

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 6 maart 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het globaal aantal geneesheren, opgesplitst per gemeenschap, die toegang hebben tot het verkrijgen van enkele bijzondere beroepstitels", en op 25 juli 1997 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 29 juli 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 6 mars 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le nombre global de médecins, réparti par Communauté, ayant accès à l'attribution de certains titres professionnels particuliers", et invité, le 25 juillet 1997, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 29 juillet 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit "dat beide gemeenschappen thans aandringen om zo spoedig mogelijk kennis te krijgen van het advies (van de Raad van State), daar zij thans de nodige organisatorische maatregelen dienen te nemen met het oog op het nakend academiejaar".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem thans voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 35nonies, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische

.../...

beroepen en de geneeskundige commissies bepaalt dat de Koning, na advies van de Planningscommissie - Medisch aanbod, het globaal aantal kandidaten bepaalt, opgesplitst per gemeenschap, dat jaarlijks na het verkrijgen van een diploma bedoeld in de artikelen 2, § 1 (arts) en 3 (tand-arts), toegang geeft tot het verkrijgen van een bijzondere beroepstitel.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het globaal aantal kandidaten met een diploma van arts te bepalen, dat in de jaren 2004, 2005 en 2006 toegang heeft tot een van de bijzondere beroepstitels. Het bedoelde aantal bedraagt voor elk van die jaren 700, 650 resp. 600.

De genoemde aantallen worden over de Vlaamse en de Franse Gemeenschap opgesplitst in een 60/40 verhouding.

Ten slotte voorziet het ontwerp in de overdracht, per gemeenschap, van verschillen tussen het werkelijk aantal kandidaten voor de jaren 2004 en 2005 en het door het ontwerp bepaalde aantal kandidaten voor die jaren, naar de jaren 2006 en volgende.

ALGEMENE OPMERKING

Voor de beperking van het aantal kandidaten dat toegang heeft tot een bijzondere beroepstitel, zowel voor het hele land als per gemeenschap, moet een verantwoording gegeven kunnen worden die de toets met het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan.

.../...

Uit de aan de Raad van State medegedeelde stukken kan niet afgeleid worden op grond van welke precieze gegevens werd gesteund om de aantallen vast te stellen. Bij gebreke van inzicht in die gegevens, kan de Raad zich niet uitspreken over de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het voornoemde beginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In de Nederlandse tekst vervange men de woorden "enkele bijzondere beroepstitels" door "bepaalde bijzondere beroepstitels".

Aanhef

1. In de aanhef dient een verwijzing naar het advies van de inspectie van financiën te worden ingevoegd.

2. Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet, wanneer verzocht is om een advies van de afdeling wetgeving binnen drie dagen, het spoedeisend karakter in de adviesaanvraag met bijzondere redenen worden omkleed, en moet de in de aanvraag opgegeven motivering in de aanhef van de ontworpen verordening worden overgenomen.

.../...

Men vervange het derde lid van de aanhef derhalve door de volgende leden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door ... (overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 29 juli 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

Men schrijve "artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies", en "artikel 35ter van hetzelfde besluit".

Artikel 2

In dit artikel wordt het aantal kandidaten "per gemeenschap" vastgesteld.

Dat de Koning het aantal kandidaten "per gemeenschap" moet vaststellen, is reeds bepaald in artikel 35nonies, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78. In zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen - waarbij

.../...

artikel 35nonies in het koninklijk besluit nr. 78 is ingevoegd - heeft de Raad van State reeds gewezen op het dubbelzinnige van die formulering : "(Zal) de beperking slaan op het aantal erkende artsen ... die zich binnen een bepaald grondgebied mogen vestigen, zal ze slaan op het aantal erkende artsen met een diploma uitgereikt door een universiteit afhankelijk van de betrokken gemeenschap, of zal ze nog op een andere wijze geconcipieerd worden ?" (1).

Hierover om nadere toelichting verzocht in de bevoegde Kamercommissie, heeft de Minister van Volksgezondheid gepreciseerd "dat het criterium voor de beperking niet de woonplaats van de arts wordt, maar de universiteit waar de arts zijn of haar diploma heeft behaald" (2).

Die precisering zou thans best in de tekst van het ontwerp aangebracht worden. De Raad van State geeft ter overweging om artikel 2 dan ook te redigeren als volgt :

"Per gemeenschap is dit aantal vastgesteld als volgt :

- 1^o wat het aantal kandidaten betreft met een einddiploma uitgereikt door een universiteit die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt :

...;

(1) Advies L. 24.778/1/8 van 7 en 8 december 1995, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1, (120), 143.

(2) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-10, p. 13.

- 2° wat het aantal kandidaten betreft met een einddiploma uitgereikt door een universiteit die onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap valt :

...".

Artikel 3

1. In het eerste lid wordt uitgegaan van de hypothese dat "voor de jaren 2004 en 2005 het totaal van de kandidaten dat toegang heeft tot de bijzondere beroepstitels, hoger of lager is dan de in artikel 2 voor deze jaren vastgestelde aantallen per gemeenschap".

Die bepaling wekt de indruk dat de in artikel 2 bedoelde aantallen geen maxima zijn, welke dwingend gerespecteerd moeten worden. Indien dit een correcte interpretatie is, dienen de artikelen 1 en 2 anders geformuleerd te worden.

2. Nog volgens artikel 3, eerste lid, "mag een deel van het verschil, minimum een zevende ervan, overgedragen worden, in debet of credit van het ... voor het jaar 2006 vastgestelde aantal per gemeenschap".

Door enkel een minimum te bepalen, laat het ontwerp in het onzekere hoe de aanrekening op het aantal voor 2006 precies moet gebeuren. Overigens is ook onduidelijk wie moet bepalen tot op welke hoogte de aanrekening voor dat jaar mag gebeuren.

.../...

Opdat de bepaling uitvoerbaar zou zijn, dient zij gepreciseerd te worden.

3. Volgens het tweede lid "(mag) de rest van het verschil ... vanaf 2007 over maximum zes opeenvolgende jaren gespreid worden".

Bij gebreke van de vaststelling van het aantal kandidaten voor de jaren 2007 en volgende, is het voorbarig om nu reeds in een spreiding van het saldo van het verschil te voorzien.

Opdat het tweede lid uitvoerbaar zou zijn, zou trouwens nader bepaald moeten worden hoe de spreiding over elk van de jaren 2007 en volgende zou moeten gebeuren. Zulke precisering veronderstelt echter dat voor die jaren al maxima bepaald zijn.

Het komt de Raad van State dan ook voor dat het tweede lid, zoals het thans geredigeerd is, uit het ontwerp weggelaten moet worden.

Slotopmerking

Het ontwerp moet aangevuld worden met een uitvoeringsbepaling.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait "dat beide gemeenschappen thans aandringen om zo spoedig mogelijk kennis te krijgen van het advies (van de Raad van State), daar zij thans de nodige organisatorische maatregelen dienen te nemen met het oog op het nakend academiejaar".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est à présent imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET

L'article 35nonies, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et

.../...

aux commissions médicales dispose que le Roi détermine, après avis de la Commission de planification - Offre médicale, le nombre global de candidats, réparti par communauté, qui, après avoir obtenu un diplôme visé aux articles 2, § 1er (médecin), et 3 (dentiste), ont accès à l'attribution d'un titre professionnel particulier.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le nombre global de candidats possédant un diplôme de médecin, qui auront accès pendant les années 2004, 2005 et 2006 à l'un des titres professionnels particuliers. Le nombre concerné s'élève, pour chacune de ces années, respectivement à 700, 650 et 600.

Les nombres mentionnés sont répartis selon une proportion de 60/40 entre la Communauté flamande et la Communauté française.

Enfin, le projet prévoit le transfert, par communauté, aux années 2006 et suivantes, des différences entre le nombre effectif de candidats pour les années 2004 et 2005 et le nombre de candidats que le projet fixe pour ces années.

OBSERVATION GENERALE

En ce qui concerne la limitation du nombre de candidats qui ont accès à un titre professionnel particulier, tant pour l'ensemble du pays que par communauté, il

.../...

faut pouvoir donner une justification susceptible de se concilier avec le principe de proportionnalité.

Les pièces communiquées au Conseil d'Etat ne permettent pas de déterminer sur la base de quels éléments précis les nombres ont été fixés. Faute de distinguer clairement ces éléments, le Conseil n'est pas en mesure de se prononcer sur la compatibilité de la réglementation en projet et du principe précité.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé

Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "enkele bijzondere beroepstitels" par les mots "bepaalde bijzondere beroepstitels".

