

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 236.278 van 27 oktober 2016  
in de zaak A. 213.069/VII-39.166.**

In zake :           1. Adelfons VANDEN BERGHE  
                      2. Jean-Luc VANDERLINDEN  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Kris Wauters  
                      kantoor houdend te 1170 Brussel  
                      Terhulpsessesteeuweg 187  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de minister van Volksgezondheid  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe  
kantoor houdend te 1160 Brussel  
Tedescolaan 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :  
de BEROEPSVERENIGING UNIO HOMEOPATICA  
BELGICA-HOMEOPATISCHE NATIONALE  
BEROEPSVERENIGING  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Christiaan Lesaffer  
kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
Meir 22-24, bus 2  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het beroep, ingesteld op 11 juli 2014, strekt tot de  
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 betreffende de  
uitoefening van de homeopathie (B.S. 12 mei 2014).

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekers hebben een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 oktober 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kris Wauters, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Anthony Poppe, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Christiaan Lesaffer, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Het bestreden besluit werd genomen in uitvoering van de wet van 29 april 1999 betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen (hierna: wet van 29 april 1999). Het verscheen in het Belgisch Staatsblad van 12 mei 2014.

3.2. De wet zelf beschouwt de homeopathie als een niet-conventionele praktijk. Zij voorziet in een specifieke procedure die kan leiden tot registratie van deze niet-conventionele praktijken. Artikel 3, § 1, bepaalt dat de paritaire commissie binnen zes maanden na haar instelling een advies formuleert ten behoeve van de minister betreffende de algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken. Het advies heeft betrekking op de beroepsverzekering en de minimale dekking, het lidmaatschap van een erkende beroepsorganisatie, een registratiesysteem, een regeling inzake bekendmaking en een lijst van niet-toegestane handelingen voor beoefenaars die geen arts zijn. Op grond van dat advies worden die algemene voorwaarden door de Koning vastgesteld bij een in ministerraad overlegd besluit. Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het advies moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.

In artikel 3, §§ 2 en 3, worden daarnaast de volgende bevoegdheden aan de Koning verleend inzake de uitwerking van het wettelijk kader voor elke specifieke niet-conventionele praktijk:

“[...]

§ 2. Op advies van de paritaire commissie kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de niet-conventionele praktijken registreren waarvoor, overeenkomstig artikel 2, een kamer werd ingesteld.

De paritaire commissie doet uitspraak binnen drie maanden na de overzending van het ontwerp van advies van de betrokken kamer, overeenkomstig artikel 5, §4.

Op verzoek van de paritaire commissie kan die termijn met maximaal drie maanden worden verlengd. Na afloop van die periode wordt het advies geacht te zijn uitgebracht en wordt een verslag betreffende de verschillende, in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten aan de minister

overgezonden.

Het door de paritaire commissie uitgebrachte advies heeft betrekking op de gepastheid van de registratie van de niet-conventionele praktijk, rekening houdend met criteria inzake de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorgverstrekking, alsook met de positieve invloed ervan op de gezondheidstoestand van de patiënten; daarnaast bevat het advies een omschrijving van de praktijk in kwestie.

Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.

§ 3. Binnen de 3 maanden nadat de betrokken Kamer een ontwerp van advies heeft medegedeeld, brengt de paritaire commissie een advies uit over de voorwaarden waaronder de beoefenaars van een geregistreerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden.

Die voorwaarden kunnen met name betrekking hebben op de vereisten inzake de opleiding en een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene de opleiding met succes heeft afgerond, permanente bijscholing, de lijst van de toegestane en/of niet-toegestane handelingen, een regeling inzake bekendmaking.

Zo de paritaire commissie na afloop van de vastgestelde termijn geen advies heeft verstrekt, wordt dat advies geacht te zijn uitgebracht en wordt een verslag betreffende de verschillende in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten aan de minister overgezonden.

Op grond van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, bepaalt de Koning bij een in ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden voor de individuele registratie van de beoefenaars.

Elke bepaling waarbij de Koning van dat advies afwijkt, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.”

3.3. De kamer homeopathie adviseert op 18 september 2012, 20 november 2012, 27 november 2012 en 25 juni 2013.

3.4. Blijkens de aanhef van het koninklijk besluit verstrekt de paritaire commissie advies op achtereenvolgens 27 september, 13, 22 en 29 november 2012, en 21 november 2013.

Het bestreden koninklijk besluit luidt als volgt:

“HOOFDSTUK I. - Algemene bepalingen

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° de Minister: de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft;

2° het Directoraat-Generaal: het Directoraat-Generaal Gezondheidszorg

van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu;

3° het koninklijk besluit nr. 78: het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen;

4° de wet van 29 april 1999: de wet van 29 april 1999 betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen;

5° homeopathie: een therapeutische benadering die bestaat in het, op basis van de individuele symptomen van de patiënt, voorschrijven van een homeopathisch geneesmiddel dat bij een gezonde persoon tijdens het testen van een gedynamiseerd (verdund én gepotentieerd) basisproduct/geneesmiddel gelijkende symptomen veroorzaakt heeft volgens het principe ‘similia similibus curentur’ ofwel ‘het gelijke met het gelijkende genezen’;

6° homeopaat: de beoefenaar van de homeopathie, die tevens arts, tandarts, vroedvrouw of een gezondheidszorgbeoefenaar is zoals bepaald in artikel 8 en dit overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78;

7° de kamer homeopathie: de kamer ‘homeopathie’ bedoeld in artikel 2, §3, van de wet van 29 april 1999 betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen;

8° een erkende opleiding: een opleiding die beantwoordt aan de voorwaarden vermeld in artikel 4.

Art. 2. Homeopathie wordt geregistreerd als niet-conventionele praktijk in de zin van de wet van 29 april 1999.

HOOFDSTUK II. - Voorwaarden voor het verkrijgen van de registratie als homeopaat

Art. 3. Wie wenst geregistreerd te worden als homeopaat moet:

- houder zijn van een bijzondere beroepstitel van arts of tandarts of van een beroepstitel van vroedvrouw, en,
- beschikken over een diploma homeopathie van universitair of hoger onderwijs dat een opleiding bekroont die beantwoordt aan de vereisten in artikel 4.

Art. 4. § 1. De in artikel 3 bedoelde opleiding bestaat uit een theoretisch en een praktisch gedeelte.

Voor artsen omvat het theoretische gedeelte minimum 400 uren en het praktische gedeelte minimum 200 uren stage bij een arts-homeopaat die geregistreerd werd overeenkomstig dit besluit.

Voor tandartsen omvat het theoretische gedeelte minimum 150 uren en het praktische gedeelte minimum 50 uren stage bij een tandartshomeopaat die geregistreerd werd overeenkomstig dit besluit.

Voor vroedvrouwen omvat het theoretische gedeelte minimum 50 uren en het praktische gedeelte minimum 50 uren stage bij een vroedvrouw-homeopaat die geregistreerd werd overeenkomstig dit besluit.

§ 2. De minimale inhoud en vormen van de opleiding homeopathie kunnen door Ons nader bepaald worden.

HOOFDSTUK III. - Voorwaarden om de registratie van homeopaat te behouden

Art. 5. Aan het behoud van de gevolgen van de registratie zijn de volgende voorwaarden verbonden:

1° Houder zijn van een bijzondere beroepstitel van arts of tandarts of van een beroepstitel van vroedvrouw of van het gezondheidszorgberoep bedoeld in artikel 8.

2° De arts-, tandarts-, vroedvrouw-homeopaat volgt een permanente vorming die beantwoordt aan respectievelijk volgende voorwaarden:

a) Voor de arts: 10 credit points per jaar, waarbij een congres van één dag overeenkomt met 6 credit points, een congres van een halve dag met 3 credit points en een studieavond met 2 credit points.

b) Voor de tandarts: 6 credit points per jaar, waarbij een congres van één dag overeenkomt met 6 credit points, een congres van een halve dag met 3 credit points en een studieavond met 2 credit points.

c) Voor de vroedvrouw: 6 credit points per jaar, waarbij een congres van één dag overeenkomt met 6 credit points, een congres van een halve dag met 3 credit points en een studieavond met 2 credit points.

d) De homeopaat die geen arts, tandarts of vroedvrouw is moet zich permanent bijscholen volgens de door de Ons te bepalen criteria.

