

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.805/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 november 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 5 december 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, een regeling op te nemen betreffende het accrediteren van tandheekkundigen.

Het ontwerp bepaalt dat bij de Dienst voor geneeskundige verzorging drie "accrediteringsorganen" worden ingesteld, zijnde de Stuurgroep kwaliteitspromotie tandheelkunde, de Evaluatiecommissie tandheelkunde en de Commissie van beroep tandheelkunde.

Het ontwerp regelt de samenstelling en de wijze van benoeming van de leden van voornoemde organen, bepaalt hun bevoegdheden en regelt de werking ervan.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 januari 2007.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 36*bis*, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Luidens die bepaling kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op gezamenlijke voordracht van de ministers die respectievelijk Sociale Zaken en Volksgezondheid onder hun bevoegdheden hebben, en op voorstel van de betrokken akkoorden- of overeenkomstencommissie, een regeling inzake accreditering uitwerken voor onder meer de beroepsbeoefenaars bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, zijnde de tandheekkundigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Verschillende bepalingen van het ontwerp kennen aan de Stuurgroep kwaliteitspromotie verordenende bevoegdheden toe ¹.

⁽¹⁾ Zie het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, 2°, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het toekennen van verordenende bevoegdheden aan openbare instellingen of aan organen ervan moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene beginselen van het publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere vorm van rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen bovendien de waarborgen waarmee klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Uitzondering op dit principieel verbod vormen delegaties met een beperkte draagwijdte die bovendien van een zodanig technische aard zijn dat ervan mag worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. In geen geval echter kunnen delegaties van verordenende bevoegdheid worden aanvaard die een verband vertonen met wezenlijke onderdelen van de desbetreffende regeling.

Aangezien de verordenende bevoegdheid die in voornoemde bepalingen aan de Stuurgroep kwaliteitspromotie tandheelkunde wordt verleend betrekking heeft op essentiële aspecten van de ontworpen regeling, kunnen bedoelde delegaties geen doorgang vinden en dient de regeling van bedoelde aangelegenheden - althans in essentie ² - bij de Koning te blijven.

2. Wat betreft de erkenning van de organisatoren van bijscholingsactiviteiten, de erkenning van de organisatoren van peer review-sessies, de erkenning van de bijscholingsactiviteiten en van peer review-sessies, alsmede het verlenen van de accreditering door de Stuurgroep kwaliteitspromotie tandheelkunde, bevat het ontwerp geen bepalingen betreffende de te volgen procedure. Dit is eveneens het geval wat betreft de beslissingen van voornoemde Stuurgroep op het vlak van het geven van waarschuwingen, het schorsen van een organisator, het niet toekennen van het forfaitair accrediteringshonorarium of het schorsen van de accreditering.

Het verdient aanbeveling het ontwerp aan te vullen met de procedurele regels betreffende voornoemde aangelegenheden.

(2) De nadere uitwerking ervan kan in voorkomend geval worden overgelaten aan de bevoegde minister.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het derde lid van de aanhef dient de juiste datum van het voorstel van de Nationale commissie tandheekkundigen-ziekenfondsen te worden vermeld, te weten 12 juni 2006 (niet 13 juni 2006).

Artikel 1

1. In de inleidende zin schrijve men aan het einde "..., gecoördineerd op 14 juli 1994, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 13 juli 2001 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 december 2004, wordt een B ingevoegd, luidende:".

2. In het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, a), wordt bepaald dat de erin bedoelde voorwaarde geldt "om te worden geaccrediteerd en te blijven", terwijl in sommige andere onderdelen van 1° geen sprake meer is van het behoud van de accreditering. Indien het ook de bedoeling is dat blijvend aan de in die onderdelen bedoelde voorwaarden moet worden voldaan om de accreditering te kunnen behouden, dient dit, naar het voorbeeld van punt a), uitdrukkelijk ook in die onderdelen van 1° te worden bepaald.

