

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.954/1/V
VAN 19 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2011 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

De Raad van State wijst er evenwel toch op dat de verantwoording voor de vaststelling van de quota voor de jaren 2017 tot 2020 in het ontwerp van besluit als lopende zaak niet evident is en dit onder meer in het licht van het advies van de inspecteur van Financiën en het gedeeltelijke begrotingsakkoord van de Staatssecretaris voor Begroting.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe in uitvoering van artikel 35*nonies* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ het aantal kandidaat-tandartsen vast te leggen dat jaarlijks toegang heeft tot de opleiding leidend tot een titel die het voorwerp uitmaakt van de erkenning bedoeld in artikel 35*quater* van het voornoemd koninklijk besluit nr. 78.

Voor de jaren 2008 tot 2015 herneemt het ontwerp de aantallen van het koninklijk besluit van 25 april 2007 ‘betreffende de planning van het aanbod van de tandheekkunde’, dat wordt opgeheven. Voor de periode 2016-2020 worden nieuwe quota ingevoerd.

De artikelen 6 en 8 van het ontwerp bevatten voorts correctiemechanismen. Artikel 7 geeft een taak aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om een bijzondere procedure uit te werken.

4. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door artikel 35^{nonies}, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 dat de Koning machtigt, na advies van de Planningscommissie Medisch aanbod, het globaal aantal kandidaten te bepalen, opgesplitst per gemeenschap, dat jaarlijks toegang heeft tot het verkrijgen van de bijzondere beroepstitels die het voorwerp uitmaken van de erkenning bedoeld in artikel 35^{quater} van dit koninklijk besluit.

5. Artikel 7 van het ontwerp belast de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ermee om een procedure voor de opvolging en de bekendmaking van de gegevens betreffende de planning van het medisch aanbod uit te werken.

Deze gegevens zijn krachtens artikel 35^{octies} van het koninklijk besluit nr. 78 in handen van de Planningscommissie Medisch aanbod zodat het raadzaam is de Planningscommissie met deze opdracht te belasten.

Rechtsgrond voor artikel 7 dient te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 35^{octies} van het koninklijk besluit nr. 78. De aanhef dient in die zin te worden aangepast.

VORMVEREISTEN

6. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat de Staatssecretaris voor Begroting met betrekking tot het voorliggende ontwerp zijn begrotingsakkoord gedeeltelijk heeft verleend, namelijk slechts voor de vaststelling van de quota tot 2016.

In dat geval dient, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, het ontwerp door de betrokken minister aan de Ministerraad te worden voorgelegd. Uit de notificatie van de Ministerraad van 1 juli 2011 kan niet worden afgeleid dat de Ministerraad zich in de plaats van de Staatssecretaris voor Begroting heeft uitgesproken over de budgettaire akkoordbevinding. Spijts het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding dienaangaande in de notificatie van de Ministerraad, mag evenwel worden aangenomen dat de Ministerraad, door de uitdrukkelijke goedkeuring van het ontwerp, zich wel degelijk heeft uitgesproken over het budgettaire aspect ervan, aangezien dat aspect wezenlijk is voor de in het ontwerp opgenomen maatregelen en aanbod kwam in de begeleidende nota die aan de Ministerraad is voorgelegd. Er kan bijgevolg worden aangenomen dat in dat geval aan de verplichtingen op het vlak van begrotingscontrole is

voldaan, weze het dat het aanbeveling verdient om in de toekomst een uitdrukkelijke vermelding in die zin op te nemen in de notulen van de Ministerraad.

Er dient voorts te worden opgemerkt dat wanneer voor een ontwerp van koninklijk of ministerieel besluit bij ontstentenis van akkoordbevinding door de Minister van (of de Staatssecretaris voor) Begroting de akkoordbevinding van de Ministerraad wordt aangevraagd krachtens artikel 22 van het voormelde koninklijk besluit van 16 november 1994, vereist is dat die akkoordbevinding in het bijzonder in de aanhef van het besluit wordt vermeld. Wat dit punt betreft, wordt verwezen naar de Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten van de Raad van State, die voorziet in een bijzondere formule die verschilt van die welke vereist is voor een beraadslaging van de Ministerraad buiten elke budgettaire context.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

7. Luidens artikel 6 van het ontwerp kan, in afwijking van de artikelen 1 tot 4 ervan, indien het aantal toegelaten kandidaten voor een gegeven jaar, per gemeenschap hoger of lager ligt ten opzichte van het totaal aantal kandidaten voor datzelfde jaar, het verschil, voor maximaal 20% van het vastgesteld totaal aantal, naargelang het geval in debet of credit, naar de volgende jaren worden overgedragen en dit uiterlijk tot 2020.

De gemachtigde ondervraagd door de auditeur-verslaggever of de overdracht van het verschil al dan niet automatisch is, heeft het volgende verklaard:

“Het mechanisme van artikel 6 van het ontwerp gebeurt inderdaad automatisch ‘indien het totaal aantal toegelaten kandidaten...’ De administratie stelt voor de bepaling aan te passen als volgt: ‘in afwijking van de artikelen 1 tot en met 4, wordt, indien het totaal aantal toegelaten kandidaten...’.”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 34 en formule F-3-4-7 en aanbeveling nr. 42 en formule F-3-9-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.954/1/V
DU 19 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 5 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Le Conseil d'État souligne toutefois que la fixation du quota pour les années 2017 à 2020 dans le projet d'arrêté ne se justifie pas de manière évidente dans le cadre des affaires courantes, compte tenu, entre autres, de l'avis de l'inspecteur des Finances et de l'accord budgétaire partiel du Secrétaire d'État au Budget.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet, en exécution de l'article 35^{nonies} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions des soins de santé', de déterminer le nombre de candidats dentistes qui ont annuellement accès à la formation pour un titre faisant l'objet de l'agrément visé à l'article 35^{quater} de l'arrêté royal n° 78 précité.

Pour les années 2008 à 2015, le projet reproduit les chiffres de l'arrêté royal du 25 avril 2007 'relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire', qui est abrogé. De nouveaux quotas sont instaurés pour la période 2016-2020.

Les articles 6 et 8 du projet comportent en outre des mécanismes de correction. L'article 7 charge le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement de mettre en place une procédure particulière.

4. Sous réserve des observations ci-après, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 35^{nonies}, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal n° 78 qui habilite le Roi à déterminer, après avis de la Commission de planification de l'offre médicale, le nombre global de candidats, réparti par communauté, qui ont annuellement accès à l'attribution des titres professionnels particuliers, faisant l'objet de l'agrément visé à l'article 35^{quater} de cet arrêté royal.

5. L'article 7 du projet charge le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement de mettre en place une procédure de suivi et de publicité des données relatives à la planification de l'offre médicale.

En vertu de l'article 35^{octies} de l'arrêté royal n° 78, c'est la Commission de planification de l'offre médicale qui dispose de ces données, si bien qu'il serait opportun de la charger de cette mission.

Il faut rechercher le fondement juridique de l'article 7 dans le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 35^{octies} de l'arrêté royal n° 78. On adaptera le préambule en ce sens.

FORMALITÉS

6. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le Secrétaire d'État au Budget a donné partiellement son accord budgétaire sur le projet à l'examen, à savoir uniquement sur la fixation du quota jusqu'en 2016.

Dans ce cas, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet doit être soumis au Conseil des ministres par le ministre concerné. La notification du Conseil des ministres du 1^{er} juillet 2011 ne permet pas de déterminer s'il s'est prononcé sur l'accord budgétaire à la place du Secrétaire d'État au Budget. Malgré l'absence d'une mention expresse à cet égard dans la notification du Conseil des ministres, il peut toutefois être admis qu'en approuvant expressément le projet, le Conseil des ministres s'est effectivement prononcé sur son aspect budgétaire, étant donné que cet aspect est

essentiel pour les mesures en projet et qu'il a été abordé dans la note d'accompagnement soumise au Conseil des ministres. Il peut dès lors être admis qu'en l'occurrence les obligations en matière de contrôle budgétaire ont été respectées, si ce n'est qu'il est recommandé à l'avenir d'inscrire une mention expresse en ce sens dans le procès-verbal du Conseil des ministres.

On observera par ailleurs que, lorsque c'est un projet d'arrêté royal ou ministériel qui demande, en l'absence d'accord du Ministre du Budget (ou du Secrétaire d'État au Budget), celui du Conseil des ministres, l'article 22 de l'arrêté royal précité du 16 novembre 1994 requiert la mention spéciale de cet accord au préambule de l'arrêté. Il est renvoyé sur ce point au Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires édité par le Conseil d'État qui prévoit une formule particulière se distinguant de celle requise pour la délibération du Conseil des ministres en l'absence de tout contexte budgétaire.¹

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

7. Selon l'article 6 du projet, par dérogation aux articles 1^{er} à 4, si le nombre de candidats admis pour une année donnée est, par communauté, supérieur ou inférieur au nombre total de candidats fixé pour cette même année, la différence, d'un maximum de 20% du nombre total fixé, peut être portée selon le cas en débit ou en crédit pour les années ultérieures et au plus tard jusqu'à 2020.

À la question qui lui fut posée par l'auditeur rapporteur de savoir si le report de la différence est automatique ou non, le fonctionnaire a déclaré ce qui suit :

« Het mechanisme van artikel 6 van het ontwerp gebeurt inderdaad automatisch 'indien het totaal aantal toegelaten kandidaten...' De administratie stelt voor de bepaling aan te passen als volgt: 'in afwijking van de artikelen 1 tot en met 4, wordt, indien het totaal aantal toegelaten kandidaten...'. »

Cette proposition de texte peut être accueillie.

¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 34 et formule F-3-4-7 et recommandation n° 42 et formule F-3-9-1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur T. CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur M. VAN DAMME, président de chambre.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT