

BL.

H

Conseil d'Etat - Section de législation 15.12.1977 - 19.12.1977
- 1 -
- 2. MAR 1978
Travail Coordination

L.12.989/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e december 1977 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "waarbij aan de Koning sommige bevoegdheden worden gegeven om de uitvoering te verzekeren van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap met name uit de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten van artsen die onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap" (Gedr. St. Senaat 989 (1976-1977) nr 1), heeft de 20e januari 1978 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 19 décembre 1977, d'une demande d'avis sur un amendement au projet de loi "attribuant au Roi certains pouvoirs afin d'assurer l'exécution du Traité instituant la Communauté économique européenne, notamment des directives du Conseil des Communautés européennes en matière de droit d'établissement et de libre prestation de services des médecins ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne" (Doc. Sénat 989 (1976-1977) n° 1), a donné le 20 janvier 1978 l'avis suivant :

13. MAR 1978

Het amendement strekt ertoe aan de Koning de macht te verlenen om de voorwaarden te bepalen "waaraan buitenlandse artsen moeten voldoen om zich te vestigen in een gebied, waarvan de taal een andere is dan die van hun diploma". Uit de verantwoording komt naar voor dat bedoelde voorwaarde betrekking zal hebben op de kennis van een of andere taal, naar gelang van het gebied waar de "buitenlandse arts" zich wenst te vestigen.

I. Ten aanzien van het E.E.G.-Verdrag.

Volgens artikel 52, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap omvat het recht van vestiging dat de onderdanen van een Lid-Staat in de landen van de Europese Gemeenschappen een recht van toegang hebben tot de werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening ervan "overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor eigen onderdanen zijn vastgesteld". Artikel 53 van het Verdrag verbiedt de Lid-Staten nieuwe bepalingen in te voeren die discriminerend zijn ten aanzien van onderdanen van andere Lid-Staten.

.../...

Met het oog op het concretiseren van het recht van vrije vestiging en vrij verrichten van diensten werden, wat het beroep van arts betreft, door de Raad van de Europese Gemeenschappen, met toepassing van de artikelen 54, tweede lid, en 57, eerste lid, van het Verdrag, twee richtlijnen uitgevaardigd, met name de richtlijn nr 75/362/E.E.G. van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, en de richtlijn nr 75/363/E.E.G. van eveneens 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts. Beide richtlijnen, die terloops gezegd ook van toepassing zijn op de artsen in loondienst, zijn bekendgemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 30 juni 1975.

Precies in het ontwerp van de wet die ertoe strekt de Koning bevoegdheid te verlenen om de Belgische wetgeving aan die richtlijnen aan te passen, wil de indiener van het amendement een bepaling doen opnemen waarbij de Koning de macht verwerft om vestigingsvoorwaarden op te leggen die enkel op "buitenlandse artsen" van toepassing zullen zijn.

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen houden boven genoemde verdragsregels in dat, de overgangperiode voor de toepassing van

.../...

het Verdrag sinds 31 december 1969 verstreken zijnde, de onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen in een andere Lid-Staat toegang heeft tot de zelfstandige beroepen en de uitoefening ervan in dezelfde voorwaarden als de nationale onderdaan en zonder dat hem bijkomende voorwaarden mogen worden opgelegd (Arrest Patrick, nr 11/77 van 28 juni 1977, Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1977, blz. 1199; zie ook noot J.V. Louis onder verder genoemd arrest 2/74 van 21 juni 1974 in Journal des Tribunaux van 12 oktober 1974, blz. 547). Voordien had hetzelfde Hof reeds gewezen dat de onderdanen van een Lid-Staat bedoeld recht van vrije vestiging en vrij verrichten van diensten rechtstreeks in het Verdrag putten (Arrest Reyners, nr 2/74 van 21 juni 1974, Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1974, blz. 631; zie ook Tijdschrift voor europees en economisch recht, S.E.W., 1974, blz. 558), waaruit moet volgen - het Verdrag voorrang hebbende op de nationale wet (Cass. 27 mei 1971, Arresten van het Hof van Cassatie, 1971, blz. 959) - dat de bepalingen die in het land van vestiging de toegang tot een zelfstandig beroep of de uitoefening ervan discriminerend beperken, hun niet kunnen worden tegengesteld.

Zoals het amendement is gesteld, kan het dan ook ten aanzien van het E.E.G.-Verdrag geen doorgang vinden.

*

.../...

Uit het Verdrag en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat, mocht enige aanvulling van de voorwaarden tot uitoefening van het beroep van arts nodig worden geacht, zulks slechts kan geschieden - en dan nog onder voorbehoud van wat verder in het advies verduidelijkt wordt - bij wege van een maatregel die dezelfde is voor de Belgen als voor de onderdanen van de andere Lid-Staten; om elk vermoeden van discriminatie te weren en het delicate van de materie in acht genomen, zou dat het best gebeuren door een wijziging van de wet die de uitoefening van de geneeskunde regelt, met name het koninklijk besluit nr 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies.

In dat verband kan worden gewezen op de in de verantwoording van het amendement vermelde Franse wet nr 76-1288 van 31 december 1976 waarbij artikel L. 413 van de Code de la santé publique is gewijzigd als volgt : "Le médecin qui demande son inscription au tableau prévu à l'article L. 412 doit faire la preuve d'une connaissance suffisante de la langue française. Lorsque cette preuve ne résulte pas du dossier accompagnant la demande d'inscription, la vérification est faite par le médecin inspecteur départemental de la santé. Une nouvelle vérification peut être faite à la demande de l'intéressé par le médecin inspecteur régional de la santé".

.../...

Eerder genoemde richtlijn 75/362/E.E.G. van 16 juni 1975 heeft overigens zelf oog voor het belang van de kennis van de taal van de patiënt door de handelende arts. In haar artikel 20, 3, stelt de richtlijn : "De Lid-Staten dragen er zorg voor dat in voorkomend geval de begunstigden in hun belang en in dat van hun patiënten de talenkennis verwerven die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun beroeps-werkzaamheden in het ontvangende land".

Het oogmerk van die tekst is kennelijk het vergemakkelijken van een vrije vestiging of een vrij verrichten van diensten. Zo hij zich uitsluitend richt tot de ontvangende Lid-Staten aan wie hij een verplichting oplegt, getuigt hij tevens van de wenselijkheid dat de arts de taal van de patiënt kent.

Bedoelde bepaling van de richtlijn laat evenwel de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen onverminderd, zoals zij boven in dit advies is uitgelegd, en kan dus geenszins de strekking hebben het invoeren van een enkel voor buitenlanders geldende voorwaarde van vestiging toe te laten.

.../...

In het bepaalde van genoemd artikel 20, 3, van de richtlijn vindt men voorts nog een aanduiding die, voor zoveel als nodig, erop blijkt te wijzen dat naar het oordeel van de E.E.G.-overheid een taalvereiste niet behoort tot de groep van wets- of reglements-bepalingen die overeenkomstig artikel 56, 1, van het Verdrag om redenen onder meer van volksgezondheid aan buitenlandse onderhorigen eigen mogen zijn.

Tot slot en om alle misverstand te vermijden, dit advies kan uiteraard geen uitsluitel bieden wat betreft, in geval van geschil, de houding van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen tegenover bepalingen in de aard van boven vermelde Franse wet van 31 december 1976. Uit eerder genoemd arrest Reyners en ook uit het arrest Thieffry, nr 71/76 van 28 april 1977 wordt immers door sommigen afgeleid dat bepaalde objectieve voorwaarden die in de nationale wetgeving zijn opgenomen, een hinderpaal kunnen blijven vormen voor het vrije vestigingsrecht die op een verkapte vorm van discriminatie neerkomt (zie noot J.V.D.M. onder laatstgenoemd arrest, in Rechtskundig Weekblad van 10 december 1977, kol. 996 en vlg.).

II. Ten aanzien van artikel 59bis van de Grondwet.

Het amendement betreft geen van de materies die overeenkomstig artikel 59bis, § 3, van de Grondwet tot de wetgevende bevoegdheid van de Cultuurraden behoren.

.../...

Op de bevoegdheidsverdeling tussen Cultuur-raden en nationaal parlement moet dan ook niet verder worden ingegaan.

III. Ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet.

Hoewel het amendement het niet met zo veel woorden stelt, kan met de nodige zekerheid uit de verantwoording worden afgeleid dat de indiener ernaar streeft door het opleggen van voorwaarden het gebruik van de taal tussen de arts en de patiënt te regelen.

Hoe wenselijk en redelijk het ook is dat de arts de taal van zijn patiënt spreekt, artikel 23 van de Grondwet laat het regelen van het gebruik van de in België gesproken talen slechts toe voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. De door de indiener beoogde taalregeling betreft noch de ene, noch de andere van de in het artikel vermelde handelingen.

Wanneer men oordeelt dat taalkennis onafscheidbaar verbonden is met taalgebruik zo dat het bepalen van waarborgen die de kennis van een taal veilig moeten stellen, tot het wezen van de taalregeling behoort, dan neemt men noodzakelijk aan dat artikel 23 van de Grondwet elk geschiktheidsvereiste uitsluit dat met de taal van de arts verband zou houden en kan de wetgever in geen vorm daarvan een voorwaarde van vestiging of beroepsuitoefening maken.

.../...

Men kan evenwel artikel 23 een minder ver reikende draagwijdte toebedelen en het zo lezen dat de Grondwet wel het vrije gebruik van de taal waarborgt doch geen verzet inhoudt tegen het stellen van, zoals in dit geval, beroepsuitoefeningsvoorwaarden die in het belang van de volksgezondheid uitsluitend de kennis van een of andere taal betreffen. Zodanige lezing onderstelt dat taalkennis en taalgebruik twee onderscheiden begrippen zijn die elk een afzonderlijk juridisch bestaan kunnen leiden.

Omdat het taalvereiste niet mag uitmonden in een opgelegd taalgebruik, zou de wetgever niet verder mogen gaan dan tot het voorschrijven van wat gebruikelijk een passieve talenkennis wordt genoemd. Dat zodanige talenkennis kan verschillen naar gelang van het gebied waarin de arts zich vestigt of zijn diensten verleent, ligt volkomen in de lijn van 's lands indeling in taalgebieden.

Wanneer Regering en Parlement de laatste zienswijze bijtreden en mochten besluiten tot een aanvulling van eerdergenoemd koninklijk besluit nr 78 van 10 november 1967 - met een geschiktheidsvereiste dat zou steunen op een passieve kennis van de taal van het gebied waar de arts zich vestigt of zijn beroep uitoefent en dat voor alle onderdanen van een Lid-Staat, Belgen ingegrepen, gelding zou hebben - dan nog moet worden opgemerkt, aan de ene kant, dat ook zodanige wetgeving geen oplossing kan brengen voor de toestanden die de indiener van het amendement in Brussel-Hoofdstad aan-

.../...

klaagt, dat gebied door de Grondwet als tweetalig gebied bepaald zijnde waarin het Nederlands en het Frans beide te gelijken titel taal van het gebied zijn, en, aan de andere kant, dat rekening moet gehouden worden met het voorbehoud dat boven naar aanleiding van het onderzoek van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is geuit ten aanzien van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

L'amendement tend à attribuer au Roi le pouvoir de déterminer les conditions "que doivent remplir les médecins étrangers pour s'établir dans une région dont la langue est différente de celle de leur diplôme". Il se dégage de la justification que ces conditions porteront sur la connaissance de l'une ou l'autre langue, selon la région où le "médecin étranger" désire s'établir.

I. En ce qui concerne le Traité de la C.E.E.

En vertu de l'article 52, alinéa 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne, le droit d'établissement implique que les ressortissants d'un Etat membre puissent, dans les autres pays des Communautés européennes, accéder aux activités non salariées et exercer celles-ci "dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants". L'article 53 du Traité interdit aux Etats membres d'introduire de nouvelles dispositions qui seraient discriminatoires à l'égard des ressortissants d'autres Etats membres.

En vue de concrétiser le droit de libre établissement et de libre prestation de services, le Conseil des Communautés européennes a arrêté, en application des articles 54, alinéa 2, et 57, alinéa 1er, du Traité, deux directives concernant la profession de médecin, à savoir la directive n° 75/362/C.E.E. du 16 juin 1975 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de

libre prestation de services, et la directive n°75/363/C.E.E. également du 16 juin 1975, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du médecin. Ces deux directives, dont il convient de noter au passage qu'elles s'appliquent également aux médecins salariés, ont été publiées au Journal officiel des Communautés européennes du 30 juin 1975.

C'est précisément dans le projet de loi habilitant le Roi à adapter la législation belge à ces directives, que l'auteur de l'amendement veut faire insérer une disposition autorisant le Roi à imposer des conditions d'établissement qui ne s'appliqueront qu'aux seuls "médecins étrangers".

Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, les règles du Traité visées ci-dessus impliquent, la période transitoire pour l'application du Traité étant expirée depuis le 31 décembre 1969, que le ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes peut, dans un autre Etat membre, accéder aux professions indépendantes et exercer celles-ci dans les mêmes conditions que le ressortissant national et sans que puissent lui être imposées des conditions supplémentaires (Arrêt Patrick, n° 11/77 du 28 juin 1977, Jurisprudence de la Cour de Justice, 1977, p. 1199; voir également la note J.V. Louis sous l'arrêt 2/74 du 21 juin 1974, cité ci-après, dans le Journal des Tribunaux du 12 octobre 1974, p. 547). La même Cour avait déjà jugé auparavant que les ressortissants d'un Etat membre tenaient ce droit de libre établissement et de libre prestation de services directement du Traité (Arrêt Reyners, n° 2/74 du 21 juin 1974, Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice, 1974, p. 631; voir également "Tijdschrift voor europees en economisch recht", S.E.W., 1974, p. 558), avec la conséquence

que - le Traité primant la loi nationale (Cass. 27 mai 1971, Pas. 1971, I, 886) - les dispositions qui, dans le pays d'établissement limitent de manière discriminatoire, l'accès à une profession indépendante où l'exercice de celle-ci ne leur sont pas opposables.

Aussi, tel qu'il est rédigé, l'amendement se heurte-t-il au Traité de la C.E.E.

*

Il découle du Traité et de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que, s'il était jugé nécessaire de compléter les conditions d'exercice de la profession de médecin, cela ne peut se faire - et encore sous réserve de ce qui sera dit dans la suite de l'avis - que par une mesure qui soit la même pour les Belges et pour les ressortissants des autres Etats membres; afin d'écarter toute présomption de discrimination et vu le caractère délicat de la matière, il vaudrait mieux de procéder par voie de modification de la loi qui règle l'exercice de la médecine, notamment l'arrêté royal du 10 novembre 1967, relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales.

A cet égard, l'on peut se référer à la loi française n° 76-1288 du 31 décembre 1976, visée dans la justification de l'amendement, qui a modifié comme suit l'article L. 413 du Code de la santé publique : "Le médecin qui demande son

.../...

inscription au tableau prévu à l'article L. 412, doit faire la preuve d'une connaissance suffisante de la langue française. Lorsque cette preuve ne résulte pas du dossier accompagnant la demande d'inscription, la vérification est faite par le médecin inspecteur départemental de la santé. Une nouvelle vérification peut être faite à la demande de l'intéressé par le médecin inspecteur régional de la santé".

La directive précitée 75/362/C.E.E. du 16 juin 1975, s'est d'ailleurs elle-même rendu compte de l'importance que présente la connaissance de la langue du patient par le médecin traitant. Dans son article 20, 3, elle dispose : "Les Etats membres font en sorte que, le cas échéant, les bénéficiaires acquièrent, dans leur intérêt et dans celui de leurs patients, les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de leur activité professionnelle dans le pays d'accueil".

Ce texte a manifestement pour but de faciliter le libre établissement ou la libre prestation des services. S'il s'adresse exclusivement aux Etats membres d'accueil auxquels il impose une obligation, il marque aussi l'opportunité qu'il y a pour le médecin à connaître la langue de son patient.

Cette disposition ne modifie toutefois en rien la portée de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes telle qu'elle a été exposée ci-avant, et ne saurait dès lors avoir pour objet de permettre l'instauration d'une condition d'établissement qui ne s'appliquerait qu'aux seuls étrangers.

On trouve aussi dans l'article 20, 3, de la directive une indication qui, pour autant que de besoin, tendrait à montrer que, dans l'esprit des autorités de la C.E.E., une condition d'ordre linguistique ne relève pas de la catégorie des dispositions législatives ou réglementaires qui, conformément à l'article 56, 1, du Traité, peuvent être particulières à des ressortissants étrangers, notamment pour des motifs de santé publique.

Enfin, pour éviter tout malentendu, il y a lieu d'observer que le présent avis ne saurait évidemment répondre de l'attitude que la Cour de justice des Communautés européennes adopterait, en cas de litige, à l'égard de dispositions semblables à celles de la loi française susvisée du 31 décembre 1976. D'aucuns infèrent, en effet, de l'arrêt Reyners précité et de l'arrêt Thieffry n° 71/76 du 28 avril 1977 que certaines conditions objectives reprises dans la législation nationale peuvent toujours, à l'égard du libre établissement, constituer un obstacle qui s'analyse en une forme déguisée de discrimination (voir note J.V.D.M. sous le dernier arrêt cité, dans le "Rechtskundig Weekblad" du 10 décembre 1977, col. 996 et suiv.).

II. En ce qui concerne l'article 59bis de la Constitution.

L'amendement ne touche à aucune des matières qui, en vertu de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, relèvent du pouvoir législatif des Conseils culturels.

Il n'y a pas lieu, dès lors, de l'examiner plus avant du point de vue de la répartition des compétences

entre les Conseils culturels et le parlement national.

III. En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution.

Bien que l'amendement ne le dise pas expressément, il est permis d'inférer de sa justification, avec un degré suffisant de certitude, que l'auteur cherche à faire régler, par l'imposition de certaines conditions, l'emploi des langues entre le médecin et le patient.

Quelque souhaitable et logique qu'il soit de voir le médecin parler la langue de son patient, l'article 23 de la Constitution ne permet de régler l'emploi des langues usitées en Belgique que pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. La réglementation linguistique recherchée par l'auteur de l'amendement, ne concerne ni des actes ni des affaires visées par cet article.

Si on considère que la connaissance de la langue est indissolublement liée à l'emploi de la langue et que la détermination de garanties destinées à assurer cette connaissance relève dès lors de l'essence même de la réglementation linguistique, force est d'admettre que l'article 23 de la Constitution exclut toute exigence d'aptitude en rapport avec la langue du médecin et que le législateur ne peut, sous aucune forme, en faire une condition d'établissement ou d'exercice de la profession.

.../...

Mais on peut aussi attribuer à l'article 23 une portée moins étendue et l'interpréter de telle sorte que la Constitution, si elle garantit le libre emploi des langues, ne s'oppose pas à ce que soient arrêtées, comme ce serait le cas en l'espèce, des conditions d'exercice de la profession qui, dans l'intérêt de la santé publique, concernent uniquement la connaissance de l'une ou l'autre langue. Une telle interprétation suppose que la connaissance de la langue et l'emploi de la langue sont deux notions distinctes qui peuvent chacune mener une existence juridique séparée.

La condition d'ordre linguistique ne pouvant déboucher sur l'emploi obligatoire d'une langue, il ne faudrait pas que le législateur exige plus que ce qu'il est d'usage d'appeler une connaissance linguistique passive. Que cette connaissance linguistique puisse varier selon la région où le médecin s'établit ou prête ses services, est parfaitement conforme à la division du pays en régions linguistiques.

Si le Gouvernement et les Chambres législatives se ralliaient à cette dernière thèse et décidaient de compléter l'arrêté royal n° 78 précité du 10 novembre 1967 par une condition d'aptitude qui serait fondée sur une connaissance passive de la langue de la région où le médecin s'établit ou exerce sa profession et qui s'appliquerait à tous les ressortissants des Etats membres, Belges inclus, il n'en resterait pas moins, d'une part, qu'une telle législation ne peut pas davantage apporter de solution aux situations que l'auteur de l'amendement dénonce à Bruxelles-capitale, cette région étant définie par la Constitution comme une région bilingue

.../...

où le français et le néerlandais sont, au même titre, langues de la région, et, d'autre part, qu'il faut tenir compte des réserves formulées ci-avant, lors de l'examen de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, au sujet du traité instituant la Communauté économique européenne.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS,
Messieurs :

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE,

G. VAN HECKE,

F. DE KEMPENEER,

E. VAN VYVE,

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de afde-
ling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

afdelingsgriffier.
greffier de section.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté
par M. J. DE COENE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.