3. In het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, b), is het volgens de gemachtigde ambtenaar de bedoeling dat een minimum aantal keren moet worden deelgenomen aan een peer review-sessie. Dit dient uitdrukkelijk te worden bepaald.

4. In het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, c), is sprake van een bereidheid in hoofde van de tandheekkundige om mee te werken aan gegevensregistratie met betrekking tot de tandheekkundige praktijk.

.../...

In zoverre voor bedoelde gegevensregistratie geen andere wettelijke basis voorhanden is dan voornoemde ontworpen bepaling en in zoverre de registratie betrekking zou hebben op persoonsgegevens, wordt het doel van de inzameling en de verwerking van bedoelde persoonsgegevens best uitdrukkelijk omschreven in de ontworpen bepaling zelf, ter voldoening aan de voorwaarde bedoeld in artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens. Indien het bovendien zou gaan om persoonsgegevens die de gezondheid betreffen, moet de verwerking ervan ook kunnen worden ingepast in een van de gevallen bedoeld in artikel 7, § 2 van dezelfde wet.

5. In hetzelfde ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, c), is het bovendien niet duidelijk wat de draagwijdte is van de bepaling dat de "dataregistratie moet doenbaar zijn". De draagwijdte van deze voorwaarde dient in het ontwerp te worden verduidelijkt.

6. Volgens de gemachtigde ambtenaar dient in het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, e), de bepaling dat "enkel de tandheeskundigen die werken in één of meerdere praktijken die wettelijk in orde zijn in aanmerking (komen) voor accreditering" zo te worden begrepen dat wanneer uit de praktijkgegevens zelf blijkt dat de aanvrager bepaalde wettelijke verplichtingen niet naleeft, de accreditering niet kan worden verleend. De ontworpen bepaling dient in die zin te worden verduidelijkt.

7. In het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 3°, wordt als mogelijke sanctie voor het niet naleven van de erkenningsvoorwaarden door de organisatoren van peer review-sessies onder meer in het niet-toekennen van het forfaitair accrediteringshonorarium gedurende minimum een jaar en maximum vijf jaar voorzien.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat het niet toekennen van het forfaitair accrediteringshonorarium aan de organisatoren van peer review-sessies, wegens het niet naleven van de voorwaarden daartoe, een oneigenlijk gebruik vormt van het accrediteringshonorarium, dat bovendien strijdig kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. In de mate dat de organisatoren van peer review-sessies voldoen aan de voorwaarden voor

.../...

het verkrijgen van de accreditering, zoals bepaald in het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 1°, hebben zij immers op dezelfde wijze als andere tandheelkundigen recht op dat honorarium.

Het gegeven dat geen andere financiële sanctie voorhanden is, zoals door de gemachtigde ambtenaar wordt verklaard, vormt geen deugdelijke verantwoording voor het aldus gemaakte onderscheid.

8. In het ontworpen artikel 122*octies bis*, § 4, 5°, moet volgens de gemachtigde ambtenaar worden geschreven dat de Stuurgroep het forfaitair accrediteringshonorarium "uitbetaalt" in plaats van "toekent". De betrokken bepaling dient in die zin te worden aangepast.

9. De inleidende zin van het ontworpen artikel 122*octies quater*, § 5, 2°, moet volgens de gemachtigde ambtenaar worden aangevuld met de woorden "op straffe van onontvankelijkheid", aangezien het de bedoeling is dat een niet volledig dossier tot onontvankelijkheid leidt.

10. In het ontworpen artikel 122*octies quater*, § 5, 6°, wordt bepaald dat elke beslissing van de Commissie van beroep tandheelkunde moet gemotiveerd zijn.

Deze motiveringsverplichting vloeit echter reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, zodat de bepaling overbodig is. Bovendien is de bepaling misleidend omdat daardoor de indruk kan ontstaan dat andere beslissingen waarvan sprake in het ontwerp niet zouden moeten worden gemotiveerd hetgeen, gelet op voornoemde wet, wel degelijk het geval is wat betreft beslissingen die als een administratieve rechtshandeling moeten worden beschouwd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.805/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 30 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 5 décembre 2006 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à insérer dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, des dispositions relatives à l'accréditation de praticiens de l'art dentaire.

Le projet dispose que trois "organes d'accréditation" sont institués auprès du Service des soins de santé, à savoir le Groupe de direction Promotion de la qualité de l'art dentaire, la Commission d'évaluation de l'art dentaire et la Commission d'appel de l'art dentaire.

Le projet règle la composition et le mode de nomination des membres des organes précités, détermine leurs compétences et en règle le fonctionnement.

Le règlement en projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

2. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 36bis, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Selon cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition conjointe des ministres ayant respectivement les Affaires sociales et la Santé publique dans leurs attributions, et sur la proposition de la commission des accords et des conventions concernée, élaborer une réglementation en matière d'accréditation notamment pour les praticiens professionnels visés à l'article 3 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, c'est-à-dire les praticiens de l'art dentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet attribuent des pouvoirs réglementaires au Groupe de direction Promotion de la qualité ¹.

À cet égard, il faut rappeler que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que toute forme de contrôle parlementaire direct fait alors défaut. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État. Échappent à cette interdiction de principe: les délégations limitées qui, en outre, sont à ce point techniques que l'on peut considérer que les organismes qui devront appliquer la réglementation en question sont les mieux placés pour mettre celle-ci au point en connaissance de cause et pour exercer la compétence ainsi déléguée. En aucun cas, les délégations de pouvoir réglementaire ne peuvent toutefois être autorisées lorsqu'elles concernent des parties essentielles de la réglementation en question.

Étant donné que le pouvoir réglementaire attribué dans les dispositions précitées au Groupe de direction Promotion de la qualité de l'art dentaire concerne des aspects essentiels du règlement en projet, les délégations prévues ne peuvent s'appliquer et le règlement des matières visées doit - du moins pour l'essentiel ² - demeurer dévolu au Roi.

2. Pour l'agrément des organisateurs d'activités de formation complémentaire, l'agrément des organisateurs de sessions de peer-review, l'agrément des activités de formation complémentaire et de sessions de peer-review, ainsi que pour l'octroi de

⁽¹⁾ Voir l'article 122octies bis, § 4, 1°, 2°, 3° et 4°, en projet, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

⁽²⁾ Leur mise en oeuvre peut le cas échéant être confiée au ministre compétent.

l'accréditation par le Groupe de direction Promotion de la qualité de l'art dentaire, le projet ne comporte aucune disposition relative à la procédure à suivre. C'est également le cas en ce qui concerne les décisions du Groupe de direction précité relatives à des avertissements à donner, à la suspension d'un organisateur, à la suspension de l'octroi des honoraires forfaitaires d'accréditation ou à la suspension de l'accréditation.

Il est recommandé de compléter le projet par l'insertion des règles de procédure pour les matières précitées.

Observations particulières

Préambule

Au troisième alinéa du préambule, il faut mentionner la date exacte de la proposition de la Commission nationale dento-mutualiste, qui est le 12 juin 2006 (et non le 13 juin 2006).

Article 1^{er}

1. À la fin de la phrase liminaire, on écrira "..., coordonnée le 14 juillet 1994, inséré par l'arrêté royal du 13 juillet 2001 et modifié par l'arrêté royal du 20 décembre 2004, un B, rédigé comme suit :".

2. L'article 122octies bis, § 4, 1°, a), en projet, prévoit que la condition qui y est mentionnée doit être remplie "pour être accrédité et le rester", alors que dans certaines autres subdivisions du 1°, il n'est pas question de la conservation de l'accréditation. Si l'intention est de prévoir qu'il faut également satisfaire en permanence aux conditions visées dans ces subdivisions pour pouvoir conserver l'accréditation, il y a lieu, à l'exemple du point a), de le préciser aussi explicitement dans ces subdivisions du 1°.

.../...

3. Selon le fonctionnaire délégué, l'article 122*octies bis*, § 4, 1°, b), en projet, vise à inscrire l'obligation de participer un nombre minimal de fois à une session de peer-review. Cette intention doit être mentionnée explicitement.

4. À l'article 122*octies bis*, § 4, 1°, c), en projet, il est question de disposition du praticien de l'art dentaire à collaborer à l'enregistrement des données relatives à la pratique dentaire.

Dans la mesure où l'enregistrement des données visé ne repose sur aucune autre base légale que la disposition en projet précitée et où l'enregistrement porterait sur des données à caractère personnel, il est préférable de définir explicitement dans la disposition en projet elle-même la finalité de la collecte et du traitement des données à caractère personnel visées, afin de satisfaire à la condition prévue à l'article 4, § 1^{er}, 2°, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. S'il s'agit de surcroît de données à caractère personnel relatives à la santé, leur traitement doit aussi pouvoir s'inscrire dans l'un des cas visés à l'article 7, § 2, de la même loi.

5. Par ailleurs, le même article 122*octies bis*, § 4, 1°, c), en projet, n'indique pas clairement quelle est la portée de la disposition selon laquelle l'"enregistrement de données doit être réalisable". Il faut clarifier la portée de cette condition dans le projet.

6. Selon le fonctionnaire délégué, la disposition prévoyant que "[n]entreront en ligne de compte pour l'accréditation que les praticiens de l'art dentaire qui travaillent dans une ou plusieurs pratiques légalement en ordre", figurant à l'article 122*octies bis*, § 4, 1°, e), en projet, doit être lue en ce sens que l'accréditation ne peut être accordée lorsque les données des pratiques attestent elles-mêmes que le demandeur ne se conforme pas à certaines obligations légales. Il faut préciser la disposition en projet dans ce sens.

7. L'article 122*octies bis*, § 4, 3°, en projet, prévoit comme sanction éventuelle du non-respect des conditions d'agrément par les organisateurs de sessions de peer-review

notamment une suspension de l'octroi des honoraires forfaitaires d'accréditation pendant minimum un an à maximum cinq ans.

Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que la suspension de l'octroi des honoraires forfaitaires d'accréditation des organisateurs de sessions de peer-review pour non-respect des conditions d'agrément constitue un usage impropre des honoraires forfaitaires, qui peut de surcroît être réputé contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Dans la mesure où les organisateurs de sessions de peer-review remplissent les conditions d'octroi de l'accréditation, mentionnées à l'article 122*octies bis*, § 4, 1°, en projet, ils ont en effet droit à ces honoraires au même titre que d'autres praticiens de l'art dentaire.

L'absence de toute autre sanction financière, alléguée par le fonctionnaire délégué, n'est pas une justification adéquate de la distinction ainsi faite.

8. À l'article 122*octies bis*, § 4, 5°, en projet, il faut écrire selon le fonctionnaire délégué que le Groupe de direction “verse” et non “accorde” l'honoraire forfaitaire d'accréditation. Il y a lieu d'adapter la disposition concernée dans ce sens.

9. Selon le fonctionnaire délégué, la phrase introductive de l'article 122*octies quater*, § 5, 2°, en projet, doit être complétée par les mots "sous peine d'irrecevabilité", dès lors que les auteurs du projet entendent qu'un dossier incomplet soit considéré comme irrecevable.

10. L'article 122*octies quater*, § 5, 6°, en projet, dispose que toute décision de la Commission d'appel de l'art dentaire doit être motivée.

Cette obligation de motivation découlant cependant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la disposition est superflue. En outre, elle est ambiguë dès lors qu'elle pourrait donner à penser que d'autres décisions dont il est question dans le projet ne devraient pas être motivées, alors qu'en égard à la loi précitée, elles doivent effectivement l'être pour ce qui est des décisions qui doivent être considérées comme des actes administratifs.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME