



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.789/2
du 23 septembre 2013

advies 53.789/2
van 23 september 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'exercice de l'homéopathie'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
uitoefening van de
homeopathie'

Le 19 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2013 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'exercice de l'homéopathie'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 septembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 septembre 2013.

^(*) Par courriel du 31 juillet 2013.

*

Op 19 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 30 september 2013 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de uitoefening van de homeopathie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 september 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2013.

^(*) Bij e-mail van 31 juli 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Aux termes du premier alinéa de son préambule, le projet d'arrêté royal se fonde sur trois dispositions de la loi du 29 avril 1999 'relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales', à savoir les articles 3, 8 et 10, § 2.

1.1. L'article 3 de cette loi du 29 avril 1999 dispose

« § 1^{er}. Dans les six mois de son installation, la Commission paritaire émet un avis au ministre en ce qui concerne les conditions générales applicables à l'exercice de toute les pratiques non conventionnelles.

Cet avis porte notamment sur l'assurance professionnelle et la couverture minimale, l'appartenance à une organisation professionnelle reconnue, un système d'enregistrement, un système de publicité, la liste d'actes non autorisés pour les praticiens non médecins.

Ces conditions générales sont, sur base de cet avis, déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de l'avis de la Commission paritaire doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

§ 2. Sur l'avis de la Commission paritaire, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, enregistrer les pratiques non conventionnelles pour lesquelles une chambre a été créée en vertu de l'article 2.

La Commission paritaire se prononce dans les trois mois de la transmission du projet d'avis de la chambre concernée, conformément à l'article 5, § 4.

Sur demande de la Commission paritaire, ce délai peut être prolongé de trois mois maximum. A l'issue de cette période, l'avis est censé être rendu, et un rapport relatant les différentes positions exprimées au sein de la Commission paritaire, est transmis au ministre.

L'avis émis par la Commission paritaire porte sur l'opportunité de l'enregistrement de la pratique non conventionnelle en tenant compte de critères relatifs à la qualité des soins, à leur accessibilité, à leur influence positive sur l'état de santé des patients; l'avis propose, en outre, une définition de la pratique visée.

Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de l'avis de la Commission paritaire doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

§ 3. 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.

Ces conditions peuvent notamment concerner les exigences en matière de formation et d'attestation de réussite de la formation, la formation permanente, la liste des actes autorisés et/ou non autorisés, un système de publicité.

Si aucun avis n'est émis par la Commission paritaire à l'issue de la période prévue, l'avis est censé être rendu et un rapport relatant les différentes positions émises en son sein est transmis au ministre.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions de l'enregistrement individuel des praticiens, sur base de l'avis émis par la Commission paritaire.

Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de cet avis doit faire l'objet d'une motivation spéciale ».

1.2. L'article 10, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999 prévoit ce qui suit

« Après avis de la Commission paritaire, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déclarer une ou plusieurs dispositions 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, applicables aux praticiens des pratiques non conventionnelles, enregistrées en vertu de la présente loi, et qui ne sont pas visés aux articles 2, 3, 21bis, 21quater et 22 de l'arrêté royal précité, ainsi qu'aux praticiens visés au § 1^{er} et pour autant qu'ils agissent hors des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de l'arrêté royal n° 78 ».

2.1. L'article 3 de la loi précitée du 29 avril 1999 distingue deux volets dans la procédure d'élaboration de la réglementation.

2.2. Un premier volet fait intervenir¹ la commission paritaire pour adopter une réglementation transversale applicable à toutes les pratiques non conventionnelles.

L'article 3, § 1^{er}, de la loi précitée du 29 avril 1999 requiert en effet de la commission paritaire un avis portant sur les conditions générales applicables à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles notamment en ce qui concerne :

- l'assurance professionnelle et la couverture minimale² ;
- l'appartenance à une organisation professionnelle reconnue³ ;
- un système d'enregistrement ;

¹ Dans le délai d'ordre de six mois courant à partir de l'installation de la commission paritaire.

² Voir l'avis de la commission paritaire du 27 septembre 2012 'relatif à l'assurance professionnelle et à la couverture minimale des pratiques non conventionnelles'.

³ Voir l'avis de la commission paritaire du 13 novembre 2012 'relatif à l'appartenance à une organisation professionnelle des pratiques non conventionnelles'.

- un système de publicité ⁴ ;
- la liste d'actes non autorisés pour les praticiens non médecins.

Les dispositions prises en ces matières doivent faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de l'avis rendu par la commission paritaire devant être spécialement motivée.

2.3. Le second volet implique que la commission paritaire donne son avis sur la base d'un projet d'avis établi par la chambre compétente pour la pratique non conventionnelle, les règles concernées étant alors d'application limitée à cette pratique.

En vertu de l'article 3, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999, la commission paritaire rend un avis sur l'opportunité de l'enregistrement de la pratique non conventionnelle en tenant compte de critères relatifs à la qualité des soins, à leur accessibilité, à leur influence positive sur l'état de santé des patients et elle propose également une définition de la pratique concernée.

En vertu de l'article 3, § 3, de cette même loi du 29 avril 1999, 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, conditions qui peuvent notamment concerner les exigences en matière de formation et d'attestation de réussite de la formation, la formation permanente, la liste des actes autorisés et/ou non autorisés, un système de publicité.

Tant en ce qui concerne le paragraphe 2 que le paragraphe 3 de l'article 3, la commission paritaire se prononce sur un projet d'avis établi par la chambre compétente pour la pratique concernée, et ce dans un délai de trois mois à dater de la transmission de ce projet, toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de cet avis devant être spécialement motivée.

Ce n'est qu'à défaut d'avis dans le délai de trois mois qu'un rapport est rédigé reprenant les positions en présence et qu'il peut être passé outre l'avis de la commission paritaire.

2.4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne concerne qu'une pratique non conventionnelle, à savoir l'homéopathie, et se situe ainsi dans le cadre de la procédure de l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 avril 1999. Il n'a en effet pas vocation à prévoir des règles applicables à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles et ne s'inscrit pas dans le champ de la procédure prévue à l'article 3, § 1^{er}.

Ce projet couvre :

- la définition de l'homéopathie (article 1^{er}, 5°, du projet), relevant à ce titre de la procédure de l'article 3, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999 ;

⁴ Voir l'avis de la commission paritaire du 22 novembre 2012 donné sur la base de l'article 3, § 1^{er}, de la loi précitée du 29 avril 1999 et qui concerne les pratiques non conventionnelles de l'homéopathie, l'ostéopathie et la chiropractie.

- l'enregistrement individuel de l'exercice de la pratique non conventionnelle de l'homéopathie et de la procédure prévue à cet effet (articles 2, 5 et 6, du projet), les conditions de cet enregistrement tenant à la formation et aux attestations de réussite de cette formation, la formation permanente (articles 7 et 8 du projet), les actes autorisés (article 10 du projet) et la publicité (article 11 du projet), ressortissant ainsi à la procédure de l'article 3, § 3, de cette même loi du 29 avril 1999.

2.5. Aucun arrêté royal n'a, à ce jour, été adopté en application de l'article 3, § 1^{er}, de la loi précitée du 29 avril 1999. La question se pose de savoir si l'ordre logique qui a prévalu dans la conception et la rédaction de l'article 3 de la loi est ainsi suivi en ce qu'aucune mesure transversale applicable à toutes les pratiques non conventionnelles n'a été prise en vue d'encadrer le dispositif propre à chacune des pratiques non conventionnelles pour lesquelles une chambre a été créée. Ce faisant, il n'est pas certain que la cohérence des règles générales et particulières, de même que leur articulation entre elles, seront effectivement garanties.

2.6. Quant au projet d'arrêté soumis pour avis, il n'apparaît pas du dossier transmis au Conseil d'État que la procédure prévue par l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 avril 1999 ait été correctement mise en œuvre alors même qu'il exécute cette disposition.

Il semble en effet que, pour certaines des règles figurant dans le texte en projet, seul un avis de la chambre de l'homéopathie (la définition de l'homéopathie⁵, la formation de base⁶, la formation permanente⁷ et les actes autorisés⁸, par exemple, régis respectivement par les articles 1^{er}, 5^o, 7, 8 et 10 du projet) a été émis.

Certes, certaines des dispositions de l'arrêté en projet pourraient être considérées comme ayant fait l'objet d'un avis de la chambre de l'homéopathie et d'un avis de la commission paritaire, à savoir :

- les articles 5 et 6 relatifs à l'enregistrement en ce que si l'avis de la commission paritaire du 22 novembre 2012 se présente, dans ses considérants, comme un avis rendu sur la base de l'article 3, § 1^{er}, de la loi précitée du 29 avril 1999, il se fonde toutefois, quant aux critères pris en considération, sur ceux énoncés par l'article 3, § 2, de la même loi et se réfère par ailleurs au seul avis de la chambre de l'homéopathie du 18 septembre 2012 ;

- l'article 11 relatif à la publicité dès lors que, si l'avis de la commission paritaire du 22 novembre 2012 est rendu, aux termes de l'un de ses considérants, sur la base de l'article 3, § 1^{er}, de la loi précitée du 29 avril 1999, il n'en concerne pas moins de manière particulière les règles de publicité applicables aux médecins et non médecins et est d'ailleurs rendu en se fondant

⁵ Voir l'avis de la chambre de l'homéopathie du 18 septembre 2012 'relatif à une définition de la pratique visée'.

⁶ Voir les avis de la chambre de l'homéopathie du 18 septembre 2012 'relatif à la formation de base des praticiens homéopathes' et du 25 juin 2013 'relatif à la formation homéopathique'.

⁷ Voir l'avis de la chambre de l'homéopathie du 20 novembre 2012 'relatif à la formation permanente des homéopathes' et les avis supplémentaires de cette même chambre du 25 juin 2013 'relatif au nombre d'heures et au contenu de la formation permanente respectivement des médecins-homéopathes, des dentistes-homéopathes et des sages-femmes-homéopathes'.

⁸ Voir l'avis de la chambre de l'homéopathie du 27 novembre 2012 'relatif à la liste des actes autorisés et/ou non autorisés pour les homéopathes'.

sur un avis de la chambre de l'homéopathie émis, le 18 septembre 2012, sur la base de l'article 3, § 3, de cette même loi du 29 avril 1999.

Une telle analyse suppose cependant une interprétation très large du dispositif procédural de la loi précitée du 29 avril 1999 précitée à laquelle l'exigence de sécurité juridique qui doit présider tant à l'élaboration qu'au contenu des dispositions légales et réglementaires ne peut que s'opposer.

3. La commission paritaire a, en revanche, rendu, le 22 novembre 2011, un avis dans le cadre de l'extension du champ d'application 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', tel que prévu à l'article 10, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999, cette disposition fondant l'article 4 du projet d'arrêté.

4. Ce faisant, si le dispositif de l'article 10, § 2, de la loi précitée du 29 avril 1999 a été respecté, il n'en va pas de même de celles relatives à la procédure prévue par l'article 3, §§ 2 et 3, de cette loi, qui n'ont pas été, dans leur intégralité, correctement appliquées. Or, il faut constater que, si le législateur a tenu à détailler à ce point, dans cet article 3, §§ 2 et 3, la procédure d'adoption des arrêtés royaux d'exécution en faisant intervenir, à tout le moins pour chacune des questions qu'elle énumère, tant la chambre de l'homéopathie que la commission paritaire, c'est pour s'assurer que le règlement de la matière s'opère au terme d'un processus qui fasse intervenir, dans un ordre déterminé, les différents acteurs intéressés par la pratique non conventionnelle concernée.

Il est vrai que l'article 3, §§ 2 et 3, organise la possibilité de passer outre l'avis de la commission paritaire dès lors que celle-ci n'ayant pu parvenir à un avis, a établi un rapport reprenant les positions en présence. Un rapport daté du 31 mai 2012 établi par la commission paritaire a été transmis par le délégué de la ministre. Ce ne sont cependant pas des positions en présence qui sont consignées dans ce rapport mais un échange de vues quant à la meilleure manière de procéder dans l'examen des différents points de l'ordre du jour et du calendrier à suivre.

Force est dès lors de constater que l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 avril 1999 n'a pas été correctement mis en œuvre et qu'en ne se conformant pas précisément au déroulement et au contenu des étapes des différentes procédures y énoncées, l'auteur du projet s'expose à critique. Par ce fait, le texte qu'il soumet pour avis encourt donc de sérieux risques d'annulation par la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

5. Il convient en conséquence que les formalités préalables énoncées à l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 avril 1999 soient correctement et intégralement accomplies. Il appartient à l'auteur du projet d'y veiller.

C'est sous la réserve de cette très importante observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

OBSERVATION PRÉALABLE

Quant au respect des conditions de l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 avril 1999, la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si le projet à l'examen s'écarte ou non, sur certains points, de l'avis de la commission paritaire. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet en ce compris pour les articles 5 et 6 (les règles d'enregistrement) ainsi que 11 (les règles de publicité) du projet dès lors qu'il est, comme relevé dans l'observation générale 4, douteux que les avis rendus par la chambre de l'homéopathie et la commission paritaire l'aient été dans le respect strict de l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi précitée du 29 juin 1999.

PRÉAMBULE

Dès lors que le projet d'arrêté ne met en œuvre que les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la loi du 29 avril 1999 précitée, l'alinéa 1^{er} sera complété en mentionnant ces paragraphes.

DISPOSITIF

Article 6

1. L'article 6, alinéa 1^{er}, prévoit que « la demande d'enregistrement est soumise [...] par le Ministre, par le biais de l'administration, à l'avis [...] ».

Il y a lieu d'éviter une rédaction qui présente l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre lui-même, responsable devant le Parlement.

Les mots « par le biais de l'administration » seront omis et, le cas échéant, les mots « ou son délégué » seront ajoutés après celui de « Ministre » étant entendu que pareille délégation ne peut porter sur une matière réglementaire mais sur l'exécution d'actes pris en application de la procédure que le projet met en place.

2. La Direction générale étant définie à l'article 1^{er}, 2°, du projet, la section de législation du Conseil d'État en déduit que c'est à celle-ci qu'il est fait référence, à l'article 6, alinéa 2, du projet, lorsque les mots « l'administration » sont utilisés. Si cela correspond à l'intention de l'auteur, les mots « l'administration » seront remplacés par ceux de « la Direction générale ».

En outre, pour l'énumération faite à l'article 6, alinéa 2, l'on recourra aux subdivisions 1°, 2°, ... 5°⁹.

3. Aux termes de l'article 6, alinéa 2, 3°, du projet, le ministre a le droit de décider de ne pas signer l'attestation d'enregistrement « moyennant motivation ».

L'obligation de motivation formelle ainsi prévue résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle ne doit, dès lors, pas être répétée dans le projet examiné.

Article 8

1. À l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, il est précisé que, pour les médecins, « la partie pratique [comporte] au moins 200 heures de stage chez un médecin homéopathe ».

La section de législation du Conseil d'État suppose que, par « médecin homéopathe », il faut entendre, pour la période pendant laquelle des médecins homéopathes seront formés dans le respect de l'arrêté en projet, les médecins qui seront enregistrés comme homéopathes conformément à l'article 12, § 1^{er}, du projet, qui régit le sort des médecins qui, à la date d'entrée en vigueur du projet à l'examen, exercent déjà la pratique non conventionnelle de l'homéopathie.

Le texte devrait être précisé en ce sens.

2. L'article 8, § 2, du projet confère au ministre le soin de « préciser le contenu minimal et les formes de la formation en homéopathie ».

Dans l'avis 27.412/3 donné le 24 mars 1998 sur l'avant-projet devenu la loi précitée du 29 avril 1999, la section de législation du Conseil d'État avait déjà rappelé ce qui suit :

« Le législateur fédéral est compétent pour subordonner l'exercice d'activités déterminées de nature médicale ou paramédicale à un agrément ou à un enregistrement, et pour soumettre cet agrément ou cet enregistrement à des conditions relatives notamment aux études et à la formation¹⁰. En subordonnant l'enregistrement du praticien d'une pratique non conventionnelle à la possession d'un certificat fixé par le Roi, le législateur n'empiéterait pas sur la compétence des communautés en matière d'enseignement, à la condition qu'il s'agisse d'un certificat délivré par les communautés¹¹ »¹².

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

¹⁰ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir Cour d'arbitrage, 18 décembre 1996, n° 81/96, cons. B.4.2.

¹¹ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir Cour d'arbitrage, 17 décembre 1997, n° 74/97, cons. B.4.2.

¹² Observation sous l'article 3 (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1714/1).

Dans son arrêt 74/97 du 17 décembre 1997, la Cour constitutionnelle a considéré :

« B.4.2. En subordonnant, ainsi qu'il le fait à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1994, le port du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé à la possession d'un diplôme déterminé par le Roi mais délivré par les communautés, le législateur fédéral ne règle pas en tant que telle une matière d'enseignement au sens de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution.

B.4.3. Toutefois, à l'occasion de la fixation des conditions du port d'un titre professionnel, le législateur fédéral ne peut empiéter sur la compétence des communautés en matière d'enseignement.

En vertu de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, la compétence du législateur fédéral en matière d'enseignement est limitée à la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, aux conditions minimales pour la délivrance des diplômes et au régime des pensions. A cet égard, il convient d'examiner les articles 2, § 2, 4 et 5 de la loi.

B.4.4. L'article 2, § 2, de la loi du 29 avril 1994 habilite le Roi à prendre les dispositions nécessaires, notamment à la structure et à la sanction des études d'éducateur-accompagnateur spécialisé et des études qui en assurent le recyclage, la spécialisation et le perfectionnement. Cette attribution de compétences va au-delà de la fixation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, en ce que cette habilitation porte inévitablement sur l'organisation de formations - qu'il s'agisse de formations de base ou de recyclage - et sur la sanction de telles formations.

Ce faisant, le législateur fédéral empiète sur la compétence des communautés. L'obligation faite au Roi de n'exercer le pouvoir qui Lui est attribué qu'après avoir pris l'avis de chaque communauté de la manière indiquée dans la loi n'est pas de nature à remédier à cet excès de compétence ».

En conséquence, il se conçoit difficilement de subdéléguer au ministre la compétence de déterminer le contenu d'une formation. Par ailleurs, pareille détermination doit se faire dans le respect des compétences des communautés en matière d'enseignement, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui vient d'être rappelée.

Une observation similaire vaut pour l'article 9, § 2, alinéa 2, 4°, et alinéa 4, du projet.

Article 9

1. L'article 3 de la loi précitée du 29 avril 1999 énonçant déjà la règle selon laquelle l'enregistrement est octroyé pour une durée indéterminée, il n'appartient pas au Roi de reproduire le contenu de cette disposition dans l'arrêté en projet.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, première partie de phrase, doit être omis.

2. Dès lors que l'objectif de l'article 9 est de déterminer à quelles conditions le maintien des effets de l'enregistrement est soumis, il convient de rédiger la deuxième partie de phrase de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme suit :

« Le maintien des effets de l'enregistrement est soumis aux conditions suivantes : ».

Suivront les conditions énoncées dans l'actuel paragraphe 2 de la disposition, présentées sous la forme d'une énumération.

La disposition sera revue dans son ensemble pour tenir compte de cette observation.

3. La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la raison pour laquelle, l'attestation certifiant que la formation a été suivie avec succès doit, comme le prévoit l'article 9, § 2, alinéa 3, du projet, être approuvée par la chambre d'homéopathie. En outre, les missions confiées à cette chambre sont définies par la loi et il n'appartient pas à l'arrêté en projet de lui en attribuer d'autres, celle prévue en l'occurrence ne s'inscrivant pas naturellement dans la prévision de la loi.

4. Il convient, le cas échéant, de compléter le dispositif de l'arrêté en projet par des règles plus précises régissant les modalités de suspension et retrait de l'enregistrement ainsi que de recours à l'encontre de la décision de suspension ou de retrait ainsi que l'article 8, § 4, de la loi précitée du 29 avril 1999 autorise le Roi à le faire.

Article 10 et annexe 1

1. L'article 3, § 3, de la loi précitée du 29 avril 1999 confie au Roi le pouvoir de fixer, parmi les conditions de l'enregistrement individuel, celles qui tiennent à la « liste des actes autorisés et/ou non autorisés ».

L'article 10 du projet n'exécute pas correctement cet article 3, § 3, en ce qu'il prévoit l'autorisation de ne pratiquer l'homéopathie que « de manière complémentaire » à la profession (médecin, dentiste, sage-femme) homéopathe, et ce par référence à des conditions présentées erronément comme une liste et fixées dans une annexe au projet ; cette dernière se borne en effet à autoriser la pratique « de l'homéopathie dans les limites de leurs compétences ¹³ et conformément à l'arrêté royal n° 78 » et « pour les indications pour lesquelles l'effet est démontrée selon l'Evidence Based Medecine (EBM) ». Elle ne comporte donc aucune liste énumérant des actes ¹⁴.

¹³ En tant que médecin, dentiste ou sage-femme.

¹⁴ Il n'est en tout état de cause pas admissible que ces actes soient, comme le propose la chambre de l'homéopathie dans son avis du 27 novembre 2012, « décrits dans les manuels des différentes écoles reconnues », aucun pouvoir réglementaire ne pouvant être accordé à ces écoles.

Il revient en conséquence à l'auteur du projet d'exécuter de manière complète l'habilitation que lui a conférée le législateur et de compléter le projet à l'examen par une « liste des actes autorisés et/ou non autorisés ».

2. Dans le dispositif de l'article 10, les mots « de manière complémentaire » ne sont pas suffisamment précis et le rapport au Roi ne les explicite pas plus autrement. Ce faisant, la rédaction de l'article 10 est génératrice d'insécurité juridique pour les destinataires de la norme.

Cet article doit être revu à la lumière de la présente observation.

Article 11

1. À l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots «, et ce dans le respect des lois de notre pays » sont inutiles et seront omis.

2. Les mots « et des avis remis par le Conseil de l'ordre des médecins » seront également omis en ce que la compétence d'avis attribuée à l'ordre des médecins l'est par l'article 6 de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 'relatif à l'ordre des médecins' qui s'applique aux médecins inscrits à l'ordre sans qu'il soit nécessaire de le répéter ici.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Naar luid van het eerste lid van de aanhef, steunt het ontwerp van koninklijk besluit op drie bepalingen van de wet van 29 april 1999 'betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijsbereidkunde, de kinesithérapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen', namelijk de artikelen 3, 8 en 10, § 2.

1.1. Artikel 3 van die wet van 29 april 1999 luidt als volgt:

“§ 1. Binnen zes maanden na haar instelling, formuleert de paritaire commissie ten behoeve van de minister een advies betreffende de algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken.

Dat advies heeft met name betrekking op de beroepsverzekering en de minimale dekking, het lidmaatschap van een erkende beroepsorganisatie, een registratiesysteem, een regeling inzake bekendmaking, een lijst van niet toegestane handelingen voor beoefenaars die geen arts zijn.

Op grond van dat advies worden die algemene voorwaarden door de Koning vastgesteld bij in Ministerraad overlegd besluit. Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.

§ 2. Op advies van de paritaire commissie kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de niet-conventionele praktijken registreren waarvoor, overeenkomstig artikel 2, een kamer werd ingesteld.

De paritaire commissie doet uitspraak binnen drie maanden na de overzending van het ontwerp van advies van de betrokken kamer, overeenkomstig artikel 5, § 4.

Op verzoek van de paritaire commissie kan die termijn met maximaal drie maanden worden verlengd. Na afloop van die periode wordt het advies geacht te zijn uitgebracht en wordt een verslag betreffende de verschillende, in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten aan de minister overgezonden.

Het door de paritaire commissie uitgebrachte advies heeft betrekking op de gepastheid van de registratie van de niet-conventionele praktijk, rekening houdend met criteria inzake de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorgverstrekking, alsook met de positieve invloed ervan op de gezondheidstoestand van de patiënten; daarnaast bevat het advies een omschrijving van de praktijk in kwestie.

Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.

§ 3. Binnen de 3 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 geregistreerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden.

Die voorwaarden kunnen met name betrekking hebben op de vereisten inzake de opleiding en een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene de opleiding met succes heeft afgerond, permanente bijscholing, de lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen, een regeling inzake bekendmaking.

Zo de paritaire commissie na afloop van de vastgestelde termijn geen advies heeft verstrekt, wordt dat advies geacht te zijn uitgebracht en wordt een verslag betreffende de verschillende, in de paritaire commissie naar voren gebrachte standpunten aan de minister overgezonden.

Op grond van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, bepaalt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden voor de individuele registratie van de beoefenaars.

Elke bepaling waarbij de Koning van dat advies afwijkt, moet uitdrukkelijk met redenen worden omkleed.”

1.2. In artikel 10, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999 wordt het volgende bepaald:

“Bij een in Ministerraad overlegd besluit kan de Koning, na advies van de paritaire commissie, één of meerdere bepalingen 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, van toepassing verklaren op de andere dan de in de artikelen 2, 3, 21bis, 21quater en 22 van voormeld besluit bedoelde beoefenaars van de krachtens deze wet geregistreerde niet-conventionele praktijken, alsmede op de beroepsbeoefenaars bedoeld in § 1 voor zover het handelingen betreft buiten hen door of krachtens het koninklijk besluit nr. 78 toegekende bevoegdheden.”

2.1. Artikel 3 van de voornoemde wet van 29 april 1999 onderscheidt twee onderdelen in de procedure voor het ontwerpen van de regelgeving.

2.2. In een eerste onderdeel treedt de paritaire commissie op¹ teneinde een transversale regelgeving tot stand te brengen die van toepassing is op alle niet-conventionele praktijken.

In artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 29 april 1999 wordt immers bepaald dat de paritaire commissie een advies dient te formuleren betreffende de algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken; dat advies heeft inzonderheid betrekking op :

- de beroepsverzekering en de minimale dekking²;
- het lidmaatschap van een erkende beroepsorganisatie³;

¹ Binnen de niet-dwingende termijn van zes maanden vanaf de instelling van de paritaire commissie.

² Zie het advies van de paritaire commissie van 27 september 2012 ‘betreffende de beroepsverzekering en de minimale dekking van de niet-conventionele praktijken’.

- een registratiesysteem;
- een regeling inzake bekendmaking⁴;
- een lijst van niet toegestane handelingen voor beoefenaars die geen arts zijn.

De bepalingen die in dat verband worden uitgevaardigd, moeten worden opgenomen in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Elke bepaling waarbij de Koning afwijkt van het door de paritaire commissie uitgebrachte advies, moet bovendien met bijzondere redenen worden omkleed.

2.3. Het tweede onderdeel impliceert dat de paritaire commissie haar advies uitbrengt op grond van een ontwerp van advies opgemaakt door de kamer bevoegd voor de niet-conventionele praktijk, waarbij de desbetreffende regels in dat geval slechts in beperkte mate van toepassing zijn op deze praktijk.

Krachtens artikel 3, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999 brengt de paritaire commissie een advies uit dat betrekking heeft op de gepastheid van de registratie van de niet-conventionele praktijk, rekening houdend met criteria inzake de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorgverstrekking, alsook met de positieve invloed ervan op de gezondheidstoestand van de patiënten en stelt zij eveneens een omschrijving voor van de praktijk in kwestie.

Krachtens artikel 3, § 3, van dezelfde wet van 29 april 1999 brengt de paritaire commissie een advies uit over de voorwaarden waaronder de beoefenaars van een geregistreerde niet-conventionele praktijk individueel geregistreerd kunnen worden, welke voorwaarden met name betrekking kunnen hebben op de vereisten inzake de opleiding en een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene de opleiding met succes heeft afgerond, permanente bijscholing, de lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen, een regeling inzake bekendmaking.

Luiden zowel paragraaf 2 als paragraaf 3 van artikel 3 doet de paritaire commissie uitspraak over een ontwerp van advies opgesteld door de kamer die bevoegd is voor de desbetreffende praktijk; ze doet dit binnen een termijn van drie maanden vanaf de verzending van dit ontwerp, met dien verstande dat elke bepaling waarbij de Koning van dat advies afwijkt, uitdrukkelijk met redenen moet worden omkleed.

Slechts bij ontstentenis van een advies binnen de termijn van drie maanden wordt een verslag opgesteld betreffende de verschillende naar voren gebrachte standpunten en kan er voorbijgegaan worden aan het advies van de paritaire commissie.

2.4. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit betreft slechts één niet-conventionele praktijk, namelijk de homeopathie, en valt aldus onder de procedure die

³ Zie het advies van de paritaire commissie van 13 november 2012 'betreffende de aansluiting bij een beroepsvereniging van niet-conventionele praktijken'.

⁴ Zie het advies van de paritaire commissie van 22 november 2012, gegeven op grond van artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 29 april 1999 en dat betrekking heeft op de niet-conventionele praktijken inzake de homeopathie, de osteopathie en de chiropraxie.

beschreven wordt in artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999. Het ontwerp is immers niet bedoeld om regels vast te stellen die van toepassing zijn op de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken en valt niet binnen het toepassingsgebied van de procedure bedoeld in artikel 3, § 1.

Het ontwerp heeft betrekking op:

- de definitie van de homeopathie (artikel 1, 5°, van het ontwerp), die om die reden valt onder de procedure bedoeld in artikel 3, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999;
- de individuele registratie van de uitoefening van de niet-conventionele praktijk van de homeopathie en van de procedure waarin daartoe voorzien is (artikelen 2, 5 en 6 van het ontwerp), de voorwaarden voor die registratie die verband houden met de opleiding en de getuigschriften waaruit blijkt dat de betrokkene de opleiding met succes heeft afgerond, de permanente bijscholing (artikelen 7 en 8 van het ontwerp), de toegestane handelingen (artikel 10 van het ontwerp) en de bekendmaking (artikel 11 van het ontwerp), die aldus vallen onder de procedure bedoeld in artikel 3, § 3, van diezelfde wet van 29 april 1999.

2.5. Tot op heden is nog geen enkel koninklijk besluit uitgevaardigd met toepassing van artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 29 april 1999. De vraag rijst of de logische volgorde die gehanteerd is bij het ontwerpen en het opstellen van artikel 3 van de wet aldus gevolgd is, aangezien geen enkele transversale maatregel getroffen is die van toepassing is op alle niet-conventionele praktijken teneinde een kader te scheppen voor het dispositief van elk van de niet-conventionele praktijken waarvoor een kamer in het leven is geroepen. Daardoor is het niet zeker dat de samenhang van de algemene en bijzondere regels, alsook de onderlinge samenhang ervan, daadwerkelijk gewaarborgd kan worden.

2.6. Wat het om advies voorgelegde ontwerpbesluit betreft, blijkt niet uit het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd dat aan de procedure bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999 op correcte wijze uitvoering is gegeven, terwijl het ontwerpbesluit uitvoering geeft aan die bepaling.

Het laat zich immers aanzien dat voor een aantal van de regels die in de ontworpen tekst opgenomen zijn (bijvoorbeeld de definitie van homeopathie⁵, de basisopleiding⁶, de permanente opleiding⁷ en de toegestane handelingen⁸, die respectievelijk geregeld worden in de artikelen 1, 5°, 7, 8 en 10 van het ontwerp), enkel een advies van de Kamer voor homeopathie is uitgebracht.

⁵ Zie het advies van de Kamer voor Homeopathie van 18 september 2012 'betreffende een definitie van de bedoelde praktijk'.

⁶ Zie de adviezen van de Kamer voor Homeopathie van 18 september 2012 'betreffende de basisopleiding voor homeopaten' en van 25 juni 2013 'betreffende de homeopathische opleiding'.

⁷ Zie het advies van de Kamer voor Homeopathie van 20 november 2012 'betreffende de permanente vorming van homeopaten' en de bijkomende adviezen van diezelfde kamer van 25 juni 2013 'betreffende het aantal uren en inhoud van de permanente vorming van respectievelijk arts-homeopaten, tandarts-homeopaten en vroedvrouw-homeopaten'.

⁸ Zie het advies van de Kamer voor Homeopathie van 27 november 2012 'betreffende de lijst met toegestane en/of niet-toegestane handelingen voor de homeopaten'.

Voor een aantal bepalingen van het ontwerpbesluit kan er weliswaar van uitgegaan worden dat er een advies van de Kamer voor Homeopathie en een advies van de paritaire commissie gegeven is, met name:

- de artikelen 5 tot 6 betreffende de registratie, in zoverre het advies van de paritaire commissie van 22 november 2012, zoals blijkt uit de overwegingen, weliswaar voorgesteld wordt als een advies uitgebracht op grond van artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 29 april 1999, doch, wat de criteria betreft die in aanmerking genomen worden, steunt op die welke vermeld worden in artikel 3, § 2, van dezelfde wet en bovendien alleen verwijst naar het advies van de Kamer voor Homeopathie van 18 september 2012;

- artikel 11 betreffende de bekendmaking daar, hoewel het advies van de paritaire commissie van 22 november 2012, naar luid van één van de overwegingen ervan, gegeven is op grond van artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 29 april 1999, het desalniettemin op bijzondere wijze betrekking heeft op de regels inzake de bekendmaking die gelden voor de artsen en niet-artsen en bovendien uitgebracht is steunend op een advies van de Kamer voor Homeopathie van 18 september 2012 uitgebracht op grond van artikel 3, § 3, van diezelfde wet van 29 april 1999.

Een dergelijke analyse veronderstelt een zeer ruime interpretatie van de procedurele regels van de voornoemde wet van 29 april 1999. Het vereiste van rechtszekerheid dat ten grondslag moet liggen aan zowel de uitwerking, als de inhoud van wets- en verordeningbepalingen staat daar volledig haaks op.

3. De paritaire commissie heeft daarentegen op 22 november 2011 een advies verleend in het kader van de uitbreiding van het toepassingsgebied van koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 'betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies', zoals bepaald in artikel 10, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999, op welke bepaling artikel 4 van het ontwerpbesluit steunt.

4. De bepalingen van artikel 10, § 2, van de voornoemde wet van 29 april 1999 zijn weliswaar in acht genomen, maar dit is evenwel niet het geval met de bepalingen betreffende de procedure bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van dezelfde wet, die niet allemaal op correcte wijze zijn toegepast. Er behoort evenwel te worden opgemerkt dat de wetgever in dat artikel 3, §§ 2 en 3, een zodanig gedetailleerd overzicht heeft willen schetsen van de procedure voor de aanneming van de koninklijke uitvoeringsbesluiten, door, op zijn minst voor elk van de kwesties die daarin opgenoemd worden, zowel een beroep te doen op de Kamer voor Homeopathie, als op de paritaire commissie, om zich ervan te vergewissen dat voor de desbetreffende aangelegenheid pas een regeling tot stand komt na afloop van een procedure waarbij de onderscheiden partijen die betrokken zijn bij de niet-conventionele praktijk in kwestie, in een welbepaalde volgorde betrokken worden.

In artikel 3, §§ 2 en 3 wordt weliswaar voorzien in de mogelijkheid om voorbij te gaan aan het advies van de paritaire commissie, van het ogenblik af dat deze, gelet op het feit dat ze geen advies heeft kunnen uitbrengen, een verslag heeft opgesteld betreffende de verschillende naar voren gebrachte standpunten. De gemachtigde van de minister heeft een verslag van

31 mei 2012 overgezonden dat door de paritaire commissie is opgesteld. Dat verslag bevat evenwel geen naar voren gebrachte standpunten, maar alleen een uitwisseling van meningen over de beste manier van handelen bij het onderzoek van de onderscheiden agendapunten en van het te volgen tijdschema.

Op te merken valt bijgevolg dat aan artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999 niet op correcte wijze uitvoering gegeven is en dat de steller van het ontwerp door het verloop en de inhoud van de verschillende stappen van de onderscheiden procedures die daarin vervat liggen, niet nauwkeurig in acht te nemen, op kritiek dreigt te stuiten. Om die redenen loopt de tekst die hij *ter fine* van advies voorlegt ernstig gevaar om vernietigd te worden door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. De voorafgaande vormvereisten bepaald in artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999 behoren derhalve correct en volledig vervuld te worden. Het staat aan de steller van het ontwerp om daarop toe te zien.

Onder voorbehoud van deze zeer belangrijke algemene opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

VOORAFGAANDE OPMERKING

Wat betreft de naleving van de voorwaarden bepaald in artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999, is de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet bij machte zich uit te spreken over de vraag of het voorliggende ontwerp op een aantal punten al dan niet afwijkt van het advies van de paritaire commissie. Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp met inbegrip van de artikelen 5 en 6 (regels inzake de registratie), alsook van artikel 11 (regels inzake de bekendmaking) van het ontwerp, aangezien, zoals erop gewezen is in algemene opmerking 4, het twijfelachtig is of de adviezen van de Kamer voor Homeopathie en van de paritaire commissie uitgebracht zijn met strikte inachtneming van artikel 3, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999.

AANHEF

Aangezien het ontwerpbesluit uitsluitend uitvoering geeft aan de paragrafen 2 en 3 van artikel 3 van de voornoemde wet van 29 april 1999, dient het eerste lid te worden aangevuld met de vermelding van die paragrafen.

DISPOSITIEF

Artikel 6

1. In artikel 6, eerste lid, wordt het volgende bepaald: “De Minister heeft twee maanden om, via de administratie, de aanvraag tot registratie voor te leggen...”.

Een bepaling waarin de administratie wordt voorgesteld als een afzonderlijke instelling, terwijl deze hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister die zelf verantwoording verschuldigd is aan het Parlement, behoort vermeden te worden.

De woorden “via de administratie” dienen te vervallen en in voorkomend geval dienen de woorden “of zijn gemachtigde” te worden ingevoegd na het woord “Minister”, met dien verstande dat zulk een overdracht van bevoegdheid geen betrekking mag hebben op een aangelegenheid die bij verordening kan worden geregeld, maar op de tenuitvoerlegging van handelingen vastgesteld met toepassing van de procedure die bij het ontwerp wordt ingevoerd.

2. Aangezien in artikel 1, 2°, van het ontwerp een definitie gegeven wordt van het Directoraat-Generaal, leidt de afdeling Wetgeving van de Raad van State daaruit af dat daarnaar verwezen wordt in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, wanneer daarin de woorden “de administratie” gebezigd worden. Indien dat de bedoeling is van de steller dienen de woorden “de administratie” vervangen te worden door de woorden “het directoraat-generaal”.

Voorts dient voor de opsomming in artikel 6, tweede lid, gebruik gemaakt te worden van de onderverdelingen 1°, 2°, ... 5⁹.

3. Naar luid van artikel 6, tweede lid, 3°, van het ontwerp, kan de minister “mits motivatie” beslissen om het attest van registratie niet te ondertekenen.

De formele motiveringsplicht waarin aldus wordt voorzien, vloeit reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Deze dient dan ook niet te worden gememoreerd in het voorliggende ontwerp.

Artikel 8

1. In artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat voor artsen “het praktische gedeelte minimum 200 uren stage bij een arts-homeopaat” omvat.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State veronderstelt dat onder “arts-homeopaat” voor de periode gedurende welke de artsen-homeopaten opgeleid worden met in achtneming van het ontworpen besluit, verstaan dienen te worden de artsen die geregistreerd worden als homeopaten overeenkomstig artikel 12, § 1, van het ontwerp, dat de situatie van de

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 58.

artsen regelt die op de datum van inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp, reeds de niet-conventionele praktijk van de homeopatie uitoefenen.

De tekst behoort in die zin te worden verduidelijkt.

2. Artikel 8, § 2, van het ontwerp draagt de minister op om “de minimale inhoud en vormen van de opleiding homeopathie nader (te) bepalen”.

In advies 27.412/3 dat gegeven is op 24 maart 1998 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de voornoemde wet van 29 april 1999, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds het volgende gesteld:

“De federale wetgever is bevoegd om het uitoefenen van bepaalde activiteiten van medische of paramedische aard afhankelijk te stellen van een erkenning of een registratie, en die erkenning of registratie aan vereisten o.m. van studie en opleiding te onderwerpen⁽¹⁰⁾. Door de registratie van de beoefenaar van een niet-conventionele praktijk afhankelijk te stellen van het bezit van een door de Koning vastgesteld getuigschrift, zou de wetgever niet de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs betreden, mits een door de gemeenschappen uitgereikt getuigschrift wordt bedoeld⁽¹¹⁾”¹².

In arrest nr. 74/97 van 17 december 1997 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld:

“B.4.2. Door, zoals in artikel 2, § 1, van de wet van 29 april 1994, het voeren van de titel van gespecialiseerd opvoederbegeleider afhankelijk te maken van het bezit van een door de Koning vastgesteld, doch door de gemeenschappen uitgereikt diploma, regelt de federale wetgever als dusdanig niet een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.

B.4.3. Naar aanleiding van de vaststelling van de voorwaarden voor het voeren van een beroepstitel mag de federale wetgever evenwel niet de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs betreden. Krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet is de bevoegdheid van de federale wetgever inzake onderwijs beperkt tot de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's, en de pensioenregeling. In dat verband dienen de artikelen 2, § 2, 4 en 5 van de wet te worden onderzocht.

B.4.4. Artikel 2, § 2, van de wet van 29 april 1994 machtigt de Koning de nodige maatregelen te nemen met, onder meer, het oog op de vaststelling van de structuur en de bekrachtiging van de opleiding van gespecialiseerd opvoederbegeleider en van de opleidingen die in dat verband leiden tot herscholing, specialisering en vervolmaking. Die bevoegdheidstoewijzing reikt verder dan de vaststelling van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's, doordat zij onvermijdelijk betrekking heeft op de organisatie van opleidingen - zij het basisopleidingen of bijscholing - en de bekrachtiging van dergelijke opleidingen.

Zodoende betreedt de federale wetgever de bevoegdheid van de gemeenschappen. De verplichting voor de Koning om de Hem toegewezen bevoegdheid slechts uit te oefenen na het advies van elke gemeenschap te hebben ingewonnen op de in de wet

¹⁰ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie Arbitragehof, 18 december 1996, nr. 81/96, overw. B.4.2.

¹¹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie Arbitragehof, 17 december 1997, nr. 74/97, overw. B.4.2.

¹² Opmerking onder artikel 3 (Parl.St. Kamer, 1997-1998, nr. 1714/1).

aangegeven manier, is niet van die aard dat zij die bevoegdheidsoverschrijding kan verhelpen”.

Het is bijgevolg moeilijk denkbaar dat aan de minister de bevoegdheid wordt gesubdelegeerd om de inhoud van een opleiding te bepalen. Bovendien moet zulks geschieden met inachtneming van de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs, rekening houdend met de net aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 9, § 2, tweede lid, 4°, en vierde lid, van het ontwerp.

Artikel 9

1. Aangezien in artikel 3 van de voornoemde wet van 29 april 1999 reeds de regel vervat ligt volgens welke de registratie toegekend wordt voor een onbepaalde duur, staat het niet aan de Koning om de inhoud van die bepaling over te nemen in het ontwerpbesluit.

Zulke een werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de desbetreffende regel. Het wekt overigens de indruk dat de Regering bevoegd is om deze regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid alleen de wetgever toekomt.

Het eerste deel van de zin van artikel 9, § 1, eerste lid, van het ontwerp moet vervallen.

2. Aangezien artikel 9 ertoe strekt te bepalen welke voorwaarden verbonden zijn aan het behoud van de gevolgen van de registratie, behoort het tweede gedeelte van de zin van artikel 9, § 1, eerste lid, gesteld te worden als volgt:

“Aan het behoud van de gevolgen van de registratie zijn de volgende voorwaarden verbonden:”.

Daarop dienen de voorwaarden die gesteld worden in de huidige paragraaf 2 van de bepaling in een opsomming vermeld te worden.

De bepaling dient in haar geheel te worden herzien, teneinde rekening te houden met deze opmerking.

3. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom in artikel 9, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaald wordt dat het attest dat aangeeft dat de “vorming succesvol werd gevolgd”, door de Kamer Homeopathie moet worden goedgekeurd. De taken die aan deze kamer zijn opgedragen, worden overigens bij wet bepaald en bij het ontwerpbesluit kunnen aan deze kamer geen andere taken worden opgedragen. De taak waarvan *in casu* sprake is, past uiteraard niet binnen de werkingssfeer van de wet.

4. Het verdient aanbeveling om in voorkomend geval het dispositief van het ontwerpbesluit aan te vullen met preciezere regels omtrent de wijze van schorsing en intrekking van de registratie, alsook inzake het beroep tegen een beslissing tot schorsing of intrekking; in artikel 8, § 4, van de voornoemde wet van 29 april 1999 wordt de Koning daartoe gemachtigd.

Artikel 10 en bijlage 1

1. Artikel 3, § 3, van de voornoemde wet van 29 april 1999 verleent de Koning de bevoegdheid om de voorwaarden voor de individuele registratie te bepalen, waaronder ook die welke verband houden met de “lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen”.

Artikel 10 van het ontwerp geeft niet op correcte wijze uitvoering aan dat artikel 3, § 3, aangezien het voorziet in een machtiging om de homeopathie slechts “op complementaire wijze” uit te oefenen naast het beroep van arts-homeopaat, tandarts-homeopaat of vroedvrouw-homeopaat, waarbij verwezen wordt naar voorwaarden die verkeerdelijk voorgesteld worden als een lijst en die bepaald worden in een bijlage bij het ontwerp; deze bijlage bepaalt zich er immers toe de uitoefening van de homeopathie te machtigen “binnen de perken van hun bevoegdheden”¹³ overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 78” en “voor die indicaties waarvoor de werking aangetoond is volgens Evidence Based Medicine (EBM)”. Ze bevat dus geen enkele lijst met een opsomming van de handelingen¹⁴.

Het staat derhalve aan de steller van het ontwerp om volledig uitvoering te geven aan de machtiging die de wetgever hem heeft verleend en om het voorliggende ontwerp aan te vullen met een “lijst van toegestane en/of niet-toegestane handelingen”.

2. In het dispositief van artikel 10 zijn de woorden “op complementaire wijze” niet voldoende nauwkeurig en in het verslag aan de Koning worden deze ook niet nader verduidelijkt. De wijze waarop artikel 10 is gesteld, geeft aldus aanleiding tot rechtsonzekerheid voor de adressaten van de rechtsnorm.

Dit artikel behoort te worden herzien in het licht van deze opmerking.

Artikel 11

1. In artikel 11, § 1, eerste lid, zijn de woorden “, en dit met inachtneming van de wetten van ons land” zinloos en dienen dan ook te vervallen.

¹³ In de hoedanigheid van arts, tandarts of vroedvrouw.

¹⁴ Het is hoe dan ook niet aanvaardbaar dat die handelingen, zoals de Kamer Homeopathie voorstelt in haar advies van 27 november 2012, worden “beschreven in de handleidingen van de verschillende scholen die erkend” zijn, aangezien aan die scholen geen enkele regelgevende bevoegdheid kan worden verleend.

2. De woorden “en de door de Nationale Raad van de Orde van geneesheren uitgebrachte adviezen” dienen ook geschrapt te worden, aangezien die adviesbevoegdheid aan de orde van geneesheren is verleend bij artikel 6 van koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 ‘betreffende de orde der geneesheren’, welk koninklijk besluit van toepassing is op de geneesheren die ingeschreven zijn bij de orde en het dus niet nodig is om dit hier te herhalen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS