



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.089/2/V
du 12 septembre 2022

advies 72.089/2/V
van 12 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
l'organisation et le
fonctionnement du Conseil
fédéral des pharmaciens, en
exécution de l'article 7/1,
§ 14, de la loi relative à
l'exercice des professions des
soins de santé, coordonnée le
10 mai 2015'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
organisatie en werking van de
Federale Raad voor de
apothekers, in uitvoering van
artikel 7/1, § 14, van de
gecoördineerde wet van
10 mei 2015 betreffende de
uitoefening van de
gezondheidszorgberoepen'

Le 16 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant l'organisation et le fonctionnement du Conseil fédéral des pharmaciens, en exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2022.

*

Op 16 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de organisatie en werking van de Federale Raad voor de apothekers, in uitvoering van artikel 7/1, § 14, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Les articles 7/1 et 143/2 de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' coordonnée du 10 mai 2015 (ci-après : « la loi coordonnée »), y ont été introduits respectivement par les articles 13 et 14 de la loi du 22 avril 2019 'portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé', dont l'avant-projet n'a pas été soumis à la section de législation ¹.

L'article 143/2 de la loi coordonnée dispose comme suit :

« Art. 143/2. Les arrêtés royaux pris en exécution des articles 6 à 8 inclus sont promulgués après avis du Conseil fédéral des pharmaciens rendu soit de sa propre initiative, soit à la demande du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Lorsque le ministre demande un avis, le Conseil fédéral des Pharmaciens rend un avis dans les quatre mois.

À l'expiration de ce délai, l'avis est considéré rendu » ².

Tel que son champ d'application est défini, l'article 143/2 de la loi coordonnée est applicable à l'arrêté royal d'exécution de l'article 7/1, § 14, de cette loi.

Interrogé sur la question de savoir si le projet a été soumis à ce conseil, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Er is geen advies van de Federale Raad voor de apothekers beschikbaar. Dit advies kon niet worden gevraagd, gelet op het feit dat deze Raad zich (met het ontwerp ingeschreven met als rolnummer 72.088, alsook met onderhavig ontwerp) nog in de oprichtingsfase bevindt en tot op heden niet kan worden samengesteld ».

¹ L'avant-projet avait dans un premier temps été soumis à la section de législation et inscrit sous le numéro de rôle 64.620/2/VR mais il a été rayé du rôle à la demande du Ministre.

² Les développements de la proposition devenue la loi du 22 avril 2019 'portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé', dont l'article 14 a inséré l'article 143/2 dans la loi coordonnée, contiennent la précision suivante :

« En plus de la création du Conseil fédéral, la proposition contient encore une disposition qui prévoit que pour chaque arrêté royal qui régit la profession de pharmacien, l'avis du Conseil fédéral est requis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3526/001, p. 17).

En ce sens également, le commentaire de l'article 15 de la proposition de loi, devenu l'article 14 de la loi adoptée du 22 avril 2019 :

« Cet article prescrit l'avis du Conseil fédéral des pharmaciens pour chaque arrêté royal régissant l'exercice de l'art pharmaceutique » (*ibidem*, p. 25).

Cet avis a donc bien été conçu comme devant être obligatoirement requis.

Le délégué du Ministre a encore précisé ce qui suit :

« Les membres ne peuvent pas encore être nommés, étant donné que nous devons attendre la publication des deux arrêtés d'exécution (sous les numéros 72.088 et 72.089).

Tant que les organisations représentatives n'auront pas été désignées, nous ne pourrons pas faire un appel aux associations professionnelles représentatives, universités et coupoles d'organisation de patients afin de récolter des candidatures en tant que membres du Conseil ».

Il faut certes postuler la cohérence du législateur, qui implique que le premier arrêté d'exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi précitée ne peut être pris de l'avis du Conseil fédéral des pharmaciens puisque celui-ci ne peut fonctionner tant que l'arrêté en projet n'a pas été adopté. Toutefois, afin de remédier à l'insécurité juridique qui résulte de la rédaction actuelle de l'article 143/2 de la loi coordonnée, il s'indiquerait de modifier cet article 143/2 afin d'excepter de l'obligation de consulter le Conseil fédéral des pharmaciens, le premier arrêté royal pris en exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi précitée.

EXAMEN DU PROJET

À l'alinéa 3 du préambule, il convient de compléter la date à laquelle l'accord de la Secrétaire d'État au Budget (et non « Ministre du Budget ») a été donné, à savoir le 28 juin 2022.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De artikelen 7/1 en 143/2 van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015 (hierna: “de gecoördineerde wet”), zijn daarin ingevoegd bij respectievelijk de artikelen 13 en 14 van de wet van 22 april 2019 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, waarvan het voorontwerp niet voor advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd.¹

Artikel 143/2 van de gecoördineerde wet luidt als volgt:

“Art. 143/2. De koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de artikelen 6 tot en met 8 worden uitgevaardigd na advies van de Federale Raad voor de apothekers, uitgebracht hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de minister bevoegd voor Volksgezondheid.

Wanneer de minister om het advies verzoekt, brengt de Federale Raad voor de apothekers zijn advies uit binnen vier maanden.

Na het verstrijken van die termijn wordt het advies geacht uitgebracht te zijn.”²

Het toepassingsgebied van artikel 143/2 van de gecoördineerde wet is aldus omschreven dat dit artikel van toepassing is op het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 7/1, § 14, van de wet.

Op de vraag of het ontwerp voorgelegd is aan die raad, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

¹ Het voorontwerp was aanvankelijk aan de afdeling Wetgeving voorgelegd en ingeschreven onder het rolnummer 64.620/2/VR, maar is op verzoek van de minister van de rol afgevoerd.

² In de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de wet van 22 april 2019 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, waarvan artikel 14 artikel 143/2 heeft ingevoegd in de gecoördineerde wet, staat de volgende precisering:

“Naast de oprichting van de Federale Raad bevat het voorstel nog een bepaling die voorziet dat voor ieder koninklijk besluit dat het beroep van apotheker regelt, het advies van de Federale Raad is vereist.” (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54-3526/001, 17).

In dezelfde zin staat in de toelichting bij artikel 15 van het wetsvoorstel, dat artikel 14 geworden is van de aangenomen wet van 22 april 2019:

“Dit artikel schrijft het advies van de Federale Raad voor Apothekers voor voor ieder koninklijk besluit dat de uitoefening van de artseneijbereidkunde regelt.” (*ibidem*, blz. 25).

Dat advies is dus wel degelijk opgevat als zijnde wettelijk verplicht.

“Er is geen advies van de Federale Raad voor de apothekers beschikbaar. Dit advies kon niet worden gevraagd, gelet op het feit dat deze Raad zich (met het ontwerp ingeschreven met als rolnummer 72.088, alsook met onderhavig ontwerp) nog in de oprichtingsfase bevindt en tot op heden niet kan worden samengesteld.”

De gemachtigde van de minister heeft voorts de volgende toelichting gegeven :

“Les membres ne peuvent pas encore être nommés, étant donné que nous devons attendre la publication des deux arrêtés d'exécution (sous les numéros 72.088 et 72.089).

Tant que les organisations représentatives n'auront pas été désignées, nous ne pourrons pas faire un appel aux associations professionnelles représentatives, universités et coupoles d'organisation de patients afin de récolter des candidatures en tant que membres du Conseil.”

De wetgever moet uiteraard coherent zijn, wat betekent dat het eerste besluit ter uitvoering van artikel 7/1, § 14, van de voornoemde wet niet kan worden vastgesteld na het advies van de Federale Raad voor de apothekers te hebben ingewonnen, aangezien die Raad niet kan functioneren zolang het ontworpen besluit niet is uitgevaardigd. Teneinde evenwel de rechtsonzekerheid te voorkomen die voortvloeit uit de huidige redactie van artikel 143/2 van de gecoördineerde wet, zou het aangewezen zijn om dat artikel 143/2 aldus te wijzigen dat voor het eerste koninklijk besluit dat wordt vastgesteld ter uitvoering van artikel 7/1, § 14 van de voornoemde wet, bij wijze van uitzondering niet het advies van de Federale Raad voor de apothekers ingewonnen dient te worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

In het derde lid van de aanhef dient de datum te worden toegevoegd waarop de staatssecretaris voor Begroting (en niet “de Minister van Begroting”) het ontwerp akkoord bevonden heeft, te weten 28 juni 2022.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT