval gaat het mandaat naar de kleinste, dus C.

Wat betreft de vertegenwoordiging van de diensten thuisverpleging in de overeenkomstencommissie tussen verpleegkundigen en de verzekeringsinstellingen, zullen de regionale Federaties van Diensten voor Thuisverpleging de vertegenwoordigers aanduiden. Deze manier van toewijzing is een weerspiegeling van de werkelijkheid zoals ze momenteel op het terrein bestaat".

Blijkbaar bestaat er bij de steller van het ontwerp dan ook verwarring tussen de beide soorten van vertegenwoordiging.

Bijgevolg zouden de bepalingen van het ontwerp beter uitgesplitst moeten worden, wat hun toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione personae* betreft, naargelang ze strekken tot regeling van het ene of het andere geval.

2. De artikelen 1, 2, 3 en 5 van het ontwerp hebben betrekking op de voorwaarden voor de erkenning van de representativiteit en dienen dan ook te gelden, niet voor de beroepsorganisaties, maar voor de beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen.

Daarentegen lijkt artikel 4 te strekken tot uitvoering van artikel 3 van de voormelde wet van 21 april 2007, doordat in het eerste lid van artikel 4 naar die bepaling wordt verwezen.

Dat artikel 4 van het ontwerp is evenwel grotendeels een overneming of parafrase van het dispositief van artikel 4, § 8, van de voormelde wet van 21 april 2007, waarin wordt bepaald op welke wijze de mandaten van vertegenwoordiger over de als representatief erkende beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen worden verdeeld en houdt dus geen nadere regels voor de telling in, terwijl de bevoegdheid die bij het voormelde artikel 3 aan de Koning is opgedragen alleen betrekking heeft op dat laatstgenoemde onderwerp.

Aldus blijkt ook hier weer dat er bij de steller van het ontwerp verwarring bestaat tussen de telling, die het mogelijk moet maken na te gaan hoeveel leden de representatieve beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg tellen, en de verdeling van de mandaten over die verenigingen, rekening houdend met die

telling. De Koning heeft bij artikel 3 van de voormelde wet van 21 april 2007 alleen de bevoegdheid gekregen tot het vaststellen van de nadere regels van de telling, niet van die betreffende de toewijzing van de mandaten. *In casu* kan evenwel worden aangenomen dat Hij die bevoegdheid bezit krachtens artikel 108 van de Grondwet.

3. In het licht van die opmerkingen worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In de aanhef dient een nieuw eerste lid te worden ingevoegd om te verwijzen naar artikel 108 van de Grondwet.

2. Gelet op de preciseringen die in dit advies worden gemaakt in het punt betreffende de draagwijdte van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, dient het eerste lid (dat het tweede lid wordt) te worden aangevuld met verwijzingen naar de paragrafen van artikel 4 van de voornoemde wet van 21 april 2007 die bij het ontwerp worden uitgevoerd.

Dispositief

Artikel 1

Krachtens artikel 4, § 2, tweede lid, van de voormelde wet van 21 april 2007 dient de Koning, wat de beroepsverenigingen van zelfstandige verpleegkundigen betreft, het minimum- en het maximumbedrag te bepalen van de bijdrage die de leden verschuldigd zijn.

In artikel 1 van het ontwerp wordt alleen een minimumbedrag bepaald. Het dient te worden aangevuld met een maximumbedrag.

Artikel 3

Op een vraag betreffende de reikwijdte van de woorden "voor zover zij hun woonplaats op het Belgische grondgebied (hebben)", heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"L'infirmier qui n'est pas domicilié en Belgique, n'y a en général pas de numéro INAMI (il travaille par exemple en institution et dans ce cas le numéro INAMI est superflu) et n'a pas de numéro NISS. Cette codification a été introduite pour le contrôle automatisé par l'INASTI et les responsables du contrôle des listes de membres des organisations. Pour ceux qui n'ont pas de numéro, le contrôle s'effectuera manuellement".

Om geen misverstand te laten bestaan over de reikwijdte van die bepaling, inzonderheid over het onderscheid naargelang van de woonplaats die ze zou kunnen bevatten, verdient het aanbeveling om in het besluit aan te geven dat de leden van de beroepsvereniging van zelfstandige verpleegkundigen die niet over een RIZIV- en INSZ-nummer beschikken, manueel worden geteld.

Artikel 4

1. Gelet op algemene opmerking 2 dient artikel 4 van het ontwerp aldus herwerkt te worden dat aangegeven wordt dat daarbij niet de telling wordt vastgelegd, maar de nadere regels voor de verdeling van de mandaten over de representatieve beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg.

Doordat het dispositief van dit artikel grotendeels steunt op de tekst van artikel 4, § 8, van de voormelde wet van 21 april 2007, die een volledige regeling zonder opdracht van bevoegdheid ³ bevat inzake de toewijzing van de mandaten voor de vertegenwoordigers van de zelfstandige verpleegkundigen, lijkt het voorts niet raadzaam te voorzien in een opdracht van bevoegdheid aan de minister in verband met dezelfde aangelegenheid met betrekking tot de representatieve beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg, aangezien het ontworpen dispositief in het koninklijk besluit zelf als volledig moet overkomen.

2. Ter uitvoering van artikel 3 van de voormelde wet van 21 april 2007 zouden in artikel 4 of in een afzonderlijke bepaling eveneens nadere regels omtrent de telling moeten worden gegeven die gelden voor de representatieve beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg.

Het ontwerp dient in die zin te worden aangevuld.

Artikel 7

Uit de voorliggende bepaling blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt de dag waarop het bekendgemaakt wordt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, luidt als volgt :

"Koninklijke [...] besluiten zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen."

Die bepaling beoogt aan eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

⁽³⁾ Er is alleen voorzien in een opdracht van bevoegdheid aan de minister wat de praktische regels betreft, voor de paragrafen 1 tot 5 van artikel 4 van de voornoemde wet van 21 april 2007 en niet voor paragraaf 8 van dat artikel.

Behoudens een bijzondere reden is er geen grond om daarvan af te wijken ⁴.

Artikel 8

De tenuitvoerlegging van het ontworpen besluit moet verder reiken dan de wisseling van ministers of de verdeling van de bevoegdheden. In het uitvoeringsartikel van een koninklijk besluit moet nauwkeurig worden vermeld krachtens welke bevoegdheid die tenuitvoerlegging moet geschieden.

Dienovereenkomstig moet, met inachtneming van de wetgevingstechnische aanbevelingen ⁵, artikel 8 als volgt worden gesteld :

"Art. 8. De minister bevoegd voor Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit."

⁽⁴⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, www.raadvst-consetat.be, aanbeveling 151.a.

⁽⁵⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, www.raadvst-consetat.be, aanbeveling 167 en formulier F 4-7-1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B.VIGNERON

Y. KREINS