Préambule

1. Dans le préambule, il faudrait ajouter une référence à l'avis de l'inspection des finances.

2. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, lorsqu'un avis de la section de législation est demandé dans un délai de trois jours, le caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande d'avis

.../...

et la motivation indiquée dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire en projet.

Il conviendrait dès lors de remplacer le troisième alinéa du préambule par les alinéas suivants :

"Vu l'urgence motivée par ... (reproduire la motivation spéciale figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 29 juillet 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

Il y aurait lieu d'écrire "l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales", et "l'article 35ter du même arrêté".

Article 2

Cet article fixe le nombre de candidats "par communauté".

Le fait que le Roi doive déterminer le nombre de candidats "par communauté" a déjà été prévu à l'article 35nonies, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 78. Dans

.../...

son avis sur le projet dont est issue la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales - qui a inséré l'article 35nonies dans l'arrêté royal n° 78 -, le Conseil d'Etat a déjà souligné le caractère ambigu de cette formulation : "La limitation portera-t-elle sur le nombre de médecins ... agréés pouvant s'établir dans un périmètre déterminé, portera-t-elle sur le nombre de médecins agréés titulaires d'un diplôme délivré par une université relevant de la Communauté concernée, ou sera-t-elle conçue d'une autre manière encore ?" (1).

Invité à fournir à ce propos des éclaircissements à la commission compétente de la Chambre, le Ministre de la Santé publique a précisé "que le critère retenu pour l'application de la limitation ne sera pas le domicile du praticien mais l'université où il a obtenu son diplôme" (2).

Il serait préférable d'apporter à présent cette précision dans le texte du projet. Le Conseil d'Etat suggère dès lors de rédiger l'article 2 comme suit :

"Par communauté, ce nombre est fixé comme suit :

1° en ce qui concerne le nombre de candidats possédant un diplôme de fin d'études délivré par une université relevant de la compétence de la Communauté flamande :

(1) Avis L. 24.778/1/8 des 7 et 8 décembre 1995, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1, (120), 143.

(2) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-10, p. 13.

...;

2° en ce qui concerne le nombre de candidats possédant un diplôme de fin d'études délivré par une université relevant de la compétence de la Communauté française :

...".

Article 3

1. L'alinéa 1er part de l'hypothèse que "pour les années 2004 et 2005 la somme des candidats qui ont accès aux titres professionnels particuliers est, par communauté, supérieure ou inférieure à la somme des nombres fixés, pour ces mêmes années, à l'article 2".

Cette disposition donne à penser que les nombres visés à l'article 2 ne sont pas des maximums qu'il faut respecter impérativement. Si cette interprétation est exacte, les articles 1er et 2 doivent être formulés de manière différente.

2. Toujours selon l'article 3, alinéa 1er, "une partie de la différence, et au minimum un septième de celle-ci, sera portée, suivant le cas, en débit ou en crédit du nombre fixé par communauté pour l'année 2006".

.../...

En ne fixant qu'un minimum, le projet laisse planer l'incertitude quant à la manière dont doit précisément s'opérer l'imputation sur le nombre pour l'année 2006. Au demeurant, il n'apparaît pas plus clairement qui doit déterminer jusqu'à quelle hauteur pourra se faire l'imputation pour cette année.

Pour être exécutoire, cette disposition doit être précisée.

3. Selon l'alinéa 2, "le reste de la différence sera réparti au maximum sur six années consécutives à compter de 2007".

Faute de fixation du nombre de candidats pour les années 2007 et suivantes, il est prématuré de prévoir d'ores et déjà une répartition du solde de la différence.

Pour que l'alinéa 2 soit exécutoire, il faudrait d'ailleurs indiquer comment la répartition devrait être effectuée entre chacune des années 2007 et suivantes. Pareille précision part toutefois de la prémisse que des maximums sont déjà fixés pour ces années.

Il apparaît dès lors au Conseil d'Etat que, dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 2 devrait être omis du projet.

.../...

Observation finale

Il faudrait compléter le projet par une disposition d'exécution.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. Ch. BAMPS, adjunct referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER