

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 30 april 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot reorganisatie van de gezondheidszorgen", heeft op 6 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 30 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "visant la réorganisation des soins de santé", a donné le 6 mai 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 de volgende motivering gegeven :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat dringend maatregelen moeten worden genomen om het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te herstellen. De voorgestelde maatregelen beogen de organisatie van de geneeskundige activiteit, de reorganisatie en de omvorming van instrumenten met het oog op de kwaliteitsverbetering van de gezondheidszorgen, inzonderheid gericht op structuurwijzigingen die het moeten mogelijk maken dat de begrotingsobjectieven gehaald worden en dat het ZIV-stelsel financierbaar en financieel leefbaar blijft. Het is bijgevolg essentieel dat de structurele onderbouw van het sociaal-zekerheidssysteem en meer bepaald van het ZIV-stelsel gemoderniseerd wordt met het oog op het bereiken van de gestelde begrotingsobjectieven.".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem 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

1. Het voorontwerp van wet bevat bepalingen die oorspronkelijk vervat waren in een ontwerp van koninklijk besluit tot reorganisatie van de gezondheidszorgen in uitvoering van artikel 3, § 1, 1^o tot 4^o en 6^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van (de) budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en (de) artikel(en) 12, 2^o, 13 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

In zijn advies L. 26.304/8 van 11 april 1997 was de Raad van State van oordeel dat een aantal bepalingen van het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit geen rechtsgrond vonden in de genoemde bijzondere-machtenwet van 26 juli 1996. De regering heeft dit advies gedeeltelijk gevolgd, en sommige van de bedoelde bepalingen weggelaten uit de definitieve tekst, die het koninklijk besluit van 25 april 1997 is geworden (1).

De weggelaten bepalingen zijn ongewijzigd overgenomen in het thans voor advies voorgelegde ontwerp.

(1) Het koninklijk besluit van 25 april 1997 is, met het verslag aan de Koning en het advies van de Raad van State, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 april 1997, 3de uitgave.

2. Het ontwerp bestaat uit een inleidend artikel en verder uit zes hoofdstukken.

Hoofdstuk I bevat bepalingen in verband met de zogenaamde "einde-loopbaan problematiek". De Koning wordt gemachtigd om maatregelen terzake vast te stellen, met name op het vlak van de tussenkomst van de sociale zekerheid (artikelen 2 en 3).

Hoofdstuk II betreft de evaluatie van de praktijk. De Koning wordt gemachtigd om de regels en de modaliteiten van zulke evaluatie te bepalen, onder andere "via een systeem van peer review". Er wordt afgezien van de bestaande mogelijkheid dat het niet-deelnemen aan zulke evaluatie zou kunnen leiden tot het intrekken van de erkenning (artikel 4).

Hoofdstuk III heeft betrekking op de structuur en de organisatie van de praktijk. De Koning wordt gemachtigd om regels terzake te bepalen. Er wordt verduidelijkt wat onder "structuur en organisatie van de praktijk" verstaan moet worden (medisch dossier, groepspraktijk en andere samenwerkingsverbanden, taakverdeling tussen huisartsen en specialisten) (artikel 5).

Hoofdstuk IV voorziet in de oprichting van twee soorten overleg- en adviesorganen : een Hoge Raad voor de Gezondheidsberoepen en overlegcomités voor elk van de medische en paramedische beroepen (artikelen 6 en 7).

.../...

Hoofdstuk V bevat maatregelen op het vlak van de accreditering van artsen en van andere beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg. De Koning wordt gemachtigd om een regeling uit te werken. Het ontwerp bepaalt zelf een aantal kwaliteitseisen, waaraan voldaan moet worden om geaccrediteerd te kunnen worden (artikelen 8 tot 10).

Hoofdstuk VI bevat een bepaling in verband met het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. Aan de twee bestaande regeringscommissarissen wordt een derde toegevoegd, benoemd op de voordracht van de Minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft (artikel 11).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De artikelen 2, 4 en 5 strekken tot de vervanging van een aantal bepalingen van hoofdstuk IIbis 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. Artikel 6 strekt tot de invoeging van een artikel in dat koninklijk besluit, allicht eveneens in hoofdstuk IIbis.

Dat hoofdstuk IIbis handelt over "bijzondere bekwamingen en bijzondere titels". De erin voorkomende bepalingen staan alle in verband met de erkenning voor het

.../...

dragen van een bijzondere beroepstitel of voor het zich beroepen op een bijzondere beroepsbekwaming.

In tegenstelling tot de vigerende bepalingen vertonen de ontworpen bepalingen dat verband niet meer :

- terwijl het vigerende artikel 35decies voorziet in regels "met betrekking tot het einde van de erkenning", is het niet de bedoeling dat de maatregelen ter uitvoering van het ontworpen artikel 35decies zich nog situeren op het vlak van de erkenning (1);
- terwijl het vigerende artikel 35undecies bepaalt dat het niet-naleven van de regels i.v.m. de evaluatie van de medische praktijk kan leiden tot de opschorting van de erkenning, is die sanctie weggelaten in het ontworpen artikel 35undecies;
- terwijl het vigerende artikel 35duodecies bepaalt dat het niet-toepassen van de normen inzake behoorlijke praktijkvoering kan leiden tot de opschorting van de erkenning, is die sanctie in het ontworpen artikel 35duodecies eveneens weggelaten;
- het ontworpen artikel 35ter decies bevat geen bepalingen i.v.m. de bedoelde erkenning.

(1) Zie hierover verder, opmerking 1 bij artikel 2 van het ontwerp.

Er bestaat dan ook geen reden om de ontworpen artikelen in dat hoofdstuk IIbis te behouden, of ze erin te voegen.

De Raad van State suggereert om de bedoelde artikelen onder te brengen in nieuwe hoofdstukken, die als zodanig ingevoegd zouden worden in het koninklijk besluit nr. 78. Wensen de stellers van het ontwerp die bepalingen toch onder te brengen in hoofdstuk IIbis, dan zou het in elk geval wenselijk zijn dat het opschrift van dat hoofdstuk door een meer algemene omschrijving vervangen wordt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Volgens een regel van de formele wetgevingstechniek mag, als een wettekst is ingedeeld in hoofdstukken, geen enkel artikel buiten die indeling blijven. Men brenge artikel 1 dan ook onder in een nieuw hoofdstuk, met als opschrift "Algemene bepaling".

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 35decies machtigt de Koning tot het bepalen van regels "betreffende de einde-loopbaan voor de beroepen bepaald in artikel 35ter".

.../...

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de uitvoeringsmaatregelen "het beëindigen of het beperken tot doel hebben van de activiteiten, uitgeoefend in het kader van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering". Er wordt formeel gepreciseerd dat "het ... dus niet (gaat) om het intrekken van de erkenning bedoeld in artikel 35ter".

Die beperking van de aan de Koning verleende uitvoeringsbevoegdheid blijkt niet uit de tekst zelf van het ontwerp. De delegatie is daarin aan geen enkele beperking onderworpen, wat de aard van de te nemen maatregelen betreft.

Indien het inderdaad de bedoeling is om de Koning slechts te machtigen om maatregelen te nemen in het kader van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, valt niet in te zien wat het ontworpen artikel 35decies toevoegt aan het ontworpen artikel 77bis van de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (artikel 3 van het ontwerp). Het naast elkaar bestaan van die twee bepalingen kan dan alleen maar tot onduidelijkheid leiden.

Het verdient in dat geval aanbeveling om artikel 35decies van het koninklijk besluit nr. 78 eenvoudig op te heffen, in plaats van dat artikel door een nieuwe bepaling te vervangen (1). Willen de stellers van het ontwerp toch een bepaling in het koninklijk besluit nr. 78

(1) Zie het geciteerde advies L. 26.304/8 van 11 april 1997, B.S., 30 april 1997, (10.526), p. 10.527, voetnoot 1.

behouden, dan zou het ontworpen artikel 35decies zo geredigeerd moeten worden dat het, zonder zelf een delegatie aan de Koning te verlenen, verwijst naar het ontworpen artikel 77bis van de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Indien de stellers van het ontwerp, in strijd met de uiteenzetting in de memorie van toelichting, aan de Koning de mogelijkheid zouden willen verlenen om ook op het vlak van de erkenning maatregelen te nemen, moet opgemerkt worden dat zulke delegatie dan in elk geval preciezer omschreven zou moeten worden. Het ontwerp zou dan m.a.w. duidelijker moeten bepalen welke maatregelen de Koning kan nemen.

Overigens meent de Raad van State, in die tweede hypothese, te moeten herhalen wat hij heeft opgemerkt in verband met de vigerende tekst van artikel 35decies, welke in een minder ruime delegatie voorziet dan die welke het ontworpen artikel 35decies in de tweede hypothese zou hebben :

"Op zich is de wetgever bevoegd om een leeftijdsgrens te bepalen, ook voor het uitoefenen van een vrij beroep, zoals dat van arts of van tandarts.

De erkenning als arts of als tandarts, met de daarbij horende terugbetaalbaarheid van de door de betrokkene verrichte verstrekkingen, impliceert echter dat voor de betrokkene patrimoniale belangen gecreëerd worden. Zulke belangen dienen beschouwd te worden als goederen ("biens", "possessions"), in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens; de intrekking van

.../...

de erkenning vormt in die omstandigheden een inmenging in het recht van de betrokkene op de eerbiediging van het eigendomsrecht (1).

Nu de intrekking te analyseren is als een maatregel voortvloeiend uit een reglementering van het gebruik van "eigendom", in de zin van artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol, dient ze te beantwoorden aan de vereisten gesteld bij dat tweede lid (2). Aldus dient ze, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onder meer een billijk evenwicht te handhaven tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de fundamentele rechten van het individu. Er moet met andere woorden een redelijk evenredigheidsverband bestaan tussen het beoogde doel en het daartoe angewende middel (3).

Of aan dat vereiste voldaan is, zal pas beoordeeld kunnen worden aan de hand van de maatregelen die ter uitvoering van de ontworpen wetsbepaling genomen zullen worden" (4).

-
- (1) Vgl. E.H.R.M., 7 juli 1989, Tre Traktörer AB, Publ. Cour, reeks A, vol. 159, p. 21, § 53; E.H.R.M., 18 februari 1991, Fredin (I), o.c., vol. 192, p. 14, § 40.
- (2) Arrest Tre Traktörer AB, geciteerd, p. 22, § 55; arrest Fredin (I), geciteerd, p. 15, § 47.
- (3) Arrest Tre Traktörer AB, geciteerd, p. 23, § 59; arrest Fredin (I), geciteerd, p. 17, § 51. Voor (een) recente bevestiging van dit beginsel, zie E.H.R.M., 21 november 1995, Velosa Barreto, (Publ. Cour, reeks A, vol. 334, p. 13), § 36.
- (4) Advies L. 24.778/1/8 van 7 en 8 december 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1, (120), 146.

.../...

2. Subsidiair moet opgemerkt worden dat het ontworpen artikel 35decies verwijst naar "de beroepen bepaald in artikel 35ter".

Die uitdrukking is dubbelzinnig, nu artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78 zelf geen opsomming van beroepen bevat. Men schrijve dan ook beter "de in de artikelen 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater en 22 bedoelde beroepsbeoefenaars".

Artikel 3

In het ontworpen artikel 77bis, eerste lid, vervange men de woorden "op gemeenschappelijk voorstel van de Ministers ..." door "op de gezamenlijke voordracht van de Ministers ...".

Artikel 4

1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 35undecies vervange men de woorden "op gezamenlijk voorstel" door "op de gezamenlijke voordracht".

2. In het ontworpen artikel 35undecies, 1^o, is sprake van "de individuele beoefenaar bedoeld in artikel 35ter ...".

.../...

Gelezen in de context van een bepaling die betrekking heeft op de professionele bekwaming, is die verwijzing dubbelzinnig : ze kan immers betrekking hebben, zowel op de enkele beroepsbeoefenaars welke erkend zijn om een bijzondere beroepstitel te dragen of om zich te beroepen op een bijzondere beroepsbekwaming, als op alle beroepsbeoefenaars vermeld in artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78, ook als voor het betrokken beroep nog geen bijzondere beroepstitels of bijzondere beroepsbekwamingen zijn vastgesteld (1).

Uit de memorie van toelichting kan niet met zekerheid afgeleid worden welke de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. De tekst dient in elk geval gepreciseerd te worden. Indien geopteerd wordt voor de tweede interpretatie, schrijve men : "de individuele beroepsbeoefenaars bedoeld in de artikelen 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater en 22".

3. Het ontworpen artikel 35undecies heeft, o.m. blijkens het opschrift van het hoofdstuk waarin het is opgenomen, enkel betrekking op de evaluatie. Niets wijst erop dat de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben om de Koning te machtigen tot het aanduiden van structuren die "het onderhouden van de professionele bekwaming" op zich, los van de evaluatie, organiseren.

(1) Dit laatste is thans het geval voor de beoefenaars van de kinesitherapie.

Duidelijkheidshalve voege men in het ontworpen 2^o dan ook het woord "van" in, tussen de woorden "de evaluatie van de praktijk en" en "het onderhouden".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 35^{duodecies} vervange men de woorden "de in artikel 35^{ter} vermelde beoefenaars" door "de in de artikelen 2, 3, 4, 5, § 2, 21^{bis}, 21^{quater} en 22 bedoelde beroepsbeoefenaars".

Mutatis mutandis geldt deze opmerking verder ook voor artikel 7 van het ontwerp en voor het ontworpen artikel 36^{bis}, § 2, van de gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (artikel 8 van het ontwerp).

Artikel 6

1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 35^{ter decies} (niet : "tredecies") vervange men de woorden "op voorstel" door "op de gezamenlijke voordracht".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7.

2. In het ontworpen 3^o vervange men de woorden "zoals voorzien in art. 6" door "bedoeld in artikel 7 van de wet van ..." of, indien de suggestie in opmerking 1 bij artikel 7 wordt gevolgd, door "bedoeld in artikel 35^{quater decies}".

.../...

Artikel 7

1. Tenzij het de bedoeling is om dit artikel als autonome bepaling te laten bestaan, voege men een inleidende zin toe waardoor het artikel, zoals het voorgaande, wordt ingevoegd in het koninklijk besluit nr. 78, meer bepaald als artikel 35quater decies.

2. Wat de opdrachten van de overlegcomités betreft, beperkt artikel 7, 3º, zich ertoe de Koning de macht te verlenen om die opdrachten te bepalen.

Het ontwerp zou zelf de essentiële opdrachten moeten bepalen (1).

Artikel 8

1. In het ontworpen artikel 36bis, § 1, eerste lid, is sprake van een "gemeenschappelijk voorstel van de Ministers", van een "voorstel" van de Nationale commissie geneesheren- ziekenfondsen, en van een "eigen voorstel" van de Ministers. Door het gebruik van hetzelfde woord in

(1) Zie het geciteerde advies L. 26.304/8 van 11 april 1997, p. 10.527, voetnoot 2.

verschillende betekenissen, wordt de tekst moeilijk leesbaar (1).

De Raad van State suggereert de volgende tekst :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op de gezamenlijke voordracht van de ministers ... onder hun bevoegdheid hebben, de voorwaarden en de procedure ... wordt ingesteld.

Het bedoelde besluit wordt genomen op voorstel van de Nationale Commissie geneesheren-ziekenfondsen. De ministers kunnen de termijn bepalen waarbinnen de Commissie een voorstel kan doen. Indien dat voorstel niet binnen de termijn wordt gedaan of indien de ministers zich er niet bij kunnen aansluiten, kunnen zij een eigen voorstel aan de Commissie voorleggen. De Commissie geeft dan advies over dat voorstel, binnen de door de ministers bepaalde termijn. Na het verstrijken van die termijn kan dan over het besluit, in voorkomend geval aangepast aan het advies van de Commissie, beraadslaagd worden in de Ministerraad."

2. In de ontworpen paragraaf 2 vervange men de woorden "op gemeenschappelijk voorstel" door "op de gezamenlijke voordracht".

(1) Zie het geciteerde advies L. 26.304/8, p. 10.527, voetnoot 3.

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, cette motivation est la suivante :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat dringend maatregelen moeten worden genomen om het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te herstellen. De voorgestelde maatregelen beogen de organisatie van de geneeskundige activiteit, de reorganisatie en de omvorming van instrumenten met het oog op de kwaliteitsverbetering van de gezondheidszorgen, inzonderheid gericht op structuurwijzigingen die het moeten mogelijk maken dat de begrotingsobjectieven gehaald worden en dat het ZIV-stelsel financieel leefbaar blijft. Het is bijgevolg essentieel dat de structurele onderbouw van het sociaal-zekerheidssysteem en meer bepaald van het ZIV-stelsel gemoderniseerd wordt met het oog op het bereiken van de gestelde begrotingsobjectieven.".

*

* *

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

*

* *

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet de loi contient des dispositions qui figuraient initialement dans un projet d'arrêté royal concernant la réorganisation des soins de santé en application de l'article 3, § 1er, 1^o à 4^o et 6^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et (des) article(s) 12, 2^o, 13 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

En son avis L. 26.304/8 du 11 avril 1997, le Conseil d'Etat estimait que certaines dispositions du projet d'arrêté royal précité ne trouvaient aucun fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 26 juillet 1996 susmentionnée. Le gouvernement a partiellement suivi cet avis et a soustrait certaines des dispositions visées du texte définitif qui est devenu l'arrêté royal du 25 avril 1997 (1).

Les dispositions omises ont été reproduites telles quelles dans le projet soumis présentement pour avis.

2. Le projet est composé d'un article introductif et de six chapitres.

(1) L'arrêté royal du 25 avril 1997 a été publié au Moniteur belge du 30 avril 1997, 3^e édition, avec le rapport au Roi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le chapitre premier comprend des dispositions relatives à ce qu'il est convenu d'appeler la "problématique de la fin de carrière". Le Roi est habilité à prendre des mesures à cet égard, notamment sur le plan de l'intervention de la sécurité sociale (articles 2 et 3).

Le chapitre II a trait à l'évaluation de la pratique. Le Roi est habilité à déterminer les règles et modalités de pareille évaluation, notamment "via un système de peer review". Il est renoncé à la possibilité existante du retrait éventuel de l'agrément en cas de non-participation à une telle évaluation (article 4).

Le chapitre III porte sur la structure et l'organisation de la pratique. Le Roi est habilité à fixer des règles en la matière. Il est précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par "structure et organisation de la pratique" (dossier médical, pratique de groupe et autres accords de collaboration, répartition des tâches entre généralistes et spécialistes) (article 5).

Le chapitre IV prévoit la création de deux sortes d'organes de concertation et de consultation : un Conseil supérieur des professions de la santé et des comités de concertation pour chacune des professions médicales et paramédicales (articles 6 et 7).

Le chapitre V comprend des mesures sur le plan de l'accréditation de médecins et d'autres professionnels des soins de santé. Le Roi est habilité à élaborer une réglementation. Le projet fixe lui-même certaines exigences de

.../...

qualité, auxquelles il doit être satisfait pour pouvoir être accrédité (articles 8 à 10).

Le chapitre VI comporte une disposition concernant le Comité de l'assurance des soins de santé, institué auprès du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Les deux commissaires du gouvernement existants se voient adjoindre un troisième, lequel est nommé sur la proposition du Ministre qui a la santé publique dans ses attributions (article 11).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Les articles 2, 4 et 5 visent à remplacer certaines dispositions du chapitre IIbis 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. L'article 6 tend à insérer un article dans cet arrêté royal, vraisemblablement dans le chapitre IIbis également.

Ce chapitre IIbis traite des "qualifications particulières et titres particuliers". Les dispositions y figurant sont toutes en rapport avec l'agrément requis pour porter un titre professionnel particulier ou se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière.

Contrairement aux dispositions en vigueur, les dispositions en projet ne présentent plus ce rapport :

.../...

- alors que l'article 35decies en vigueur prévoit des règles "relatives à l'arrêt de l'agrément", l'intention n'est pas que les mesures prises en exécution de l'article 35decies en projet se situent encore sur le plan de l'agrément (1);
- alors que l'article 35undecies en vigueur dispose que le non-respect des règles concernant l'évaluation de la pratique médicale peut conduire à la suspension de l'agrément, cette sanction est supprimée dans l'article 35undecies en projet;
- alors que l'article 35duodecies en vigueur dispose que la non-application des normes en matière de pratique correcte peut conduire à la suspension de l'agrément, cette sanction est également supprimée dans l'article 35duodecies en projet;
- l'article 35ter decies en projet ne comporte aucune disposition concernant l'agrément visé.

Il n'y a dès lors pas lieu de maintenir les articles en projet dans ce chapitre IIbis ou de les y insérer.

Le Conseil d'Etat suggère d'incorporer les articles visés dans de nouveaux chapitres qui seraient insérés en tant que tels dans l'arrêté royal n° 78. Si les auteurs du

(1) Voir à ce propos ci-après, l'observation 1 relative à l'article 2 du projet.

projet souhaitaient quand bien même inscrire ces dispositions dans le chapitre IIbis, il serait en tout cas opportun de remplacer l'intitulé de ce chapitre par une définition plus générale.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Selon une règle de légistique formelle, si un texte de loi est divisé en chapitres, aucun article ne peut être exclu de cette division. Il convient dès lors d'incorporer l'article 1er dans un nouveau chapitre, intitulé "Disposition générale".

Article 2

1. L'article 35decies en projet habilite le Roi à fixer des règles "relatives à la fin de carrière pour les professions visées à l'article 35ter".

Aux termes de l'exposé des motifs, les mesures d'exécution ont pour but "de mettre un terme ou de limiter les activités exercées dans le cadre de l'assurance obligatoire maladie-invalidité". Il est formellement précisé qu'il "n'est donc pas question de retirer l'agrément visé à l'article 35ter".

.../...

Cette restriction de la compétence d'exécution attribuée au Roi ne ressort pas du texte même du projet. La délégation n'y est soumise à aucune restriction en ce qui concerne la nature des mesures à prendre.

Si l'intention est en effet d'uniquement habiliter le Roi à prendre des mesures dans le cadre de l'assurance obligatoire maladie-invalidité, l'on n'aperçoit pas ce que l'article 35decies en projet ajoute à l'article 77bis en projet de la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (article 3 du projet). La coexistence de ces deux dispositions, dès lors, ne peut qu'être source de confusion.

Il est recommandé, dans ce cas, d'abroger purement et simplement l'article 35decies de l'arrêté royal n° 78 au lieu de remplacer cet article par une nouvelle disposition (1). Si les auteurs du projet souhaitent cependant maintenir une disposition dans l'arrêté royal n° 78, l'article 35decies en projet devra être rédigé de manière à se référer à l'article 77bis en projet de la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, sans attribuer lui-même de délégation au Roi.

Si, en contradiction avec les explications figurant dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet entendaient accordé au Roi la possibilité de prendre également des mesures sur le plan de l'agrément, force est de relever que

(1) Voir l'avis L. 26.304/8 du 11 avril 1997 précité, M.B., 30 avril 1997, (10.526), p. 10.527, note de bas de page 1.

pareille délégation devrait alors être en tout cas mieux définie. En d'autres termes, le projet devrait ainsi préciser les mesures que le Roi peut prendre.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime, dans cette seconde hypothèse, devoir réitérer ce qu'il a relevé en ce qui concerne le texte en vigueur de l'article 35decies, qui prévoit une délégation moins étendue que celle qu'aurait l'article 35decies en projet dans la seconde hypothèse :

"Le législateur est, en soi, habilité à fixer une limite d'âge, même pour l'exercice d'une profession libérale telle que celle de médecin ou de dentiste.

L'agrément comme médecin ou comme dentiste, dont dépend le remboursement des prestations effectuées par l'intéressé, implique toutefois, pour ce dernier, la création d'intérêts patrimoniaux. Pareils intérêts doivent être considérés comme des "biens" ("possessions" dans la version anglaise) au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme; le retrait de l'agrément représente, dans ces circonstances, une ingérence dans le droit de l'intéressé au respect de ses biens (1).

Le retrait devant s'analyser en une mesure de réglementation de l'usage de "biens", au sens de l'article 1er, alinéa 2, du Premier protocole, il doit répondre aux exigences de cet alinéa 2 (2). Elle doit donc, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ménager notamment un

(1) Comp. Cour eur. D.H., 7 juillet 1989, Tre Traktörer AB, Publ. Cour, série A, vol. 159, p. 21, § 53; Cour eur. D.H., 18 février 1991, Fredin (I), o.c., vol. 192, p. 14, § 40.

(2) Arrêt Tre Traktörer AB, o.c., p. 22, § 55; arrêt Fredin (I), o.c., p. 15, § 47.

juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu. En d'autres termes, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (1).

L'accomplissement de cette exigence ne pourra être vérifié qu'à l'aide des mesures qui seront prises en exécution de la disposition légale en projet" (2).

2. A titre subsidiaire, il convient de relever que l'article 35decies en projet fait référence aux "professions visées à l'article 35ter".

Cette expression est équivoque, dès lors que l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78 ne comprend pas d'énumération de professions. Il est dès lors préférable d'écrire "les praticiens professionnels visés aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater et 22".

(1) Arrêt Tre Traktörer AB, o.c., p. 23, § 59; arrêt Fredin (I), o.c., p. 17, § 51. Pour la confirmation la plus récente de ce principe, voir Cour eur. D.H., 21 novembre 1995, Velosa Barreto, (Publ. Cour, série A, vol. 334, p. 13), § 36.

(2) Avis L. 24.778/1/8 des 7 et 8 décembre 1995 relatif au projet qui a donné lieu à la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1, (120), 146.

Article 3

A l'article 77bis, alinéa 1er, en projet, il y a lieu de remplacer les mots "sur proposition conjointe des Ministres ..." par "sur la proposition conjointe des Ministres ...".

Article 4

1. A la phrase introductive de l'article 35undecies en projet, il y a lieu de remplacer les mots "sur proposition conjointe" par "sur la proposition conjointe".

2. A l'article 35undecies, 1°, en projet, il est question du "praticien individuel visé à l'article 35ter ...".

Lue dans le contexte d'une disposition qui a trait à la qualification professionnelle, cette référence est équivoque : elle peut en effet concerner tant les quelques praticiens professionnels qui sont agréés pour porter un titre professionnel particulier ou pour se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière, que tous les praticiens professionnels mentionnés à l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78, même si pour la profession concernée, il n'a encore été fixé de titres professionnels particu-

.../...

liers, ni de qualifications professionnelles particulières(1)

L'intention des auteurs du projet ne peut se déduire avec certitude de l'exposé des motifs. Le texte doit en tout cas être précisé. S'il est opté pour la seconde interprétation, il y aura lieu d'écrire : "les praticiens professionnels individuels visés aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater et 22".

3. Au vu de l'intitulé du chapitre dans lequel il figure, l'article 35undecies en projet concerne uniquement l'évaluation. Rien n'indique que les auteurs du projet ont l'intention d'habiliter le Roi à désigner les structures qui organisent, indépendamment de l'évaluation, "l'entretien de la compétence professionnelle" même.

Par souci de clarté, il convient dès lors d'insérer dans le 2° en projet le mot "de" entre les mots "l'évaluation de la pratique et" et "l'entretien".

Article 5

A l'article 35duodecies en projet, il y a lieu de remplacer les mots "des praticiens visés à l'article 35ter"

(1) Cette dernière hypothèse s'applique actuellement aux praticiens de la kinésithérapie.

par "des praticiens professionnels visés aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, 21bis, 21quater et 22".

En outre, cette observation s'applique également, moyennant les adaptations nécessaires, à l'article 7 du projet et à l'article 36bis, § 2, en projet de la loi coordonnée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (article 8 du projet).

Article 6

1. Dans la phrase introductive de l'article 35ter decies (et non : "tredecies") en projet, il convient de remplacer les mots "sur proposition" par "sur la proposition conjointe".

La même observation s'applique à l'article 7.

2. Dans le 3° en projet, il convient de remplacer les mots "comme prévu à l'art. 6" par "visé à l'article 7 de la loi du ..." ou, si la suggestion formulée dans l'observation 1 relative à l'article 7 est suivie, par "visé à l'article 35quater decies".

.../...

Article 7

1. Sauf si l'intention est de laisser subsister cet article comme une disposition autonome, il convient d'ajouter une phrase liminaire mentionnant que l'article, comme le précédent, est inséré dans l'arrêté royal n° 78, plus particulièrement au titre d'article 35quater decies.

2. En ce qui concerne les missions des comités de concertation, l'article 7, 3°, se limite à habiliter le Roi à déterminer ces missions.

Le projet même devrait fixer les missions essentielles (1).

Article 8

1. Dans l'article 36bis, § 1er, alinéa 1er, en projet, il est question d'une "proposition conjointe des Ministres, d'une "proposition" de la Commission nationale médico-mutualiste, et de "propre propositions" (lire : "propre proposition") des Ministres. L'emploi d'un même mot dans des

(1) Voir l'avis L. 26.304/8 du 11 avril 1997 cité, p. 10.5-27, note de bas de page 2.

acceptions différentes rend le texte difficilement lisible (1).

Le Conseil d'Etat suggère le texte suivant :

"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition conjointe des Ministres ... dans leurs attributions, les conditions et la procédure ... est instaurée.

L'arrêté visé est pris sur la proposition de la Commission nationale médico-mutualiste. Les ministres peuvent fixer le délai dans lequel la Commission peut formuler une proposition. Si cette proposition n'est pas faite dans ce délai ou si les ministres ne peuvent s'y rallier, ils peuvent soumettre leur propre proposition à la Commission. La Commission rend alors un avis sur cette proposition, dans le délai fixé par les ministres. Après l'expiration de ce délai, il peut alors être délibéré au sein du Conseil des Ministres sur l'arrêté, adapté le cas échéant à l'avis de la Commission."

2. Au paragraphe 2 en projet, il convient de remplacer les mots "sur proposition conjointe" par "sur la proposition conjointe".

(1) Voir l'avis L. 26.304/8 cité, p. 10.527, note de bas de page 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH en Mevr. R. THIELEMANS, auditeurs. 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.

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN VAERENBERGH et Mme R. THIELEMANS, auditeurs. 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,

F. LIEVENS

W. DEROOVER