

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 februari 1999 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de artikelen 2, 3 en 4 van een ontwerp van wet "betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesietherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen", heeft op 5 februari 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 3 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les articles 2, 3 et 4 d'un projet de loi "relatif aux pratiques non conventionnelles en matière de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et de professions paramédicales", a donné le 5 février 1999 l'avis suivant :

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

Te dezen wordt de hoogdringendheid gemotiveerd "door het feit dat de plenaire vergadering zich zo snel mogelijk wenst uit te spreken over dit ontwerp".

*

* *

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 DE VOOR ADVIES VOORGELEGDE BEPALINGEN

Op 18 augustus 1998 is door de regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend, betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen (1). Dit ontwerp is thans, na amendering, goedgekeurd door de Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing.

(1) Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1714-1.

De adviesaanvraag heeft betrekking op de artikelen 2, 3 en 4 van de door de commissie aangenomen tekst.

De geamendeerde bepalingen van artikel 2 zijn die van paragraaf 1, 2° en 3°, en paragraaf 4. Paragraaf 1, 2°, eerste lid, omschrijft een "niet-conventionele praktijk" als "de gebruikelijke verrichting van handelingen die tot doel hebben iemands gezondheid te verbeteren en/of te beschermen, met inachtneming van de in deze wet opgenomen voorschriften en voorwaarden, en onverminderd het bepaalde in (het) koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies". Paragraaf 1, 3°, bevat een definitie van het begrip "erkende beroepsorganisaties". Paragraaf 4 bepaalt dat de Koning, voor andere niet-conventionele praktijken dan de vier die reeds in de ontworpen wet zelf (artikel 2, § 3) vermeld zijn, kamers kan instellen.

Artikel 3 machtigt de Koning om de algemene voorwaarden vast te stellen die gelden voor de uitoefening van elke niet-conventionele praktijk (paragraaf 1), om een niet-conventionele praktijk waarvoor een kamer is ingesteld, te registreren (paragraaf 2), en om de voorwaarden te bepalen waaronder de beoefenaars van een niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd worden (paragraaf 3).

Artikel 4 bepaalt dat de door de Koning met toepassing van de artikelen 2 en 3 genomen besluiten binnen zes maand na hun bekendmaking door de wetgever bekrachtigd moeten worden. Vóór de bekrachtiging kunnen die besluiten geen effect sorteren.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In paragraaf 1, 2°, eerste lid, wordt een omschrijving gegeven van wat onder een niet-conventionele praktijk verstaan moet worden. In het tweede lid wordt bepaald dat onder meer als niet-conventionele praktijk worden beschouwd : de homeopathie, de chiropraxie, de osteopathie en de acupunctuur - hierna genoemd de wettelijke praktijken -, alsmede de praktijken waarvoor door de Koning een kamer wordt ingesteld - hierna genoemd de andere praktijken (dan de wettelijke).

1.1. Een niet-conventionele praktijk wordt inhoudelijk omschreven als "de gebruikelijke verrichting (lees : het gewoonlijk verrichten) van handelingen die tot doel hebben iemands gezondheid te verbeteren en/of te beschermen".

1.1.1. Die omschrijving is zo ruim, dat ze slaat op handelingen die onder het vigerende recht beschouwd moeten worden als behorend tot de uitoefening van de geneeskunde, de tandheelkunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde of een paramedisch beroep. Het opschrift van het ontwerp bevestigt zulks.

Het gaat m.a.w. om praktijken die eveneens geregeld worden in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies. Het "niet-conventioneel" karakter van de

.../...

praktijken bestaat er dan in, blijkens de definitie van het ontwerp, dat ze beoefend worden "met inachtneming van de in deze wet opgenomen voorschriften en voorwaarden".

Hieruit moet afgeleid worden dat de beoefenaar van een van de hiervóór genoemde praktijken de keuze heeft : ofwel stelt hij de desbetreffende handelingen met inachtneming van de bepalingen van de ontworpen wet, ofwel houdt hij zich aan de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78. In het eerste geval beoefent hij een niet-conventionele praktijk, in het andere geval een conventionele praktijk.

Op die manier wordt in beginsel een strikte scheiding in het leven geroepen tussen de conventionele en de niet-conventionele praktijken. Die scheiding kan nochtans minder strikt gemaakt worden, in zoverre de Koning, met toepassing van het ontworpen artikel 10, bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78 van toepassing kan verklaren op de beoefenaars van een geregistreeerde niet-conventionele praktijk.

1.1.2. De vraag rijst of het in het ontworpen systeem mogelijk is voor een bepaalde persoon om terzelfder tijd een conventionele en een niet-conventionele praktijk te beoefenen.

De tekst van het ontwerp sluit zulks niet uit. Men kan "gewoonlijk" handelingen stellen die behoren tot de beoefening van een conventionele praktijk, terwijl men daarnaast evenzeer "gewoonlijk" handelingen kan stellen die behoren tot de beoefening van een niet-conventionele praktijk.

.../...

Het is minder duidelijk of het koninklijk besluit nr. 78 en de ontworpen wet allebei toegepast kunnen worden op één en dezelfde beoefenaar, met dien verstande dat het koninklijk besluit nr. 78 dan zou gelden voor één soort handelingen en de ontworpen wet voor een andere soort handelingen.

De wetgever dient voor dit geval een duidelijke oplossing te kiezen. Deze kan erin bestaan dat hij de cumulatieve toepassing van de beide regelingen uitsluit, bijvoorbeeld door elke beoefenaar te dwingen tot het maken van een keuze voor een conventionele of een niet-conventionele praktijk, of door aan één regeling de voorrang te geven boven de andere. Indien hij de cumulatieve toepassing van de beide regelingen wil toelaten, dient hij ervoor te zorgen dat er tussen de onderscheiden bepalingen van die regelingen geen zijn die elkaar uitsluiten. Binnen de beperkte tijd die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State de bepalingen van het ontwerp niet kunnen toetsen op hun bestaanbaarheid met die van het koninklijk besluit nr. 78.

1.2. Aan de in artikel 2, § 1, 2°, eerste lid, van het ontwerp gegeven omschrijving wordt toegevoegd dat ze geldt, "onverminderd het bepaalde in (het) koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies".

Die toevoeging is verwarrend.

.../...

Strikt genomen wijst het gebruik van het woord "onverminderd" erop dat de ontworpen wet niet de minste afbreuk doet aan de toepasselijkheid van het koninklijk besluit nr. 78. Dit zou dan betekenen dat voor het beoefenen van een niet-conventionele praktijk niet enkel de voorschriften en de voorwaarden van de ontworpen wet, maar ook die van de desbetreffende bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78 nageleefd moeten worden. Die lezing strookt kennelijk niet met de bedoeling van de commissie : mocht dat wel het geval zijn, dan zou artikel 10 van de door de commissie aangenomen tekst in elk geval overbodig zijn.

Het is niet duidelijk wat dan wèl de bedoeling is van de aangehaalde toevoeging. Ter wille van de rechtszekerheid moet de tekst zo aangepast worden dat er daarover geen twijfel kan bestaan.

Het is bovendien niet wenselijk dat in een definitie een bepaling wordt verwerkt met een normatieve draagwijdte. Het zou beter zijn dat de kwestie van de toepasselijkheid van de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78 het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijk artikel, te dezen artikel 10. In dat artikel zou dan de eventuele toepasselijkheid geregeld moeten worden van het koninklijk besluit nr. 78 op niet-conventionele praktijken én op beoefenaars die zowel een conventionele als een niet-conventionele praktijk beoefenen (zie hiervóór, opmerking 1.1.2).

1.3. In artikel 2, § 1, 2°, tweede lid, wordt een opsomming gegeven van een aantal niet-conventionele praktijken. Die opsomming is niet-limitatief, zoals blijkt uit het gebruik van de woorden "onder meer".

.../...

Het niet-limitatief karakter van de opsomming strookt niet met de definitie die in het eerste lid wordt gegeven. Die definitie beperkt de niet-conventionele praktijken immers tot praktijken die met inachtneming van de in de ontworpen wet opgenomen voorschriften en voorwaarden worden beoefend. Praktijken die niet behoren tot die welke in de opsomming voorkomen, en waarvoor er m.a.w. geen kamer is, kunnen niet met inachtneming van de bedoelde voorschriften en voorwaarden uitgeoefend worden, en kunnen derhalve geen niet-conventionele praktijken zijn (1).

De woorden "onder meer" dienen derhalve uit het tweede lid weggelaten te worden.

2. In paragraaf 1, 3°, wordt bepaald wat onder "erkende beroepsorganisaties" verstaan moet worden.

2.1. Uit paragraaf 4 blijkt dat er al erkende beroepsorganisaties kunnen zijn voordat een bepaalde praktijk als "niet-conventioneel" wordt beschouwd, in de zin van paragraaf 1, 2°. Zoals de Raad van State reeds suggereerde in zijn advies L. 27.412/3 van 24 maart 1998, zou het dan ook beter zijn te gewagen van "beroepsorganisaties van beoefenaars van een praktijk die in aanmerking kan komen om als een niet-conventionele praktijk gekwalificeerd te worden" (2).

(1) Die praktijken kunnen wel vallen onder de toepassing van het koninklijk besluit nr. 78.

(2) Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1714-1, (12), 17.

2.2. In zoverre in het ontwerp bepaald wordt dat de criteria voor de erkenning bepaald worden door de minister (die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft), gaat het voorbij aan artikel 108 van de Grondwet. Bij die bepaling wordt de uitvoering van de wetten immers aan de Koning opgedragen.

3. Bij artikel 2, § 4, wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om kamers in te stellen voor andere dan de vier wettelijke niet-conventionele praktijken.

Bij die bepaling zijn geen opmerkingen te maken.

Artikel 3

1. Paragraaf 1 bepaalt dat de Koning, op advies van de paritaire commissie (1), de "algemene voorwaarden voor de uitoefening van elke niet-conventionele praktijk" vaststelt. In die paragraaf worden bovendien een aantal elementen opgesomd waarop het advies betrekking moet hebben (lees : waarop de voorwaarden betrekking moeten hebben).

De bedoelde algemene voorwaarden zijn voorwaarden die gelden voor elke niet-conventionele praktijk, zonder onderscheid. Dit kan beter tot uitdrukking gebracht worden door te bepalen dat het gaat om de "algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken".

(1) De onderscheiden kamers hoeven geen ontwerp van advies voor te leggen (artikel 5, § 4, tweede lid).

Een van die algemene voorwaarden heeft betrekking op de "niet toegestane handelingen voor beoefenaars die geen arts zijn". De Raad van State vraagt zich af of dergelijke handelingen wel in abstracto vastgesteld kunnen worden, en of die handelingen niet veeleer vastgesteld moeten worden binnen het kader van de concrete praktijk waarover het gaat.

2. Paragraaf 2 bepaalt dat de Koning, op advies van de paritaire commissie, een niet-conventionele praktijk waarvoor een kamer is ingesteld, kan registreren. De paritaire commissie geeft haar advies op basis van een ontwerp dat door de betrokken kamer wordt voorgelegd. In die paragraaf worden bovendien een aantal elementen opgesomd waarop het advies betrekking moet hebben.

Bij die bepaling zijn geen opmerkingen te maken.

3. Paragraaf 3 bepaalt dat de Koning, op advies van de paritaire commissie, de voorwaarden vaststelt voor de individuele registratie van de beoefenaars van een bepaalde niet-conventionele praktijk. De paritaire commissie geeft haar advies op basis van een ontwerp dat door de betrokken kamer wordt voorgelegd. In die paragraaf worden bovendien een aantal elementen opgesomd waarop de voorwaarden betrekking moeten hebben.

Het is niet duidelijk of de voorwaarden voor de individuele registratie gelijktijdig met de registratie van de betrokken praktijk vastgesteld worden.

.../...

Indien dit inderdaad het geval is, kunnen de bepalingen van de paragrafen 2 en 3 beter tot één paragraaf verwerkt worden.

Indien het daarentegen de bedoeling is dat de voorwaarden voor de individuele registratie pas bepaald worden nadat de betrokken praktijk geregistreerd is, dient paragraaf 3, eerste lid, te worden geschreven als volgt :

"Binnen drie 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 geregistreeerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden.".

Artikel 4

Dit artikel voorziet in de bekrachtiging van de koninklijke besluiten die ter uitvoering van de artikelen 2 en 3 worden genomen.

Uit de toelichting bij amendement nr. 14 blijkt dat deze bepaling in het ontwerp is ingevoegd om tegemoet te komen aan de kritiek die de Raad van State in zijn advies van 24 maart 1998 heeft geuit (1).

(1) Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1714-3, p. 4.

Die kritiek kwam erop neer dat het destijds voor advies voorgelegde voorontwerp van wet voorzag in een te ruime delegatie van bevoegdheid aan de Koning, welke met name de registratie van niet-conventionele praktijken en het bepalen van de voorwaarden voor de individuele registratie van de beoefenaars omvatte. De Raad van State suggereerde dat de inhoudelijke regeling van niet-conventionele praktijken overgelaten zou worden aan de wetgever, eventueel nadat daarover adviezen uitgebracht zouden zijn (1).

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp komt grotendeels tegemoet aan die kritiek. Het vereiste van de bekrachtiging houdt in dat de regeling inzake een niet-conventionele praktijk niet uitgevoerd kan worden dan nadat daarvoor de goedkeuring verkregen is van een beraadslagende vergadering die democratisch verkozen is. De wetgevende kamers zullen zich in beginsel echter moeten beperken tot een beoordeling van een regeling die reeds door de Koning is vastgesteld; onder voorbehoud van eventuele wijzigingen die zij aanbrengen, gaat het niet om een regeling die in de wetgevende kamers zelf tot stand komt.

Zo er vanuit grondwettelijk oogpunt geen bezwaar bestaat tegen de aldus ontworpen regeling, staat het aan de wetgever om te oordelen of het opportuun is om op die manier af te wijken van de normale wijze waarop normen met kracht van wet tot stand komen.

(1) Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1714-1, (12), 13-14.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat een koninklijk besluit, genomen ter uitvoering van de ontworpen wet, de hogere rechtsnormen moet eerbiedigen, en m.a.w. niet kan ingaan tegen de bepalingen van die wet zelf. De Koning is dus niet gemachtigd om, ter gelegenheid van de uitvoering van artikel 2 of 3, een wijziging aan te brengen in de ontworpen wet zelf (1).

Indien de eerder gedane suggestie van de Raad van State gevolgd zou worden, en de regeling van de niet-conventionele praktijken integraal aan de wetgever overgelaten zou worden, zou de regering, eventueel na het inwinnen van bepaalde adviezen, een wetsontwerp moeten indienen. Het spreekt vanzelf dat een dergelijk ontwerp bepalingen kan bevatten die afwijken van de ontworpen wet, of die ertoe strekken wijzigingen in die wet aan te brengen. Het is de vraag of de ruimere mogelijkheden die de wetgever aldus geboden zouden worden, niet opwegen tegen de voordelen die verwacht worden van een regeling bij koninklijk besluit.

(1) Mocht de Koning daartoe wel gemachtigd worden, dan zouden hem "bijzondere machten" verleend worden. De Raad van State ziet echter niet in op grond van welke uitzonderlijke omstandigheden een dergelijke delegatie van bevoegdheid verantwoord zou kunnen worden.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door het feit dat de plenaire vergadering zich zo snel mogelijk wenst uit te spreken over dit ontwerp".

*

* *

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

*

* *

PORTEE DES DISPOSITIONS SOUMISES POUR AVIS

Le 18 août 1998, le gouvernement a déposé à la Chambre des représentants un projet de loi relatif aux pratiques non conventionnelles en matière de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et de professions paramédicales (1). Après amendement, ce projet a été à présent approuvé par la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société.

(1) Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1714-1.

La demande d'avis porte sur les articles 2, 3 et 4 du texte adopté par la commission.

Les dispositions amendées de l'article 2 sont celles du paragraphe 1er, 2° et 3°, et du paragraphe 4. Le paragraphe 1er, 2°, alinéa 1er, définit une "pratique non conventionnelle" comme "la pratique habituelle d'actes ayant pour but d'améliorer et/ou de préserver l'état de santé d'un être humain et exercée selon les règles et conditions stipulées dans la présente loi, sans préjudice 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". Le paragraphe 1er, 3°, comporte une définition de la notion "organisations professionnelles reconnues". Le paragraphe 4 dispose que le Roi peut installer des chambres pour d'autres pratiques non conventionnelles que les quatre qui sont déjà mentionnées dans la loi en projet même (article 2, § 3).

L'article 3 autorise le Roi à fixer les conditions générales applicables à l'exercice de toute pratique non conventionnelle (paragraphe 1er), à enregistrer une pratique non conventionnelle pour laquelle une chambre a été créée (paragraphe 2), et à fixer les conditions de l'enregistrement individuel des praticiens d'une pratique non conventionnelle (paragraphe 3).

L'article 4 dispose que les arrêtés pris par le Roi en application des articles 2 et 3 doivent être confirmés par le législateur dans les six mois qui suivent leur publication. Avant la confirmation, ces arrêtés ne peuvent sortir aucun effet.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Le paragraphe 1er, 2°, alinéa 1er, définit ce qu'il faut entendre par pratique non conventionnelle. L'alinéa 2 dispose que sont notamment considérées comme pratiques non conventionnelles : l'homéopathie, la chiropraxie, l'ostéopathie et l'acupuncture - dénommées ci-après les pratiques légales -, ainsi que les pratiques pour lesquelles une chambre a été installée par le Roi - dénommées ci-après les autres pratiques (que les pratiques légales).

1.1. Une pratique non conventionnelle est définie sur le fond comme "la pratique habituelle (lire : l'accomplissement habituel) d'actes ayant pour but d'améliorer et/ou de préserver l'état de santé d'un être humain".

1.1.1. Cette définition est si large qu'elle englobe des actes qui, selon le droit en vigueur, doivent être considérés comme relevant de l'exercice de l'art médical, l'art dentaire, l'art pharmaceutique, la kinésithérapie, l'art infirmier ou d'une profession paramédicale. L'intitulé du projet en est la confirmation.

Il s'agit en d'autres mots de pratiques qui sont également régies par 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. Le caractère "non conventionnel" des pratiques tient alors, selon la définition du projet, en ce qu'elles

.../...

sont exercées "selon les règles et conditions stipulées dans (cette) loi".

Il faut en déduire que le praticien d'une des pratiques précitées a le choix : soit il accomplit les actes concernés en se conformant aux dispositions de la loi en projet, soit il s'en tient aux dispositions de l'arrêté royal n° 78. Dans le premier cas, il exerce une pratique non conventionnelle, dans l'autre cas, une pratique conventionnelle.

De cette manière, une séparation rigoureuse est faite, en principe, entre les pratiques conventionnelles et les pratiques non conventionnelles. Cette séparation peut cependant être rendue moins rigoureuse, dans la mesure où le Roi peut, en application de l'article 10 en projet, déclarer les dispositions de l'arrêté royal n° 78 applicables aux praticiens d'une pratique non conventionnelle enregistrée.

1.1.2. La question se pose de savoir si le système en projet permet à une personne donnée d'exercer en même temps une pratique conventionnelle et une pratique non conventionnelle.

Le texte du projet ne l'exclut pas. On peut "habituellement" accomplir des actes relevant de l'exercice d'une pratique conventionnelle, tout en accomplissant "habituellement" des actes relevant de l'exercice d'une pratique non conventionnelle.

Il est moins clair si l'arrêté royal n° 78 et la loi en projet peuvent s'appliquer tous deux à un seul et

.../...

même praticien, étant entendu que l'arrêté royal n° 78 s'appliquerait dès lors à un type d'actes et la loi en projet à un autre type d'actes.

Le législateur se doit, dans ce cas, de choisir une solution claire. Celle-ci peut consister à exclure l'application cumulative des deux réglementations, par exemple, en obligeant chaque praticien à faire un choix en faveur d'une pratique conventionnelle ou d'une pratique non conventionnelle, ou en donnant la priorité à une réglementation par rapport à l'autre. S'il entend autoriser l'application cumulative des deux réglementations, il devra veiller à ce que, parmi les différentes dispositions de ces réglementations, il n'y en ait pas qui s'excluent. Dans le bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner les dispositions du projet quant à leur compatibilité avec celles de l'arrêté royal n° 78.

1.2. La définition donnée à l'article 2, § 1er, 2°, alinéa 1er, du projet, énonce en outre qu'elle s'applique "sans préjudice 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".

Cet ajout est source de confusion.

A strictement parler, l'emploi des mots "sans préjudice de" indique que la loi en projet n'affecte en rien l'applicabilité de l'arrêté royal n° 78. Cela tendrait à signifier qu'en ce qui concerne l'exercice d'une pratique non conventionnelle, il y a lieu de respecter non seulement les règles et conditions de la loi en projet, mais également

.../...

celles des dispositions y afférentes de l'arrêté royal n° 78. Cette interprétation n'est manifestement pas conforme à l'intention de la commission : si tel était néanmoins le cas, l'article 10 du texte adopté par la commission serait en tout cas superflu.

On n'aperçoit pas quel est alors le véritable objet de l'ajout cité. Dans un souci de sécurité juridique, il convient d'adapter le texte de manière telle qu'il ne puisse subsister de doute sur ce point.

En outre, il n'est pas souhaitable qu'une disposition à portée normative soit intégrée dans une définition. Il serait préférable que la question de l'applicabilité des dispositions de l'arrêté royal n° 78 fasse l'objet d'un article distinct, en l'occurrence l'article 10. Cet article devrait alors régler l'applicabilité éventuelle de l'arrêté royal n° 78 aux pratiques non conventionnelles ainsi qu'aux praticiens qui exercent tant une pratique conventionnelle qu'une pratique non conventionnelle (voir l'observation 1.1.2 ci-dessus).

1.3. L'article 2, § 1er, 2°, alinéa 2, comporte une énumération d'un certain nombre de pratiques non conventionnelles. Cette énumération n'est pas limitative, ainsi que le montre l'emploi des mots "entre autres".

Le caractère non limitatif de l'énumération ne s'accorde pas avec la définition donnée à l'alinéa 1er. En effet, cette définition limite les pratiques non conventionnelles à des pratiques exercées selon les règles et conditions énoncées dans la loi en projet. Les pratiques qui ne figurent pas parmi celles qui sont énumérées et pour

.../...

lesquelles, en d'autres termes, il n'existe pas de chambre, ne peuvent être exercées selon les règles et conditions visées, et ne peuvent donc constituer des pratiques non conventionnelles (1).

Les mots "entre autres" doivent dès lors être omis de l'alinéa 2.

2. Le paragraphe 1er, 3°, détermine ce qu'il faut entendre par "organisations professionnelles reconnues".

2.1. Il se dégage du paragraphe 4 que des organisations professionnelles reconnues peuvent déjà exister avant qu'une pratique donnée ne soit considérée comme "non conventionnelle" au sens du paragraphe 1er, 2°. Comme le Conseil d'Etat l'avait déjà suggéré dans son avis L. 27.412/3 du 24 mars 1998, il serait dès lors préférable de faire état d'"organisations professionnelles de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de pratique non conventionnelle" (2).

2.2. Dans la mesure où le projet dispose que les critères de reconnaissance sont fixés par le ministre (qui a la santé publique dans ses attributions), il méconnaît l'article 108 de la Constitution. En effet, cette disposition confie l'exécution des lois au Roi.

(1) Ces pratiques peuvent cependant entrer dans le champ d'application de l'arrêté royal n° 78.

(2) Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1714-1, (12), 17.

3. L'article 2, § 4, autorise le Roi à installer des chambres pour d'autres pratiques non conventionnelles que les quatre pratiques non conventionnelles légales.

Cette disposition n'appelle pas d'observations.

Article 3

1. Le paragraphe 1er dispose que le Roi fixe, sur avis de la commission paritaire (1), les "conditions générales applicables pour l'exercice de toute pratique non conventionnelle". En outre, ce paragraphe énumère un certain nombre d'éléments sur lesquels l'avis doit porter (lire : sur lesquels les conditions doivent porter).

Les conditions générales visées sont des conditions qui s'appliquent à toute pratique non conventionnelle, sans distinction. On pourrait mieux exprimer cette idée en disposant qu'il s'agit des "conditions générales applicables à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles".

Une de ces conditions générales concerne les "actes non autorisés pour les praticiens non médecins". Le Conseil d'Etat se demande si de tels actes peuvent effectivement être déterminés in abstracto et s'ils ne doivent pas plutôt être déterminés dans le cadre de la pratique concrète dont il est question.

(1) Les différentes chambres ne doivent pas communiquer de projet d'avis (article 5, § 4, alinéa 2).

2. Le paragraphe 2 dispose que le Roi peut, sur avis de la commission paritaire, enregistrer une pratique non conventionnelle pour laquelle une chambre a été créée. La commission paritaire rend son avis sur la base d'un projet communiqué par la chambre concernée. En outre, ce paragraphe énumère un certain nombre d'éléments sur lesquels l'avis doit porter.

Cette disposition n'appelle pas d'observations.

3. Le paragraphe 3 prévoit que le Roi fixe, sur avis de la commission paritaire, les conditions de l'enregistrement individuel des praticiens d'une pratique non conventionnelle donnée. La commission paritaire rend son avis sur la base d'un projet communiqué par la chambre concernée. En outre, ce paragraphe énumère un certain nombre d'éléments sur lesquels les conditions doivent porter.

Le texte ne précise pas si les conditions de l'enregistrement individuel sont fixées simultanément à l'enregistrement de la pratique concernée.

Si tel est effectivement le cas, les dispositions des paragraphes 2 et 3 gagneraient à être réunies en un seul paragraphe.

Si, en revanche, l'intention est de ne fixer les conditions de l'enregistrement individuel qu'après avoir enregistré la pratique concernée, il y a lieu de rédiger le paragraphe 3, alinéa 1er, comme suit :

.../...

"Dans les trois mois de la communication d'un projet d'avis par la chambre concernée, la commission paritaire rend un avis sur les conditions dans lesquelles les praticiens d'une pratique non conventionnelle enregistrée peuvent être enregistrés de manière individuelle."

Article 4

Cet article prévoit la confirmation des arrêtés royaux pris en exécution des articles 2 et 3.

Il ressort du commentaire de l'amendement n° 14 que cette disposition a été insérée dans le projet afin de remédier à la critique émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 24 mars 1998 (1).

Cette critique tenait en ce que l'avant-projet de loi soumis à l'époque pour avis prévoyait une délégation de pouvoir trop large au Roi, laquelle comportait notamment l'enregistrement de pratiques non conventionnelles et la fixation des conditions de l'enregistrement individuel des praticiens. Le Conseil d'Etat suggérait de laisser au législateur le soin de régler sur le fond les pratiques non conventionnelles après que des avis auraient éventuellement été émis à ce sujet (2).

Le projet soumis présentement pour avis remédie en grande partie à cette critique. L'exigence de la

(1) Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1714-3, p.4.

(2) Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1714-1, (12), 13-14.

confirmation implique que la réglementation en matière de pratique non conventionnelle ne peut être exécutée qu'après en avoir obtenu l'approbation d'une assemblée délibérante démocratiquement élue. Cependant, les chambres législatives devront en principe se limiter à apprécier une réglementation qui a déjà été fixée par le Roi; sous réserve d'éventuelles modifications apportées par celles-ci, il ne s'agit pas d'une réglementation qui est élaborée par les chambres législatives mêmes.

Si, d'un point de vue constitutionnel, il n'y a pas d'objection à la réglementation ainsi en projet, il appartient au législateur d'apprécier s'il est opportun de déroger ainsi à la procédure habituelle qui régit l'élaboration de normes ayant force de loi.

A cet égard, il ne faut pas perdre de vue qu'un arrêté royal, pris en exécution de la loi en projet, doit respecter les normes juridiques supérieures et ne peut, en d'autres termes, aller à l'encontre des dispositions de cette loi même. Le Roi n'est donc pas habilité, lors de l'exécution de l'article 2 ou 3, à apporter une modification à la loi en projet même (1).

Si la suggestion faite précédemment par le Conseil d'Etat était suivie et la réglementation des pratiques non conventionnelles était laissée intégralement aux soins du législateur, le gouvernement devrait, éventuellement après

(1) Si le Roi y était néanmoins habilité, des "pouvoirs spéciaux" lui seraient accordés. Le Conseil d'Etat ne perçoit cependant pas par quelles circonstances exceptionnelles une telle délégation de pouvoir pourrait être justifiée.

avoir recueilli certains avis, déposer un projet de loi. Il est évident qu'un tel projet peut comporter des dispositions qui s'écarteraient de la loi en projet ou qui tendraient à y apporter des modifications. La question est de savoir si les possibilités plus larges qui s'ouvriraient ainsi au législateur, ne l'emportent pas sur les avantages attendus d'une réglementation par arrêté royal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
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 H. J. VAN NIEUWENHOVE,
adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par
M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur
adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER