



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 47.996/VR/3
van 27 februari 2015

over

een ontwerp van coördinatie
van het koninklijk besluit
nr. 78 van 10 november 1967
‘betreffende de uitoefening van
de gezondheidszorgberoepen

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 47.996/VR/3
du 27 février 2015

sur

un projet de coordination de
l'arrêté royal n° 78 du
10 novembre 1967 ‘relatif à
l'exercice des professions des
soins de santé’

Op 13 januari 2011 is de Raad van State door de Eerste Minister verzocht een ontwerp van coördinatie op te stellen van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen'.

Het ontwerp van coördinatie werd opgesteld door Luc VAN CALENBERGH, eerste referendaris-afdelingshoofd.

Het ontwerp is, wat de bevoegdheidsvraag betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 16 december 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Luc DETROUX, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag met betrekking tot die bevoegdheidsvraag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het ontwerp is voor het overige door de derde kamer onderzocht op 18 november 2014 en 17 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het advies over het bijgevoegde ontwerp van coördinatie is gegeven op 27 februari 2015.

*

Le 13 janvier 2011, le Conseil d'État a été invité par le Premier Ministre à établir un projet de coordination de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions des soins de santé'.

Le projet de coordination a été établi par Luc VAN CALENBERGH, premier référendaire chef de section.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 16 décembre 2014, en ce qui concerne la question des compétences. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Luc DETROUX, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport, en ce qui concerne la question des compétences, a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Rein THIELEMANS, premier auditeur, et Tim CORTHAUT, auditeur.

Le projet a été examiné pour le reste par la troisième chambre le 18 novembre 2014 et le 17 février 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

L'avis sur le projet de coordination en annexe a été donné le 27 février 2015.

*

1. Coördinatie is een “technisch-juridisch middel om verscheidene, verspreid liggende wettelijke bepalingen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, met wijzigingen tot een methodisch geheel te ordenen, met een onderling aangepaste terminologie en in een doorlopende nummering”.¹ Meestal gaan coördinaties van wetgeving uit van de uitvoerende macht, hetzij op grond van een wetsbepaling waarbij zij daartoe wordt gemachtigd overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet, hetzij op grond van de wet van 13 juni 1961 ‘betreffende de coördinatie en de codificatie van wetten’, gelezen in samenhang met artikel 6bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In het laatste geval gaat het om een algemene mogelijkheid die bij de wet aan de uitvoerende macht wordt geboden, ongeacht de wetgeving in kwestie.²

Een coördinatie die uitgaat van de uitvoerende macht en die gebaseerd is op de algemene mogelijkheid die wordt geboden door de voormelde wetsbepalingen, kan geen nieuwe rechtsregels bevatten.³ De oorspronkelijke wetsbepalingen mogen niet worden gecorrigeerd, tenzij wanneer die correcties bijdragen tot een eenvormige terminologie.⁴ Een coördinatie strekt er bovendien als dusdanig niet toe om de oorspronkelijke wetsbepalingen op te heffen.⁵ Die oorspronkelijke wetsbepalingen blijven formeel bestaan, totdat ze worden opgeheven, doorgaans naar aanleiding van de bekrachtiging van de coördinatie.⁶ Door de coördinatie wordt met andere woorden enkel een nieuwe wijze van voorstelling van de oorspronkelijke wetsbepalingen verwezenlijkt, waarop de wetgever vervolgens kan voortgaan door die voorstellingswijze als uitgangspunt te nemen voor wijzigingen die hij aanneemt.

Pas wanneer de wetgever een coördinatie bekrachtigt die van de uitvoerende macht uitgaat, eigent hij zich het werk van de uitvoerende macht toe en vormt hij de coördinatie om tot een nieuwe wetgevende norm. Die bekrachtiging is een mogelijkheid en geen juridisch verplicht slotstuk van een coördinatie.⁷ Ze wordt wel aanbevolen in de huidige handleiding wetgevingstechniek,⁸ vooral dan ten behoeve van de rechtszekerheid.

Aangezien een bekrachtiging van een coördinatie een nieuwe wilsuiking is van de wetgever, moet een coördinatie die bestemd is om te worden bekrachtigd door de federale wetgever, alleszins beperkt blijven tot de bepalingen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zoals verderop zal blijken (zie opmerking 5) is een te bekrachtigen coördinatie evenwel in de praktijk niet te realiseren.

¹ M. VAN DAMME, “Coördinatie en codificatie: efficiënte instrumenten voor een betere toegankelijkheid van wetgeving?”, in *Toegang tot de wet*, Brugge, die Keure, 2008, 61.

² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 218, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ *Les Nouvelles, Droit administratif*, deel VI, v° Le Conseil d'État, p. 56-57, nr. 209.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 219.

⁵ J. VELU, *Droit public*, I, *Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, 611.

⁶ P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 315-316.

⁷ Zo wordt noch in artikel 6bis van de wetten op de Raad van State, noch in de wet van 13 juni 1961 gewag gemaakt van een dergelijke bekrachtiging. Ook in vroegere uitgaven van de handleiding wetgevingstechniek kwam die bekrachtiging niet aan bod: zie bv. *Handleiding bij de wetgevingstechniek*, Brussel, Belgisch Staatsblad, 1982, 74-77.

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 220.

Dit gezegd zijnde, zelfs indien het de bedoeling is van de uitvoerende macht die de coördinatie heeft opgesteld om ze ter bekrachtiging aan de wetgever voor te leggen, verleent dit haar evenmin enige bevoegdheid op het stuk van de normatieve inhoud van de gecoördineerde tekst. Alleen de wetgever kan, in voorkomend geval, fundamentele aanpassingen aanbrengen in het bestaande recht, zoals het is gecoördineerd.

Of ze nu achteraf wordt bekrachtigd of niet, een coördinatie kan enkel wijzigingen van vormelijke aard bevatten van de oorspronkelijke wetsbepalingen. Sommige wijzigingen van vormelijke aard, zoals het vernummen van artikelen of het herformuleren van de bevoegdheid van een minister, hebben niet de minste inhoudelijke weerslag op de te coördineren regeling. Andere wijzigingen van vormelijke aard, zoals het invoeren van een eenvormige terminologie of het volledig herformuleren van een bepaling, zijn meer verregaand, ook al hebben ze geen invloed op de juridische draagwijdte van die bepaling.

2. De omstandigheid dat de zesde staatshervorming geleid heeft tot een aantal overdrachten van bevoegdheid aan de gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid,⁹ die tot gevolg hebben dat het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (hierna: het koninklijk besluit nr. 78) thans gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gemeenschappen moet worden gerekend, brengt de Raad van State er dan ook toe om, met betrekking tot de draagwijdte van de coördinatie waarover dit advies wordt uitgebracht, het volgende te preciseren.

Gelet op hetgeen zo-even is uiteengezet over de bijzondere aard van een coördinatie door de uitvoerende macht, meent de Raad van State dat een coördinatie van het koninklijk besluit nr. 78 zonder enige – zelfs minieme – inhoudelijke ingreep en zonder beduidende vormelijke ingrepen, beschouwd kan worden als een nieuwe wijze van voorstelling die de oorspronkelijke wetsbepalingen onverlet laat, ook als die wetsbepalingen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Zoals zo-even werd uiteengezet, blijven die oorspronkelijke wetsbepalingen immers bestaan.

Een aldus opgevatte coördinatie van het koninklijk besluit nr. 78 kan op zich dan ook geen probleem van bevoegdheidsverdeling doen rijzen.¹⁰

Het zou dan ook niet aanvaardbaar zijn om het koninklijk besluit nr. 78 op een meer dan louter formeel vlak te wijzigen door middel van een coördinatie. Dan zou het immers gaan om een nieuwe wilsuiting van de bevoegde regelgever, die enkel mogelijk is binnen zijn bevoegdheid.

⁹ Zie artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, alsook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 44-49.

¹⁰ De “bevoegdheidsneutrale” coördinatie die voorligt, wordt dan ook gesteund op de algemene coördinatiemachtiging in artikel 6bis van de wetten op de Raad van State en op de wet van 13 juni 1961. Er werd geen gebruik gemaakt van de meer verregaande machtiging in artikel 55bis van het koninklijk besluit nr. 78, omdat die machtiging een aantal vormelijke ingrepen mogelijk maakt die meer beduidend zijn en die niet als “bevoegdheidsneutraal” kunnen gelden.

3. Conform hetgeen hiervoor uiteengezet is, bevat deze coördinatie, ten opzichte van de huidige tekst van het koninklijk besluit nr. 78, uitsluitend aanpassingen die van louter vormelijke aard zijn, zonder enige inhoudelijke weerslag.

4. Deze “bevoegdheidsneutrale” coördinatie is bovendien slechts mogelijk doordat sinds het tijdstip van de inwerkingtreding van de nieuwe overdrachten van bevoegdheid aan de gemeenschappen, op 1 juli 2014, nog geen wijzigingen zijn aangebracht in het koninklijk besluit nr. 78, noch door de federale overheid, noch door de gemeenschappen.

5. De Raad van State laat zich bij dit oordeel eveneens leiden door het gegeven dat het “verknippen” van het koninklijk besluit nr. 78 om er de bepalingen uit weg te laten die voortaan tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren, een opgave is die in de praktijk niet te realiseren is in het kader van een coördinatie. Het eenvoudig weglaten van onderdelen of aspecten van bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78 die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, brengt de begrijpelijkheid en de samenhang van de resterende bepalingen in het gedrang.

6. Anders dan hetgeen gebruikelijk is bij een coördinatie, kan een dergelijke “bevoegdheidsneutrale” coördinatie niet bekrachtigd worden door de wetgever, aangezien die bekrachtiging zou neerkomen op een nieuwe wilsuiking van de wetgever die enkel mogelijk is binnen de bevoegdheid van de federale overheid.

De federale wetgever kan de bepalingen in de gecoördineerde tekst die tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, voortaan wel wijzigen, vervangen, aanvullen en opheffen. De federale wetgever kan de gecoördineerde tekst immers gebruiken als het nieuwe uitgangspunt voor zijn normerend optreden. Dat normerend optreden kan weliswaar enkel binnen de bevoegdheden van de federale overheid. De federale overheid kan met andere woorden enkel nog die bepalingen wijzigen, vervangen, aanvullen en opheffen waarvoor zij bevoegd is.

Ook de gemeenschappen beschikken over de keuzemogelijkheid om – binnen hun bevoegdheden – hun decretale initiatieven te baseren op deze coördinatie, aangezien het koninklijk besluit nr. 78 niet is gewijzigd sinds het tijdstip waarop zij bevoegd zijn geworden.

7. Uit dit alles blijkt dat de meerwaarde van een aldus opgevatte coördinatie voor de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van het koninklijk besluit nr. 78 slechts zeer beperkt kan zijn in vergelijking met de huidige situatie. Deze vaststelling klemmt des te meer nu deze regeling, die reeds meer dan zevenenveertig jaar oud is, op een aantal punten ongetwijfeld aan een inhoudelijke actualisering toe is. Overigens wordt in het federale regeerakkoord van 10 oktober 2014 een grondige inhoudelijke herziening van het koninklijk besluit nr. 78 in het vooruitzicht gesteld.

De Raad van State – en in het bijzonder het Coördinatiebureau – heeft de gevraagde coördinatie uitgevoerd in de mate van hetgeen juridisch mogelijk is, maar hij ziet zich eveneens genoodzaakt de intrinsieke tekortkomingen van het eindresultaat in het licht te stellen.

De coördinatie die thans voorligt, vertoont weliswaar bepaalde voordelen, zoals een betere indeling en een volledige vernummering van de bestaande tekst, maar een aantal fundamentele tekortkomingen van de bestaande tekst van het koninklijk besluit nr. 78 konden niet worden verholpen binnen de restrictieve opvatting van een “bevoegdheidsneutrale” coördinatie. Bovendien, en nog meer belangrijk, is de tekst ook niet afgestemd op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen inzake het gezondheidszorgbeleid, zodat nog steeds, zoals ook het geval is voor de bestaande tekst van het koninklijk besluit nr. 78, niet uit de tekst van de coördinatie zal blijken welke overheid bevoegd is geworden of gebleven voor het wijzigen, vervangen, aanvullen en opheffen van specifieke bepalingen ervan, alsook voor de uitvoering van die bepalingen. Dat zal pas blijken uit het concrete onderzoek door de afdeling Wetgeving – op basis van de huidige bevoegdheidsverdelende regels – van elk van de adviesaanvragen die aan haar zullen worden voorgelegd met betrekking tot de voorontwerpen, ontwerpen en voorstellen van wetten, decreten, ordonnances en besluiten inzake aangelegenheden die worden geregeld bij het koninklijk besluit nr. 78.

Meer in het algemeen rijst de vraag of het instrument van een coördinatie hoe dan ook nog aangepast is aan de hedendaagse regelgevende activiteit.¹¹

Het staat uiteindelijk aan de aanvrager van de coördinatie om te oordelen of het, dit alles in acht genomen, raadzaam is om deze coördinatie van het koninklijk besluit nr. 78 door te voeren. Die beslissing zal evenwel spoedig moeten worden genomen, vooraleer nieuwe wetgevende initiatieven worden ontvouwd met betrekking tot het koninklijk besluit nr. 78, ongeacht of die van de federale overheid dan wel van de gemeenschappen uitgaan.

*

¹¹ M. VAN DAMME, *l.c.*, 71-72. Zie ook de bedenkingen die de Raad van State reeds heeft geuit in adv.RvS 23.473/1 van 1 juni 2006 over een aanvraag tot codificatie van de kieswetgeving, opmerking 3.

1. La coordination est un moyen de technique juridique, permettant d'ordonner des dispositions légales éparses portant sur un même sujet, avec leurs modifications, en un ensemble méthodique, avec une terminologie harmonisée et une numérotation continue¹. Le plus souvent, les coordinations de législation émanent du pouvoir exécutif, soit en vertu d'une disposition légale l'y habilitant conformément à l'article 105 de la Constitution, soit en vertu de la loi du 13 juin 1961 'relative à la coordination et à la codification des lois', lue en combinaison avec l'article 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Dans le dernier cas, il s'agit d'une faculté générale que reconnaît la loi au pouvoir exécutif, indépendamment de la législation en question².

Une coordination qui émane du pouvoir exécutif et qui se fonde sur la faculté générale reconnue par les dispositions légales précitées, ne peut comporter aucune nouvelle norme³. Les dispositions légales initiales ne peuvent pas être corrigées, sauf si ces corrections tendent à assurer l'unité de la terminologie⁴. En outre, une coordination n'a pas en soi pour but d'abroger les dispositions de loi initiales⁵. Ces dernières continuent d'exister sur le plan formel jusqu'à ce qu'elles soient abrogées, généralement à l'occasion de la confirmation de la coordination⁶. En d'autres termes, la coordination constitue uniquement une nouvelle manière de présenter les dispositions légales initiales, sur laquelle le législateur peut ensuite s'appuyer en la prenant comme fondement des modifications qu'il adopte.

Ce n'est que lorsqu'il confirme une coordination émanant du pouvoir exécutif, que le législateur s'approprie l'œuvre du pouvoir exécutif et qu'il transforme la coordination en une nouvelle norme législative. Cette confirmation est une faculté et non l'étape finale, juridiquement obligatoire, d'une coordination⁷. Le manuel actuel de technique législative⁸ la recommande toutefois mais essentiellement pour servir les besoins de la sécurité juridique.

Dès lors que la confirmation d'une coordination constitue une nouvelle manifestation de volonté du législateur, une coordination destinée à être confirmée par le législateur fédéral doit en tout cas rester limitée aux dispositions relevant de la compétence de l'autorité fédérale. Ainsi qu'il apparaîtra ci-après (voir l'observation formulée au point 5), une coordination à confirmer est cependant irréalisable dans la pratique.

Ceci étant, même si le pouvoir exécutif, auteur de la coordination, a l'intention de soumettre celle-ci à une éventuelle confirmation législative, cela ne lui confère pas davantage de

¹ M. VAN DAMME, « Coördinatie en codificatie : efficiënte instrumenten voor een betere toegankelijkheid van wetgeving? », in *Toegang tot de wet*, Bruges, die Keure, 2008, 61.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 218, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be)

³ *Les Nouvelles, Droit administratif*, tome VI, v° Le Conseil d'État, p. 56-57, n° 209.

⁴ *Principes de technique législative*, recommandation 219.

⁵ J. VELU, *Droit public*, I, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 611.

⁶ P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Bruges, die Keure, 2004, 315-316.

⁷ Ainsi, ni l'article 6bis des lois sur le Conseil d'État, ni la loi du 13 juin 1961 ne font état d'une telle confirmation. Cette confirmation ne figurait pas non plus dans des éditions antérieures du manuel de technique législative : voir à titre d'exemple *Traité de légistique formelle*, Bruxelles, Moniteur belge, 1982, 74-77.

⁸ *Principes de technique législative*, recommandation 220.

pouvoir quant au contenu normatif du texte coordonné. Seul le législateur peut procéder, le cas échéant, à des modifications de fond du droit existant, tel qu'il est coordonné.

Qu'elle soit confirmée *a posteriori* ou non, une coordination peut uniquement comporter des modifications de nature formelle des dispositions législatives initiales. Certaines modifications de nature formelle, comme l'adaptation de la numérotation des articles ou la reformulation de la compétence d'un ministre, n'affectent en rien le contenu des dispositions à coordonner. D'autres modifications de nature formelle, comme l'introduction d'une terminologie uniforme ou la reformulation complète d'une disposition, vont plus loin, même si elles n'ont pas d'impact sur la portée juridique de cette disposition.

2. La circonstance que la sixième réforme de l'État a entraîné un certain nombre de transferts de compétences en matière de politique de santé au bénéfice des communautés⁹, dont il résulte que l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après : l'arrêté royal n° 78) relève, à présent, partiellement, de la compétence de ces dernières, conduit en conséquence le Conseil d'État à préciser ce qui suit au sujet de la portée de la coordination faisant l'objet du présent avis.

Compte tenu des observations qui viennent d'être formulées sur la nature spéciale d'une coordination par le pouvoir exécutif, le Conseil d'État estime qu'une coordination de l'arrêté royal n° 78 n'entraînant aucune modification – fût-elle minime – de son contenu ni aucun changement formel significatif, peut être considérée comme un nouveau mode de présentation, laissant intactes les dispositions de loi initiales, même si ces dispositions relèvent de la compétence des communautés. Ainsi qu'il vient d'être exposé, ces dispositions initiales continuent d'exister.

Une coordination de l'arrêté royal n° 78, ainsi conçue, ne saurait donc soulever, en tant que telle, un problème de répartition des compétences¹⁰.

La modification, sur un plan plus que purement et strictement formel, de l'arrêté royal n° 78 par le biais d'une coordination ne serait donc pas admissible. Il s'agirait en effet dans ce cas d'une nouvelle manifestation de la volonté du législateur compétent, qui n'est possible que dans le cadre de ses compétences.

3. Conformément à ce qui précède, la présente coordination ne contient, par rapport au texte actuel de l'arrêté royal n° 78, que des adaptations de nature purement formelle, sans répercussion aucune quant au contenu.

⁹ Voir l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de même que *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, 44-49.

¹⁰ La présente coordination « neutre du point de vue des compétences », se fonde dès lors sur l'habilitation générale de coordination inscrite à l'article 6*bis* des lois sur le Conseil d'État et sur la loi du 13 juin 1961. Il n'a pas été fait usage de l'habilitation plus importante énoncée à l'article 55*bis* de l'arrêté royal n° 78, parce que cette habilitation permet un certain nombre de modifications formelles davantage significatives qui ne sauraient être tenues pour « neutres » au sens visé ci-dessus.

4. Par ailleurs, cette coordination « neutre du point de vue des compétences » n'a été possible qu'en raison de l'absence, depuis l'entrée en vigueur des nouveaux transferts de compétences aux communautés, le 1^{er} juillet 2014, de modifications apportées à l'arrêté royal n° 78, que ce soit par l'autorité fédérale ou par les communautés.

5. Dans le cadre de cette appréciation, le Conseil d'État considère que le « découpage » de l'arrêté royal n° 78 pour en distraire les dispositions relevant désormais des compétences des communautés, représente une tâche qui, dans la pratique, est irréalisable dans le contexte d'une coordination. La simple suppression de parties ou d'éléments de dispositions de l'arrêté royal n° 78 relevant de la compétence des communautés, nuit en effet à la compréhension et à la cohérence des dispositions restantes.

6. Contrairement à ce qui est habituellement le cas pour pareille opération, une telle coordination « neutre du point de vue des compétences » ne peut pas être confirmée par le législateur, puisque cette confirmation serait une nouvelle manifestation de la volonté du législateur, laquelle manifestation est seulement possible dans le cadre des compétences du législateur fédéral.

Désormais, le législateur fédéral pourra néanmoins modifier, remplacer, compléter et abroger, dans le texte coordonné, les dispositions pouvant s'inscrire dans les compétences de l'autorité fédérale. En effet, lorsqu'il sera appelé à exercer son pouvoir normatif, le législateur fédéral pourra se servir du texte coordonné comme nouveau fondement. Cette intervention normative ne pourra s'opérer, il est vrai, que dans les limites des compétences de l'autorité fédérale. En d'autres termes, l'autorité fédérale ne pourra plus modifier, remplacer, compléter et abroger que les dispositions pour lesquelles elle est compétente.

Les communautés disposeront elles aussi du choix – dans le cadre de leurs compétences – de fonder leurs initiatives décrétales sur cette coordination, puisque l'arrêté royal n° 78 n'a pas été modifié depuis qu'elles sont devenues compétentes.

7. Il ressort de tout ce qui précède que la plus-value d'une coordination ainsi conçue peut être très limitée en termes d'accès et de compréhension de l'arrêté royal n° 78 par rapport à la situation actuelle. Ce constat s'impose d'autant plus que cette réglementation, vieille de plus de quarante-sept ans déjà, nécessite indubitablement une actualisation du contenu d'un certain nombre de points. L'accord gouvernemental fédéral du 10 octobre 2014 envisage d'ailleurs une révision en profondeur du contenu de l'arrêté royal n° 78.

Le Conseil d'État – et le bureau de coordination en particulier – a effectué la coordination demandée dans la mesure de ce qui est possible juridiquement mais se voit aussi contraint de pointer les lacunes intrinsèques que présentera le résultat final.

Certes, la présente coordination offre certains avantages, comme une meilleure subdivision et une adaptation complète de la numérotation du texte existant, mais il n'a pas été possible, dans le cadre de la conception restrictive d'une coordination « neutre » au sens visé ci-dessus, de pallier un certain nombre de lacunes fondamentales du texte existant de l'arrêté royal n° 78. En outre, et c'est encore plus important, le texte n'a pas non plus été aligné sur la

répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés dans le domaine de la politique des soins de santé, de sorte qu'à l'instar de ce qui est également le cas pour le texte existant de l'arrêté royal n° 78, le texte de la coordination ne permet toujours pas de déterminer quelle autorité est devenue ou restée compétente pour modifier, remplacer, compléter et abroger ses dispositions spécifiques, de même que pour pourvoir à l'exécution de ces dispositions. Pareille détermination ne pourra résulter que de l'examen concret par la section de législation, sur la base des actuelles règles de répartition des compétences, de chacune des demandes d'avis qui lui seront soumises au sujet des avant-projets, projets et propositions de lois, de décrets, d'ordonnance et d'arrêtés dans les matières régies par l'arrêté royal n° 78.

La question se pose de manière plus générale de savoir si l'instrument de la coordination est en tout état de cause encore adapté à l'activité réglementaire contemporaine ¹¹.

En fin de compte, c'est à l'auteur de la demande de coordination qu'il appartient d'apprécier si, tout bien considéré, il est recommandé de mettre en œuvre la présente coordination de l'arrêté royal n° 78. Il conviendra toutefois de prendre rapidement cette décision, et ce avant l'apparition de nouvelles initiatives législatives concernant l'arrêté royal n° 78, peu importe qu'elles émanent de l'autorité fédérale ou des communautés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jo BAERT

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹¹ M. VAN DAMME, *l.c.*, 71-72. Voir également les réserves que le Conseil d'État a déjà émises dans l'avis C.E. 23.473/1 du 1^{er} juin 2006 concernant une demande de codification de la législation électorale, observation 3.