Deze permanente vorming resulteert in elk van deze gevallen in een attest dat aangeeft dat deze vorming succesvol werd gevolgd.

De minimale inhoud en vormen van de opleiding homeopathie kunnen door Ons nader bepaald worden.

#### HOOFDSTUK IV. - Toegestane handelingen

Art. 6. De homeopaat is enkel gemachtigd om de homeopathie uit te oefenen op complementaire wijze aan zijn gezondheidszorgberoep binnen de perken van zijn bevoegdheden overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78 en volgens de voorwaarden zoals vastgelegd in bijlage I van dit besluit.

#### HOOFDSTUK V. - Bekendmaking

Art. 7. § 1. De homeopaten die ook de beroepstitel van arts dragen gebruiken in hun communicatie de titel 'arts-homeopaat'.

§ 2. De homeopaten die geen beroepstitel van arts dragen, vermelden in hun communicatie altijd, voor hun titel van 'homeopaat', hun beroepstitel van gezondheidszorgbeoefenaar overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78.

#### HOOFDSTUK VI. - Overgangsmatregelen

Art. 8. § 1. In afwijking van artikel 3 kunnen ook worden geregistreerd als homeopaat, de personen, met uitzondering van elke beroepsbeoefenaar die de artsenijsbereidkunde uitoefent, die aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen:

1° op datum van inwerkingtreding van dit besluit houder zijn van een beroepstitel overeenkomstig het KB nr. 78 die minimum een bacheloropleiding bekroont;

2° op de datum van het inwerking treden van dit besluit een opleiding homeopathie volgen of gevolgd hebben die goedgekeurd wordt door de kamer homeopathie en het certificaat van slagen voor deze opleiding verschaffen bij de aanvraag tot registratie;

3° bij de aanvraag tot registratie, het attest leveren van een opleiding van minimum 150 effectieve uren gevolgd te hebben betreffende de niet-homeopathische farmacologie en het klinisch onderzoek van de patiënt;

4° ten laatste vijf jaar na de datum van het inwerking treden van dit besluit zijn schriftelijke of elektronische aanvraag tot registratie als homeopaat indienen bij de Minister, met behulp van een formulier dat door het Directoraat-Generaal wordt bezorgd.

§ 2. Elke persoon die gemachtigd is om de homeopathie overeenkomstig de in § 1 van dit artikel bedoelde voorwaarden te beoefenen moet tevens, alvorens enige behandeling te beginnen, de patiënt vragen een recente door laatstgenoemde gekozen arts opgestelde diagnose met betrekking tot de klacht voor te leggen.

Indien de patiënt een dergelijke diagnosedocument niet wenst voor te leggen, zal de homeopaat hem vragen die wens schriftelijk te bevestigen in een document dat aan het patiëntendossier zal worden toegevoegd.

Art. 9. De minister bevoegd voor Volksgezondheid is belast met de uitvoering van dit besluit.

(...)

#### BIJLAGE 1

Art. N1. Lijst met toegestane handelingen voor de beoefenaars van de homeopathie:

- Geneesheren zijn gemachtigd om de homeopathie uit te oefenen binnen de perken van hun bevoegdheden overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78 en mits naleving van de medische deontologiecode en voor die indicaties waarvoor de werking aangetoond is volgens Evidence Based Medicine (EBM);

- Tandartsen zijn gemachtigd om de homeopathie uit te oefenen binnen de perken van hun bevoegdheden overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78 (mits zij zich beperken tot zorgverstrekkingen in de mond van de patiënten) en voor die indicaties waarvoor de werking aangetoond is volgens de EBM;

- Vroedvrouwen zijn gemachtigd de homeopathie uit te oefenen binnen de perken van hun bevoegdheden overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78 en voor die indicaties waarvoor de werking aangetoond is volgens de EBM;

- De homeopaten die geen arts, tandarts of vroedvrouw zijn en geregistreerd zijn op basis van de overgangsmaatregelen in dit besluit zijn gemachtigd de homeopathie uit te oefenen binnen de perken van hun bevoegdheden overeenkomstig het KB nr. 78.

(...)”.

#### *IV. Rechtspleging*

4. De verwerende partij heeft haar memorie van antwoord en het administratief dossier niet binnen de door het algemeen procedurereglement voorgeschreven termijn ingediend. De door de verzoekers aangehaalde feiten worden bijgevolg, met toepassing van artikel 21, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als bewezen geacht tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn. Ter appreciatie van dit laatste mag de Raad van State wel bij wijze van

inlichting acht slaan op de stukken van het laattijdig meegedeeld dossier. Overeenkomstig artikel 21, zesde lid, wordt de laattijdig overgemaakte memorie van antwoord ambtshalve uit het debat geweerd.

#### *V. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Standpunten van de partijen*

5. De tussenkomende partij werpt als exceptie het gebrek aan belang van de verzoekers op. Volgens haar wordt er door het bestreden besluit aan de rechtspositie van de artsen geen concreet aangetoond nadeel berokkend en lijden zij geen persoonlijk nadeel dat door een gebeurlijke annulatie ongedaan kan worden gemaakt of vermeden kan worden.

6. De verzoekers stellen dat zij een persoonlijk, rechtstreeks, griefhoudend en geoorloofd belang hebben bij onderhavige procedure aangezien zij zich door de bestreden beslissing beperkt weten in hun therapeutische vrijheid. De bestreden beslissing verplicht hen immers een diploma homeopathie van universitair of hoger onderwijs te behalen om homeopathie te kunnen uitoefenen. Zodoende wordt hun therapeutische vrijheid, gewaarborgd in artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 78, beperkt. Zij kunnen immers niet meer zonder enige beperking de artsenerij uitoefenen. Dit blijkt volgens hen eens te meer uit het feit dat artikel 11 van de wet van 29 april 1999 het uitoefenen van homeopathie zonder hiervoor te zijn geregistreerd, strafbaar stelt. De verzoekers, artsen, kunnen derhalve, indien zij hiervoor niet worden geregistreerd, niet langer gebruik maken van homeopathische therapieën in de uitoefening van geneeskunde.

7. In de laatste memorie verwijst de tussenkomende partij naar het arrest van de Raad van State nr. 232.565 waarin de vernietiging werd gevraagd van een ander koninklijk besluit, en waarin de Raad van State het beroep onontvankelijk verklaarde, onder meer op grond van de overweging dat ook derde verzoeker - arts en beoefenaar van de homeopathie - niet uiteenzet waarom de

verplichtingen opgelegd door het bestreden besluit nadelig zouden zijn. Zij voegt voorts toe dat de verzoekers enerzijds hun belang omschrijven in functie van de verdediging van de therapeutische vrijheid, en anderzijds de verdediging opnemen “van de zgn. homeopaten die geen arts zijn”. Hiermee zoeken zij volgens de tussenkomen partij hun belang in een vrijwillig gekozen situatie, zodat hun belang niet rechtstreeks is. Bovendien zal hun rechtspositie niet wijzigen bij een gebeurlijke nietigverklaring. Tenslotte leidt de verdediging van homeopaten en dus derden volgens haar niet tot een persoonlijk belang in hoofde van de verzoekers.

8. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het bestreden besluit de verzoekers niet tot nadeel strekt “nu zij voldoen aan de voorwaarden om als homeopaat geregistreerd te worden”. Het bestreden besluit zou hen eerder tot voordeel strekken, “door de concurrentie op het vlak van homeopathische zorgverstrekking te verminderen”.

### *Beoordeling*

9. Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker heeft belang bij het bestrijden van reglementaire bepalingen wanneer deze op hem zouden kunnen worden toegepast en zijn situatie in ongunstige zin zouden kunnen beïnvloeden.

Te dezen maken de verzoekers aannemelijk dat zij als geneesheren door een aantal bepalingen van het bestreden besluit rechtstreeks en ongunstig in hun beroepsbelangen kunnen worden geraakt. Het bestreden besluit definieert immers het begrip “homeopathie”, legt onder meer aan de geneesheren die de homeopathie wensen te beoefenen welbepaalde verplichtingen op voor het verkrijgen en het behoud van de registratie als homeopaat en bepaalt ook voor hen

een lijst met toegestane handelingen.

De exceptie van gebrek aan belang van de verzoekers wordt verworpen.

## *VI. Onderzoek van de middelen*

### *Eerste middel*

#### *Standpunten van de partijen*

10. Het eerste middel is genomen uit de schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), “o.a. artikel 7.1, de schending van de Grondwet, o.a. de artikelen 12 en 14, de schending van de materiële motiveringsplicht, de bevoegdheidsoverschrijding”.

Het middel houdt in essentie in “dat het bestreden besluit genomen is in uitvoering van ongrondwettige bepalingen en bijgevolg de materiële motiveringsplicht schendt”. De verzoekers argumenteren daarbij dat artikel 11 van de wet van 29 april 1999 diegene bestraft die een niet-conventionele praktijk beoefent of gewoonlijk handelingen stelt die tot deze praktijk behoren zonder te zijn geregistreerd, terwijl op grond van de geschonden geachte wetsbepalingen “niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die ze voorschrijft en dat elke straf moet worden voorzien bij wet; dat geen enkele gedraging strafbaar kan worden gesteld en geen enkele straf kan worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering”. Door in artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999 aan de Koning de bevoegdheid te geven om homeopathie te registreren als niet-conventionele praktijk en de voorwaarden vast te leggen waaronder een persoon zich individueel als homeopaat kan registreren, is de wet van 29 april 1999 volgens de verzoekers in strijd met artikel 12 en 14 van de Grondwet, in

samenhang met artikel 7.1 EVRM. Hierdoor is volgens hen de materiële motiveringsplicht geschonden. Zij verzoeken om dienaangaande een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

11. De tussenkomende partij werpt als exceptie het gebrek aan belang bij het middel op. De verzoekers hebben volgens haar “geen actueel belang m.b.t. artikel 11, § 1, van de wet van 29 april 1999: artikel 8, § 1, derde lid, van deze wet bevat immers een regel die toelaat dat eens de registratie is aangevraagd, de betrokken homeopaat mag blijven verder werken tot aan de ministeriële beslissing”, en de verzoekers tonen volgens haar niet aan dat zij niet van deze regel kunnen genieten. Daarnaast hebben zij volgens de tussenkomende partij geen belang met betrekking tot artikel 11, § 2, van de wet van 29 april 1999, aangezien zij artsen zijn.

12. In hun toelichtende memorie voegen de verzoekers toe dat de strafbaarstelling krachtens artikel 11 van de wet van 29 april 1999 betrekking heeft op begrippen die nog door de Koning moeten worden gedefinieerd, op activiteiten die door Hem zijn geregistreerd, en onder voorwaarden die door Hem dienen te worden bepaald. Ten aanzien van rechtsonderhorigen is het volgens hen, zolang de Koning aan deze bepalingen van de wet van 29 april 1999 geen uitvoering heeft gegeven, niet in het minst duidelijk of zij zich al dan niet schuldig maken aan misdrijven.

13. In hun laatste memorie voegen de verzoekers toe dat het middel er niet op gericht is te laten vaststellen dat de aangehaalde bepalingen niet in overeenstemming zouden zijn met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, maar wel om aan te tonen dat het bestreden besluit geenszins steunt op draagkrachtige motieven. Volgens hen zal de Raad van State, na voorlegging van de - aangepaste - prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof en indien de akte onwettig wordt bevonden, niet anders kunnen besluiten dan dat minstens sommige bepalingen van de bestreden beslissing zijn genomen in uitvoering van ongrondwettige bepalingen, en als zodanig de materiële motiveringsplicht schenden.

14. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat de verzoekers geen belang hebben bij het stellen van de prejudiciële vraag.

15. In haar laatste memorie voegt de tussenkomende partij nog toe dat de verzoekers in hun eerste middel niet het “ontbreken van een rechtsgrond voor het bestreden besluit” inroepen. Het middel steunt volgens hen “op de beweerde ongrondwettigheid van artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999”.

### *Beoordeling*

16. De verzoekers blijken onder meer hun registratie te kunnen verliezen indien zij niet voldoen aan de vereisten inzake permanente vorming gesteld in het bestreden besluit

De exceptie van gebrek aan belang bij het middel wordt verworpen.

17. Artikel 7.1 EVRM luidt als volgt:

“Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.”

Het “nationaal recht” in de zin van artikel 7 EVRM staat niet uitsluitend gelijk met de wet in de strikte betekenis. Aan het beginsel van de wettelijkheid van de straf is voldaan wanneer het voor diegenen waarop de strafbepaling van toepassing is, mogelijk is op grond daarvan de straf te kennen waaraan zij zich blootstellen, zelfs indien de wetgever zich ertoe beperkt heeft de straffen per categorieën van misdrijf te definiëren en aan de Koning de bevoegdheid heeft gedelegeerd om de kwalificaties te bepalen die aan deze

verschillende categorieën beantwoorden.

In de mate dat de verzoekers uit artikel 7.1 EVRM afleiden dat enkel een “formele” wet zou volstaan, is het middel dan ook niet gegrond.

Overeenkomstig artikel 12 van de Grondwet kan niemand worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt voorts dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet.

Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt, gaat het wettigheidsbeginsel in strafzaken onder meer uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld (GwH nr. 117/2005, 30 juni 2005; GwH nr. 157/2004; 6 oktober 2004; GwH nr. 114/1998, 18 november 1998).

De verzoekers voeren in wezen ook aan dat het bestreden koninklijk besluit uitvoering geeft aan ongrondwettige wettelijke bepalingen.

Artikel 11, § 1, van de wet van 29 april 1999 bepaalt: “Met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van vijfhonderd tot vijfduizend euro of met één van deze straffen alleen, wordt gestraft elkeen die één van de geregistreerde niet-conventionele praktijken beoefent of gewoonlijk handelingen stelt die tot deze praktijken behoren, zonder te zijn geregistreerd bij toepassing van artikel 8 of wiens registratie is geschorst of ingetrokken.”

De artikelen 3, §§ 2 en 3 van deze wet luiden bovendien als volgt:

“§ 2. Op advies van de paritaire commissie kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de niet-conventionele praktijken registreren

waarvoor, overeenkomstig artikel 2, een kamer werd ingesteld.

(...)

Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.

§ 3 Binnen de 3 maanden nadat de betrokken Kamer een ontwerp van advies heeft medegedeeld, brengt de paritaire commissie een advies uit over de voorwaarden waaronder de beoefenaars van een geregistreerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden.

Die voorwaarden kunnen met name betrekking hebben op de vereisten inzake de opleiding en een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene de opleiding met succes heeft afgerond, permanente bijscholing, de lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen, een regeling inzake bekendmaking.

(...)

Elke bepaling waarbij de Koning van dat advies afwijkt, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed”.

Het middel bekritiseert deze bepalingen omdat zij volgens de verzoekers aan de Koning een te ruime delegatie verlenen om de strafbare gedragingen te omschrijven. De verzoekers blijken dit ook zelf zo begrepen te hebben aangezien zij de Raad van State vragen om daarover volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 3, §§ 2 en 3 van de wet van 29 april 1999 betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen de artikelen 12 en 14 van de Grondwet in samenhang met artikel 7.1 EVRM doordat deze bepalingen aan de Koning de bevoegdheid geven om homeopathie te definiëren en de voorwaarden vast te leggen om als homeopaat te kunnen worden geregistreerd, waarbij de Koning aldus de bevoegdheid krijgt om vast te leggen wanneer een bepaalde gedraging strafbaar is, terwijl op grond van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet in samenhang met artikel 7.1 EVRM de wetgever deze bevoegdheid niet kan delegeren aan de Koning?”.

Het valt echter niet in te zien hoe deze prejudiciële vraag op zinvolle wijze zou kunnen worden voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof aangezien de eigenlijke strafbepaling, vervat in artikel 11 van de wet van 29 april 1999, hierin niet ter sprake wordt gebracht. Zelfs indien het Hof zou oordelen dat de litigieuze wetsbepaling de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet

schendt, zou daaruit slechts volgen dat de strafbaarstelling van inbreuken opgenomen in het bestreden besluit vervalst, maar niet dat het bestreden besluit zelf ongrondwettig is. De strafbaarstelling volgt immers uit artikel 11 van de wet en niet uit het bestreden besluit.

Het eerste middel is niet gegrond. Evenmin is er reden om in te gaan op het verzoek tot prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof.

### *Tweede middel*

#### *Standpunten van de partijen*

18. De verzoekers roepen in het tweede middel de schending in van de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet, artikel 3 van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren, artikel 4 van de wet van 29 april 1999, en de schending van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967.

Zij argumenteren dat artikel 3 van het bestreden besluit, door als voorwaarde om de homeopathie uit te oefenen toe te voegen dat men een diploma homeopathie van universitair of hoger onderwijsniveau behaalt, een voorwaarde toevoegt aan artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 78 en zodoende de therapeutische vrijheid beperkt, terwijl op grond van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet de Koning enkel uitvoering kan geven aan de wet en zeker geen wetskrachtige normen kan wijzigen of opheffen.

Daarbij wijzen zij er in essentie op dat artikel 2, § 1, van voormeld koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 bepaalt onder welke voorwaarden iemand de geneeskunde mag uitoefenen, dat artikel 11 van hetzelfde besluit bepaalt dat een arts geniet van therapeutische vrijheid in de uitoefening van

de geneeskunde en dat op grond van artikel 3 van de zogenaamde Volmachtenwet van 31 maart 1967 deze bepalingen kracht van wet hebben, zodat deze niet meer kunnen worden gewijzigd via koninklijk besluit.

In het kader van dit middel stellen zij eveneens voor om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.

19. De tussenkomende partij verwijst vooreerst naar artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, krachtens hetwelk aan bepaalde beoefenaars reglementaire beperkingen kunnen worden opgelegd bij de keuze van de middelen die aangewend moeten worden hetzij voor het stellen van de diagnose, hetzij voor het instellen en uitvoeren van de behandeling, hetzij voor het uitvoeren van magistrale bereidingen. Zij merkt op dat artikel 3 van het bestreden besluit enkel een diplomavorwaarde oplegt om als homeopaat geregistreerd te kunnen worden en geen enkele impact heeft op de therapeutische vrijheid van de geregistreerde arts-homeopaat.

Voor zover de wet van 29 april 1999 als een beperking van de therapeutische vrijheid moet kunnen worden aanzien, wijst zij erop dat het principe van de individuele registratie in de wet zelf is opgenomen en dat deze latere wet voorrang heeft op het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967. De wet zelf bepaalt in haar artikelen 3 en 8 de grenzen van de delegatie van bevoegdheden. Zij noemt de problematiek waar verzoekers naar verwijzen niet relevant, aangezien artikel 3 van het bestreden besluit het koninklijk besluit nr. 78 niet wijzigt, en enkel een nieuwe regel bevat ter uitvoering van een wet die bestaat naast dat koninklijk besluit nr. 78.

20. In hun toelichtende memorie wijzen de verzoekers erop dat uit de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het eerste ontwerp en het aangepast ontwerp van wet blijkt dat de bepalingen van deze wet een bevoegdheidsoverschrijding kunnen inhouden. Volgens hen werd aan de kritiek van de Raad van State tegemoet gekomen door enerzijds in artikel 2, § 1,

van de wet van 29 april 1999 een definitie van het begrip “niet-conventionele praktijk” op te nemen, en, anderzijds, in artikel 4, tweede lid, in een wettelijke validering te voorzien. Zij wijzen erop dat deze laatste bepaling echter werd opgeheven bij de wet van 19 maart 2013 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid.

Het bestreden besluit brengt volgens hen ook effectief wijzigingen aan in het koninklijk besluit nr. 78, meer bepaald aan de therapeutische vrijheid van de artsen zoals gewaarborgd door artikel 11 van dat besluit. Het bestreden besluit heeft volgens hen immers rechtstreeks tot gevolg dat de therapeutische vrijheid van beroepsbeoefenaars krachtens het koninklijk besluit nr. 78, wordt beperkt: indien een arts beroep wil doen op homeopathie voor het instellen of het uitvoeren van de behandeling, dient hij aan de vormvereisten bepaald in het bestreden besluit te voldoen.

Daarnaast wijzen de verzoekers erop dat een arts of een beroepsbeoefenaar krachtens het koninklijk besluit nr. 78, de activiteiten van homeopathie niet kan uitoefenen zonder dat hij de overeenkomstige registratie heeft ondergaan. Dit blijkt uit artikel 11 van de wet van 29 april 1999, krachtens hetwelk niemand de activiteiten van homeopathie kan beoefenen zonder hiervoor te zijn geregistreerd. Nu het artikel geenszins de toepasselijkheid ervan op artsen uitsluit, betekent dit volgens hen dat ook artsen die deze activiteiten stellen, strafbaar zijn.

21. In de laatste memorie voegen de verzoekers toe dat, daar waar de therapeutische vrijheid van de beroepsbeoefenaars er net in bestond op grond van de eigen expertises en inzichten in volle vrijheid al dan niet te kiezen om een beroep te doen op een homeopathische behandeling, het bestreden besluit deze behandeling uitsluit in het geval de arts niet beantwoordt aan de voorwaarden en vormvereisten zoals in het bestreden besluit werd opgenomen, waaronder in het bijzonder de bijkomende opleidingsvereiste. Bij de delegatie is volgens de verzoekers geen sprake van een totale vrijheid van de Koning. Hij moet er rekening

mee houden voor artsen dat deze op het ogenblik van de inwerkingtreding van het bestreden besluit reeds aan homeopathie konden doen. Het bestreden besluit heeft nu voor gevolg dat deze zelfde artsen een bijkomende opleiding moeten volgen opdat zij nog in het raam van hun therapeutische vrijheid zouden kunnen kiezen voor homeopathie als behandeling. De ratio legis van de wet van 1999 bestond er volgens de verzoekers vooral in om andere beroepsgroepen dan artsen de mogelijkheid te geven om niet-conventionele praktijken uit te oefenen. Het lijkt volgens hen strijdig met deze ratio legis om artsen alsnog te betrekken bij de besluiten, die uitvoering geven aan de wet van 1999.

22. De verwerende partij werpt in de laatste memorie als exceptie het gebrek aan belang bij het middel op, omdat de verzoekers arts-homeopaat zijn, en niet aantonen dat zij niet zouden voldoen aan de opgelegde voorwaarde voor registratie.

### *Beoordeling*

23. De verzoekers maken door hun betoog aannemelijk dat zij als geneesheren wel degelijk belang hebben bij het middel. Zij stellen immers dat zij door de bestreden regeling kunnen worden beknot in hun therapeutische vrijheid.

24. Het middel is in het bijzonder gericht tegen artikel 3, tweede streepje, van het bestreden besluit en meer bepaald de daarin gestelde voorwaarde inzake het “beschikken over een diploma homeopathie van universitair of hoger onderwijs dat een opleiding bekroont die beantwoordt aan de vereisten in artikel 4.”

Dit artikel geeft uitvoering aan het hoger geciteerde artikel 3, § 3, van de wet van 29 april 1999.

Uit de parlementaire voorbereiding (Parl. St. Kamer, 1997-98, nr. 1714/1, p. 2) blijkt dat de wetgever met het ontwerp beoogde een wettelijk

kader te creëren voor de niet-conventionele praktijken. Dit betekent op zijn minst dat men de gebruiker de waarborg geeft dat hij of zij niet bij een onbekwaam beoefenaar terechtkomt. De hoofddoelstelling bestaat erin om regels te bepalen waardoor de patiënt zeker is van kwaliteitsvolle zorgen.

De bestreden bepaling omschrijft de specifieke opleidingen waarover wie als homeopaat wenst geregistreerd te worden, moet beschikken. Zij beantwoordt dan ook aan het doel van de wetgever en vindt een voldoende rechtsgrond in deze wetsbepaling. Er blijkt dan ook niet dat de Koning bij het aannemen van de bestreden bepaling zijn bevoegdheid zou hebben overschreden.

Overeenkomstig artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 mag niemand de geneeskunde uitoefenen die niet het wettelijk diploma bezit van doctor in de genees-, heel- en verloskunde.

De uitoefening van de homeopathie door een niet-arts werd reeds vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit beschouwd als een onwettige uitoefening van de geneeskunde.

De therapeutische vrijheid van artsen is vervat in artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967. Aan de beoefenaars bedoeld bij de artikelen 2, 3 en 4, mogen geen reglementaire beperkingen worden opgelegd bij de keuze van de middelen die aangewend moeten worden, hetzij voor het stellen van de diagnose, hetzij voor het instellen en uitvoeren van de behandeling, hetzij voor het uitvoeren van magistrale bereidingen.

De gewraakte bepaling vormt geen dergelijke reglementaire beperking, maar bepaalt enkel de voorwaarden inzake opleiding om als homeopaat te kunnen worden geregistreerd.

De aanduiding van de homeopathie als een niet-conventionele praktijk, het verbod om één van de geregistreerde niet-conventionele praktijken te beoefenen of handelingen te stellen die tot die praktijk behoren zonder voor die praktijk te zijn geregistreerd en het vereiste van een opleiding als voorwaarde voor individuele registratie, vloeien niet voort uit de bestreden bepaling van het koninklijk besluit, maar zijn in de wet van 29 april 1999 zelf vervat.

Uit deze wet en de parlementaire voorbereiding (Parl. St., Senaat, 1998-99, 1310/3, p. 4) blijkt duidelijk dat het de wetgever zelf is die een opleidingsvereiste heeft ingesteld teneinde de nodige kwaliteitsgaranties ten behoeve van de patiënten te verzekeren. Enkel het antwoord op de vraag welke specifieke opleiding vereist is, wordt overgelaten aan de Koning, op advies van de paritaire commissie.

Zelfs indien de vereiste van een bijkomende opleiding zou kunnen worden beschouwd als een beperking van de therapeutische vrijheid, dan vloeit deze beperking voort uit de wet van 29 april 1999, en niet uit de in dit middel bestreden bepaling van het koninklijk besluit van 26 maart 2014.

De aangevoerde miskennis van de artikelen 2 en 11, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 en van de grenzen van de uitvoerende bevoegdheid van de Koning kan dan ook niet worden aangenomen.

De door de verzoekers geformuleerde prejudiciële vraag vertrekt van het verkeerde uitgangspunt dat de beperking van de therapeutische vrijheid door het stellen van een opleidingsvereiste voor de uitoefening van de homeopathie voortvloeit uit het bestreden koninklijk besluit.

Nu het uitgangspunt van de vraag onjuist is, heeft het antwoord geen pertinentie voor de beoordeling van het middel zodat de vraag niet dient te worden gesteld.

Het tweede middel is niet gegrond.

### *Derde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

25. Het derde middel is genomen uit de schending van de artikelen 3, §§ 2 en 3, en 5, §§ 4 en 5, van de wet van 29 april 1999, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, “o.a. het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

In het eerste onderdeel argumenteren de verzoekers dat het bestreden besluit de registratie inhoudt van “homeopathie” als niet-conventionele praktijk en dat de kamer van homeopathie zich nooit in toepassing van artikel 3, § 2, van de wet van 29 april 1999 heeft uitgesproken over de registratie van homeopathie, terwijl die bepaling inhoudt dat in de eerste plaats de kamer homeopathie een ontwerp van advies voorlegt aan de paritaire commissie. Doordat dit laatste niet is gebeurd, kon de paritaire commissie op 21 november 2013 volgens de verzoekers geen geldig advies verstrekken over de opportuniteit om homeopathie te registreren.

In het tweede onderdeel viseren de verzoekers het feit dat de paritaire commissie niet binnen de in artikel 3, § 2, van de wet van 29 april 1999 bepaalde termijn van drie maanden een advies heeft uitgebracht betreffende de opportuniteit om homeopathie of een niet-conventionele praktijk te registreren. Zij stellen dat de paritaire commissie op 21 november 2013 een advies heeft uitgebracht, en dat de kamer homeopathie volgens deze commissie op 18 september 2012 haar ontwerp van advies heeft uitgebracht. Aangezien artikel 3, § 2, van de wet van 29 april 1999 duidelijk bepaalt dat als de voormelde termijn verstreken is, de paritaire commissie geacht wordt een advies te hebben gegeven, gaat het volgens de verzoekers om een vervaltermijn en was de paritaire commissie op 21 november 2013 wettelijk niet meer bevoegd om een advies te verstrekken in toepassing van artikel 3, § 2, van de wet van 29 april 1999. Het

bestreden besluit steunt volgens hen dan ook op een onwettig uitgebracht advies.

Bij gebrek aan een advies vanwege de paritaire commissie inzake de opportuniteit om homeopathie te registreren, waren er volgens de verzoekers in beginsel geen motieven om de ene of de andere keuze te maken. Volgens hen had de Koning zelf, conform artikel 3, § 2, lid 4, van de wet van 29 april 1999, moeten uitleggen waarom de kwaliteit en de toegankelijk van de zorgverstrekking, alsook de positieve invloed op de gezondheidstoestand van de patiënten, gebaat zijn bij de registratie van homeopathie. Er blijkt, steeds volgens de verzoekers, evenwel nergens uit waarom de Koning bepaalde keuzes heeft gemaakt, en het bestreden besluit zou dan ook niet steunen op draagkrachtige motieven.

Het derde onderdeel houdt in essentie in dat niet blijkt dat de adviezen van de paritaire commissie van 21 november 2013 werden uitgebracht met de in artikel 5, § 5, van de wet van 29 april 1999 vereiste meerderheid, die de verzoekers “in elk geval formeel betwisten”.

26. De tussenkomenende partij werpt als exceptie op dat de verzoekers geen belang hebben bij het middel aangezien ook de aan- of afwezigheid van het bestreden besluit in de rechtsorde voor hen irrelevant is.

27. In de laatste memorie voegen de verzoekers toe dat de kamer homeopathie bij het verlenen van advies een bevoegdheid van algemeen belang uitoefent, en dat men het uitoefenen van deze bevoegdheid niet kan vermoeden. Het geven van een advies en het opstellen van een verslag in de zin van artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999, zijn volgens haar verschillende zaken. Nu het verslag volgens hen niet kan worden beschouwd als een advies in de zin van artikel 3, § 2, van de wet, was de verwerende partij volgens hen verplicht om zelf te motiveren waarom de criteria inzake kwaliteit en toegankelijkheid en de gezondheidstoestand van de patiënt gebaat zouden zijn met de registratie van homeopathie als niet-conventionele praktijk, hetgeen te dezen niet is gebeurd.

28. De verwerende partij werpt in de laatste memorie op “dat aangezien het bestreden besluit niet griefhoudend is voor de verzoekende partijen deze laatsten, in tegenstelling tot wat de auditeur stelt, ook geen belang hebben bij het derde middel”.

### *Beoordeling*

29. De excepties komen overeen met de exceptie die de tussenkomende partij heeft opgeworpen ten aanzien van het beroep zelf en worden om dezelfde reden als hiervoor aangegeven verworpen.

30. Hoewel de verzoekers in hun middel formeel de schending aanvoeren van zowel § 2 als § 3 van artikel 3 van de wet van 29 april 1999, betrekken zij in de uiteenzetting ervan enkel artikel 3, § 2. Bovendien wordt niet uiteengezet waarom het zorgvuldigheidsbeginsel zou zijn geschonden. Het middel is niet ontvankelijk wat de beweerde schending van artikel 3, § 3, van voornoemde wet en het zorgvuldigheidsbeginsel betreft.

Artikel 5, §§ 4 en 5, van de wet van 29 april 1999, luidt als volgt:

“§ 4 De paritaire commissie kan slechts advies verlenen voor zover haar een ontwerp van advies is voorgelegd door de kamer van de betrokken praktijk.

Deze bepaling is niet van toepassing op het in artikel 3, § 1, bedoelde advies betreffende de algemene voorwaarden die van toepassing zijn voor elke niet-conventionele praktijk.

Bij de mededeling van het advies wordt het ontwerp van advies van de betrokken kamer hieraan in bijlage gevoegd.

§ 5 De commissie mag enkel advies uitbrengen als meer dan de helft van haar leden aanwezig is en op voorwaarde dat twee derde van de aanwezige leden daarmee instemt”.

De kamer homeopathie blijkt op 18 september 2012 vier ontwerpen van advies te hebben verstrekt:

- ontwerp van advies van de kamer homeopathie “betreffende de basisopleiding voor homeopaten”;

- ontwerp van advies van de kamer homeopathie “betreffende een definitie voor de bedoelde praktijk”;
- ontwerp van advies van de kamer homeopathie “betreffende de opportuniteit van de registratie van de niet-conventionele praktijk, rekening houdend met de criteria inzake zorgkwaliteit en -toegankelijkheid en de positieve invloed van de zorg op de gezondheidstoestand van de patiënten”;
- ontwerp van advies van de kamer homeopathie “betreffende een regeling inzake bekendmaking”.

Aldus heeft de kamer homeopathie zowel een ontwerp van advies uitgebracht betreffende de opportuniteit van de registratie van deze niet-conventionele praktijk, rekening houdend met de criteria inzake zorgkwaliteit en toegankelijkheid en de positieve invloed van de zorg op de gezondheidstoestand van de patiënten als een ontwerp van advies betreffende een definitie van de bedoelde praktijk.

Ook het ontwerp van advies van de kamer homeopathie “betreffende de opportuniteit van de registratie van de niet-conventionele praktijk, rekening houdend met de criteria inzake zorgkwaliteit en -toegankelijkheid en de positieve invloed van de zorg op de gezondheidstoestand van de patiënten” van 18 september 2012 heeft wel degelijk betrekking op de registratie van de praktijk van de homeopathie in uitvoering van artikel 3, § 2, van de wet. Dit blijkt niet alleen uit de titel van het advies, maar ook uit de overwegingen, waarin het ontwerp van advies weliswaar wordt voorgesteld als uitgebracht op grond van artikel 3, § 3, maar, wat de criteria betreft die in aanmerking worden genomen, verwezen wordt naar die welke worden vermeld in artikel 3, § 2.

In haar advies nr. 53.789/2 van 23 september 2013 over het ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de uitoefening van de homeopathie” heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat uit het dossier dat aan de Raad werd bezorgd niet blijkt dat aan de procedure bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999 op correcte wijze uitvoering is gegeven. Er

werd vastgesteld dat voor een aantal van de regels die in de ontworpen tekst werden opgenomen, zoals onder meer de definitie van homeopathie, enkel een advies van de kamer homeopathie werd uitgebracht.

Vervolgens brengt de paritaire commissie op 21 november 2013 een “advies” uit betreffende de opportuniteit van de registratie van deze niet-conventionele praktijk, rekening houdend met de criteria inzake zorgkwaliteit en -toegankelijkheid en de positieve invloed van de zorg op de gezondheidstoestand van de patiënten. De paritaire commissie brengt, in tegenstelling tot de kamer homeopathie, aan de minister als advies uit dat de registratie van de homeopathie niet noodzakelijk is. Uit het “advies” blijkt echter ook dat geen tweederdemeerderheid werd bereikt.

Daarnaast stelt de paritaire commissie op 21 november 2013 ook een verslag op betreffende de verschillende naar voren gebrachte standpunten aangaande de definitie van de bedoelde niet-conventionele praktijk. Gezien de termijn van zes maanden is overschreden, acht de commissie het niet nuttig om te stemmen over dit advies en beperkt zij zich aldus tot een weergave van de meningen van de verschillende partijen.

Blijkens het verslag aan de Koning bij het bestreden koninklijk besluit van 26 maart 2014 wordt, gelet op de door de afdeling wetgeving gemaakte opmerking wat de registratie van de homeopathie als niet-conventionele praktijk betreft, alsnog het advies van de paritaire commissie gevraagd overeenkomstig artikel 3, § 2, van de wet van 29 april 1999.

Voorts vermeldt het verslag aan de Koning:

“Ondanks het verdeeld advies van de paritaire commissie wordt met dit besluit de homeopathie toch geregistreerd vermits de wet van 29 april 1999 van bij de start homeopathie beschouwt als niet-conventionele praktijk.

Door een wettelijk kader op te stellen voor de homeopathie wordt de kwaliteit van de zorg gewaarborgd”.

Daarnaast wordt in het verslag aan de Koning opgemerkt:

“Eveneens op basis van voormeld artikel 3, § 2 van de wet van 29 april 1999 dient het advies van de paritaire commissie een omschrijving van de praktijk in kwestie te omvatten.

Ondanks het verdeeld advies van de paritaire commissie wordt homeopathie gedefinieerd zoals geadviseerd door de kamer homeopathie en zoals voorgelegd aan de paritaire commissie met het oog op de rechtszekerheid.

Omwille van de leesbaarheid en duidelijkheid van het besluit wordt de definitie echter beperkt tot een beknopte omschrijving”.

Hieruit blijkt dat de paritaire commissie zich inmiddels wel heeft uitgesproken in een advies dan wel verslag over de ontwerpen van advies van de kamer homeopathie inzake de opportuniteit van de registratie van deze niet-conventionele praktijk enerzijds en de omschrijving van de homeopathie anderzijds.

Aldus wordt tegemoet gekomen aan de doelstelling van artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet, waarnaar de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies ook heeft verwezen, om op zijn minst voor elk van de kwesties die daarin opgesomd worden, zowel een beroep te doen op de kamer homeopathie, als op de paritaire commissie, om zich ervan te gewisselen dat voor de desbetreffende aangelegenheid pas een regeling tot stand komt na afloop van een procedure waarbij de onderscheiden partijen die betrokken zijn bij de niet-conventionele praktijk in kwestie in een welbepaalde volgorde betrokken worden.

Het verslag aan de Koning motiveert alleszins uitdrukkelijk waarom, ondanks het verdeeld advies van de paritaire commissie, de homeopathie met het koninklijk besluit toch wordt geregistreerd. Daarbij wordt er enerzijds op gewezen dat de wet van 29 april 1999 van bij de start homeopathie beschouwt als niet-conventionele praktijk en anderzijds dat door een wettelijk kader op te stellen voor de homeopathie de kwaliteit van de zorg wordt gewaarborgd.

De verzoekers tonen niet aan waarom deze uitdrukkelijke motivering niet zou volstaan om tegemoet te komen aan voormeld artikel 3, § 2, van de wet.

De paritaire commissie heeft geen advies verstrekt over de definitie van homeopathie. Zij heeft slechts een verslag opgesteld betreffende de verschillende, in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten. De verplichting om een afwijking uitdrukkelijk met redenen te omkleden geldt niet ten aanzien van dit verslag doch slechts ten aanzien van een door de paritaire commissie uitgebracht advies.

Het derde middel is niet gegrond.

#### *Vierde middel*

##### *Standpunten van de partijen*

31. In het vierde middel roepen de verzoekers de schending in van de artikelen 3, § 3, en artikel 5, § 5, van de wet van 29 april 1999 en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, o.a. het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Het eerste onderdeel van het middel houdt in essentie in dat het bestreden besluit bepalingen bevat betreffende de definitie, de basisopleiding, permanente vorming, lijst van de toegestane en/of niet-toegestane handelingen en overgangsmaatregelen inzake homeopathie, zonder dat het verslag aan de Koning een verantwoording bevat voor die keuzes, en dat het steunt op adviezen van de paritaire commissie, uitgebracht in toepassing van artikel 3, § 3, derde lid van de wet van 29 april 1993, zonder dat de elementen in die adviezen door de Koning werden onderzocht.

In het tweede onderdeel bekritisieren de verzoekers het feit dat de paritaire commissie slechts samenkwam om advies te verstrekken in toepassing van artikel 3, § 3, van de wet van 29 april 1999 nadat de Koning een ontwerpbesluit had opgesteld en nadat de afdeling wetgeving van de Raad van State haar advies had verstrekt, terwijl volgens de procedure van de geschonden geachte bepaling de paritaire commissie samenkomt om advies te verstrekken op het ogenblik dat zij een ontwerp van advies ontvangt vanwege de bevoegde kamer, zij haar advies of de naar voren gebrachte standpunten overmaakt aan de minister en de Koning op grond van het advies de voorwaarden voor de individuele registratie van de homeopathiebeoefenaars vaststelt. Bovendien blijkt volgens de verzoekers uit het verslag aan de Koning niet dat deze laatste zich bij het vaststellen van het bestreden besluit heeft gesteund op de verslagen van de paritaire commissie van 21 november 2013 waaruit de naar voren gebrachte standpunten blijken.

32. De tussenkomende partij werpt met betrekking tot het middel een gelijkaardige exceptie van gebrek aan belang op als bij het derde middel.

33. In hun laatste memorie voegen de verzoekers ter ondersteuning van hun standpunt dat de termijn voor de paritaire commissie om advies te verstrekken een vervaltermijn is, nog toe dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 3, § 3, van de wet van 29 april 1999 blijkt dat het doel van de termijn erin bestaat rechtszekerheid te verschaffen, waaruit zij afleiden dat het gaat om een vervaltermijn “die bij het verstrijken bevoegdheidsverlies met zich meebrengt”.

Verzoekers noemen de stelling als zou “het ontwerp advies niet geacht worden te zijn aanvaard, en dus niet (...) betrokken zijn bij de opstelling van het voormelde besluit” “strijdig met de geest van de wet, en daarbij aansluitend met de thans geldende procedure”. Zij verwijzen daarbij naar het advies van de afdeling wetgeving betreffende het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid, waarin deze afdeling heeft opgemerkt dat de wetgever in artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999 een zodanig gedetailleerd overzicht heeft willen schetsen van de procedure voor de aanneming van de koninklijke

uitvoeringsbesluiten, “door, op zijn minst voor elke van de kwesties die daarin opgenoemd worden, zowel een beroep te doen op de Kamer voor Homeopathie, als op de paritaire commissie, om zich ervan te vergewissen dat voor de desbetreffende aangelegenheid pas een regeling tot stand komt na afloop van een procedure waarbij de onderscheiden partijen die betrokken zijn bij de niet-conventionele praktijk in kwestie, in een welbepaalde volgorde betrokken worden”.

### *Beoordeling*

34. De exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen om dezelfde redenen als reeds werden aangehaald bij de beoordeling van het derde middel.

35. In de mate verzoekers opwerpen dat het bestreden besluit bepalingen bevat betreffende de definitie, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het derde middel, waarin de uitvoering van artikel 3, § 2, van de wet, dat tevens betrekking heeft op “een omschrijving van de praktijk in kwestie”, reeds aan bod kwam.

Artikel 3, § 3, van de wet van 29 april 1999 bepaalt uitdrukkelijk dat, zo de paritaire commissie na afloop van de vastgestelde termijn geen advies heeft verstrekt, dat advies geacht wordt te zijn uitgebracht en dat een verslag betreffende de verschillende, in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten aan de minister wordt overgezonden. De wet voorziet in dat geval dus slechts in het overmaken van een verslag betreffende de verschillende standpunten. Er wordt echter niet bepaald dat het ontwerpadvies van de kamer in dergelijk geval geacht wordt te zijn aanvaard of “definitief is geworden”. Het eerste middelonderdeel vertrekt bijgevolg van een verkeerde interpretatie van de wettelijke bepalingen.

De verplichting om een afwijking uitdrukkelijk met redenen te omkleden zoals vervat in artikel 3, § 3, van de wet geldt niet ten aanzien van dit verslag doch slechts ten aanzien van een door de paritaire commissie uitgebracht advies. Er bestaat dan ook geen “verhoogde” motiveringsverplichting nu er geen sprake is van een afwijking van een advies van de paritaire commissie ter zake.

Uit het verslag aan de Koning blijkt bovendien dat de Koning bij het aannemen van het bestreden besluit rekening heeft gehouden met de ontwerpen van advies van de kamer homeopathie, evenals de verslagen van de paritaire commissie van 21 november 2013 waaruit de verschillende standpunten blijken, en dat de aangenomen regeling wordt toegelicht.

Het eerste onderdeel van het vierde middel is dan ook niet gegrond.

Overeenkomstig artikel 3, § 3, van de wet bepaalt de Koning, op grond van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, en bij in ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden voor de individuele registratie van de beoefenaars.

Om in overeenstemming te zijn met deze bepaling volstaat het dan ook dat het koninklijk besluit werd aangenomen na advies, dan wel verslag, van de paritaire commissie.

Te dezen tonen verzoekers niet aan dat het bestreden koninklijk besluit zou zijn aangenomen met miskenning van deze bepaling. Het feit dat er al vroeger een ontwerpbesluit zou zijn opgesteld is in die optiek niet relevant. Bovendien werden de latere adviezen/verslagen van de paritaire commissie net opgesteld naar aanleiding van een opmerking die de afdeling wetgeving van de Raad van State hierover in haar advies 53.789/2 van 23 september 2013 had gemaakt.

Ook het tweede onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

### *Vijfde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

36. Het vijfde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, evenals “uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, o.a. het gelijkheids-, het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Het bestreden besluit beroept zich in zijn overgangsmaatregelen op het criterium van de bacheloropleiding als onderscheidend element om te bepalen of iemand aanspraak zou kunnen maken op een registratie als homeopaat, en creëert daarmee volgens de verzoekers een ongelijke behandeling tussen twee categorieën van personen die zich in een zelfde situatie bevinden. Zij wijzen erop dat zowel klassieke homeopaten als personen die een beroepstitel hebben die met een bacheloropleiding wordt bekroond, zoals gevisieerd in artikel 8 van het bestreden besluit, geen beroepsbeoefenaars van de artsenijsbereidkunde zijn, maar dat in het bestreden besluit alleen de tweede categorie personen onder bepaalde omstandigheden kan genieten van een overgangsmaatregel.

In de toelichting van hun middel verduidelijken zij nog dat de belangrijkste motivering voor de eerste voorwaarde om van de overgangsmaatregel zoals bepaald in artikel 8 van het bestreden besluit te kunnen genieten is, dat het om goed gereguleerde beroepen gaat die de veiligheid van de patiënt veiligstellen, maar dat die verantwoording niet strookt met de realiteit aangezien het mogelijk is dat deze persoon niet of slechts zeer korte tijd deze activiteit heeft uitgeoefend. Doordat geen enkele waarborg wordt ingebouwd inzake effectieve beroepsuitoefening, betreft het volgens de verzoekers een willekeurig criterium zonder concrete band met de geschiktheid als homeopaat.

Volgens hen zijn klassiek geschoolde homeopaten meer vertrouwd met de niet-conventionele praktijk dan de bezitters van een beroepstitel zoals gevisieerd in artikel 8, § 1, 1°, van het bestreden besluit.

37. Ook ten aanzien van dit middel werpt de tussenkommende partij het gebrek aan belang in hoofde van de verzoekers op, omdat zij niet aantonen welk belang zij als artsen hebben bij de vernietiging van deze overgangsregel die hen niet raakt.

38. In haar laatste memorie voegt zij wat dit betreft nog toe dat de verzoekers er juist naar streven om de titel/het beroep van homeopaat juist makkelijker te maken voor niet-artsen.

#### *Beoordeling*

39. De aangevoerde onregelmatigheid heeft betrekking op de vaststelling van de overgangsmaatregelen ten voordele van niet-artsen/tandartsen/vroedvrouwen. De verzoekers lichten niet toe hoe zij, als geneesheren, door deze regeling rechtstreeks en ongunstig in hun rechtspositie worden geraakt.

Het vijfde middel is niet ontvankelijk.

#### *Zesde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

40. In een zesde middel voeren de verzoekers de schending aan van “de Grondwet, o.a. de artikelen 33 en 105; de schending van de wet van 29 april 1999 (...) o.a. artikel 3; de schending van de materiële motiveringsplicht; de bevoegdheidsoverschrijding;”

Centraal in de argumentatie van verzoekers staat dat volgens artikel 6 van het bestreden besluit een homeopaat slechts gemachtigd is om homeopathie uit te oefenen complementair aan zijn gezondheidsberoep.

In een eerste onderdeel wijzen zij erop dat op grond van de artikelen 33 en 105 van de Grondwet de Koning enkel de bevoegdheden heeft die hem zijn toegewezen door de Grondwet of de wetgever, dat de algemene voorwaarden voor de uitoefening van de niet-conventionele praktijken, waaronder de homeopathie, vastgesteld worden op grond van de procedure voorzien bij artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 en dat artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 29 april 1999 de Koning enkel de bevoegdheid verleent om homeopathie als niet-conventionele praktijk te registreren en de individuele voorwaarden vast te stellen op grond van dewelke een persoon zich als homeopaat kan registreren - binnen het kader van een bijzonder te volgen procedure - maar geen van beide paragrafen de Koning de bevoegdheid geeft om in een voorwaarde te voorzien voor de uitoefening van de homeopathie. Vóór de totstandkoming van artikel 6 van het bestreden besluit heeft de Koning de procedure van artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 miskend, aldus de verzoekers.

In een tweede onderdeel betogen zij:

“Dat verwerende partij in artikel 8, § 1 van het bestreden besluit als overgangsmaatregel de mogelijkheid biedt aan personen, die geen gezondheidsberoep beoefenen, om toch de homeopathie te beoefenen mits aan een aantal voorwaarden is voldaan en dit in afwijking van artikel 3 van het bestreden besluit;

Dat artikel 6 van het bestreden besluit echter voorziet dat een homeopaat slechts gemachtigd is om homeopathie uit te oefenen op complementaire wijze aan zijn gezondheidsberoep; dat artikel 8, § 1 geen afwijking voorziet op deze bepaling, zodat zelfs in het raam van deze overgangsbepaling uiteindelijk deze personen slechts de homeopathie kunnen uitoefenen wanneer dit complementair is aan een gezondheidsberoep;

Dat artikel 6 van het bestreden besluit artikel 8, § 1 zinledig maakt en in elk geval de doelstelling van deze laatste bepaling impliciet ongedaan maakt”.

41. De tussenkomen­de partij werpt op dat het eerste middelonderdeel grondslag mist aangezien artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 de algemene voorwaarden voor elke niet-conventionele praktijk betreft, terwijl artikel 6 van het bestreden besluit duidelijk alleen betrekking heeft op de homeopathie, zodat de procedure van artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 niet van toepassing was.

Bovendien is de in artikel 6 van het bestreden besluit opgenomen regel volgens haar perfect te kaderen binnen de bevoegdheid om de voorwaarden voor individuele registratie te bepalen.

De verzoekers tonen volgens haar alleszins niet aan dat de keuze voor complementariteit die volgt uit de adviezen materieel niet draagkrachtig gemotiveerd is in het verslag aan de Koning.

Het tweede middelonderdeel is volgens de tussenkomen­de partij onontvankelijk bij gebrek aan belang. Een nietigverklaring van deze regel zal volgens de tussenkomen­de partij aan de verzoekers hun rechtspositie als artsen niets wijzigen noch hen enig voordeel opleveren.

42. In hun toelichtende memorie merken de verzoekers nog op dat de verwerende partij het koppelen van voorwaarden aan de registratie als homeopaat ten onrechte geassimileerd heeft met het koppelen van voorwaarden aan de uitoefening van de homeopathie. De verwerende partij zou aldus een voorwaarde hebben toegevoegd aan de uitoefening van het beroep in de plaats van aan de registratie ter uitoefening van dit beroep.

43. In haar laatste memorie voegt de tussenkomen­de partij wat het eerste onderdeel betreft nog toe dat de verzoekers, als artsen die hoe dan ook gerechtigd zijn de homeopathie uit te oefenen, er geen belang bij hebben.

### *Beoordeling*

44. De excepties van de tussenkomende partij van gebrek aan belang van de verzoekers zijn ongegrond om dezelfde reden als werd aangehaald bij de beoordeling van het derde middel.

45. Artikel 33 van de Grondwet bepaalt dat alle machten uitgaan van de Natie en dat ze worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Hieruit volgt dat de administratieve overheid, die slechts de bevoegdheid heeft welke haar door de Grondwet en door de wet, het decreet of de ordonnantie is toegewezen, die bevoegdheid moet uitoefenen op de wijze die door de Grondwet en de wet, het decreet of de ordonnantie is voorgeschreven.

Artikel 105 van de Grondwet bepaalt voorts dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd hem uitdrukkelijk toekennen. Een koninklijk besluit mag dus geen gebied betreden dat niet vooraf door de Grondwet of de wet werd geregeld. De Koning mag slechts besluiten nemen wanneer hij in de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht handelt of wanneer hij optreedt ter uitvoering van een wet of in het raam van een opdrachtwet.

Het komt aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet toe om een opdrachtwet in het licht van die vereisten aan artikel 105 van de Grondwet te toetsen. De afdeling bestuursrechtspraak kan derhalve niet nagaan of de wetgever geen al te ruime delegatie van bevoegdheid aan de Koning heeft verleend. Zij kan alleen nagaan of de Koning zijn verordeningsmacht binnen de door de wetgever gestelde grenzen heeft uitgeoefend.

Artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999, heeft betrekking op de vaststelling van de algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken

Artikel 6 van het bestreden besluit heeft uitsluitend betrekking op de homeopathie, zodat de procedure van artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 niet van toepassing was.

Voorts kent artikel 3, § 3, van deze wet aan de Koning de bevoegdheid toe om, overeenkomstig de in deze bepaling voorziene werkwijze, als voorwaarde waaronder de beoefenaars van een geregistreerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden onder meer de lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen te bepalen.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de Koning bij het aannemen van artikel 6 beoogd heeft om uitvoering te geven aan de deze bepaling.

Artikel 6 van het bestreden besluit vindt dan ook voldoende rechtsgrond in artikel 3, § 3, van de wet van 29 april 1999. Er blijkt dan ook niet dat de Koning bij aanneming van de bestreden bepaling zijn bevoegdheid zou hebben overschreden.

Voorts wordt in het verslag aan de Koning inzake de in artikel 6 gestelde voorwaarde dat de homeopathie slechts “complementair” aan het gezondheidszorgberoep van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 mag worden uitgeoefend, in navolging van een opmerking hierover in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, verduidelijkt dat “dit betekent dat homeopathie pas mag uitgeoefend worden door diegenen die erkend zijn als arts, tandarts of vroedvrouw of als een andere gezondheidszorgbeoefenaar van het KB nr. 78 die minimum een bacheloropleiding vereist”.

In het licht van het voorgaande valt dan ook niet in te zien waarom artikel 6 van het bestreden besluit artikel 8, § 1, ervan zinledig zou maken of de doelstelling van deze laatste bepaling impliciet ongedaan zou maken.

Het zesde middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,  
Pierre Lefranc,  
Peter Sourbron,  
bijgestaan door  
Bart Tettelin,

kamervoorzitter,  
staatsraad,  
staatsraad,  
griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Eric Brewaeys**