



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.869/2
du 22 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté royal relatif
'aux conditions générales
applicables à l'exercice de
toutes les pratiques non
conventionnelles'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.869/2
van 22 januari 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
algemene voorwaarden die
gelden voor de uitoefening van
alle niet-conventionele
praktijken'

Le 20 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 31 janvier 2014^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions générales applicables à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2014.

(*) Par courriel 8 janvier 2014.

*

Op 20 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 31 januari 2014^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de algemene voorwaarden die gelden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2014.

(*) Bij e-mail van 8 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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.

EXAMEN DU PROJET

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 2013 et entrée en vigueur sur ce point le 1^{er} janvier 2014¹, que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi². Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent projet d'arrêté entre dans le champ d'application de ladite obligation. Il ne relève en effet d'aucune des hypothèses de dispense et d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité³ et de la mentionner au préambule.

2. Au vu du dossier, il n'apparaît pas que l'accord du Ministre du Budget ait été obtenu.

Il conviendra de veiller au complet accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 7

Au 5°, il y a lieu de mieux articuler la séquence chronologique de l'adoption de l'avis défavorable aux fins d'assurer que, conformément à ce que prévoit l'article 8, § 2, alinéa 2,

¹ Article 12 de cette loi.

² Article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013'.

³ Voir en ce sens l'avis 54.734/2 donné le 6 janvier 2014

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', l'avis négatif ne soit rendu qu'après avoir donné à l'intéressé l'occasion d'exposer son point de vue et que cet avis réponde aux « moyens » avancés par l'intéressé.

Articles 8 et 9

Ces dispositions entendent encadrer l'action des praticiens de pratiques non conventionnelles lorsqu'ils entendent faire de la publicité de leur pratique professionnelle. Elles calquent moyennant quelques petits ajustements les articles 12 à 17 du code de déontologie médicale élaboré par le Conseil National de l'Ordre des Médecins publié le 29 juin 2012.

Afin d'éviter toute confusion quant à l'objet de la pratique des praticiens visés par l'arrêté, il convient de ne pas reprendre les termes « activité médicale » et « information médicale » employés aux alinéas 6 et 7 de l'article 9 en projet et de les remplacer par une formulation plus adéquate, telle que « pratiques non conventionnelles » et « information relative à leur pratique non conventionnelle ».

OBSERVATIONS FINALES RELATIVES À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

1. L'arrêté royal en projet comporte deux chapitres, le premier en fixe le champ d'application et le second rassemble à proprement parler les conditions générales à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles.

L'intitulé du chapitre II (« Conditions communes pour l'enregistrement des praticiens de pratiques non conventionnelles ») ne décrit pas correctement le contenu dudit chapitre. Celui-ci est, en effet, constitué de quatre sections :

Section 1 : L'assurance professionnelle et la couverture minimale ;

Section 2 : Système d'enregistrement ;

Section 3 : Système de publicité ;

Section 4 : Liste d'actes non autorisés pour les praticiens qui ne sont pas médecins.

Bien qu'un intitulé n'ait pas de portée normative, il convient pour l'auteur du projet de veiller à la cohérence générale de l'arrêté royal, et ce d'autant que la section 3 contient des dispositions particulièrement importantes en matière de restriction au droit de faire de la publicité et la section 4 une liste d'actes interdits à tout praticien non médecin.

2. Il sera veillé à parfaire la rédaction de l'ensemble du projet, qui parfois manque de lisibilité au point de ne pas être compréhensible. Pour ce faire, il est conseillé à l'auteur du projet de s'inspirer de la rédaction de l'arrêté royal du 18 avril 2013 'relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la Commission d'agrément pour les praticiens de l'art infirmier, et fixant la procédure d'agrément autorisant les infirmiers à porter un titre professionnel

particulier ou à se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière, et la procédure d'enregistrement comme aide-soignant' et, plus particulièrement, des articles 19 à 22 qui sont relatifs à la procédure d'enregistrement comme aide-soignant.

Ainsi, à titre d'exemple, à l'article 7, 2°, du projet, les mots « la Direction générale soumet les dossiers complets à la chambre compétente, qui s'exprime sur pièces la recevabilité ainsi qu'au fondement de la demande » doivent être revus⁴.

De la même manière, à l'article 7, 4°, du projet, les termes « d'enregistrement » doivent être ajoutés entre « l'attestation » et « signée » pour une meilleure clarté du texte.

*

⁴ Voir l'article 30, § 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2013 précité.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, die in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt op 31 december 2013 en die met betrekking tot de regelgevingsimpactanalyse in werking getreden is op 1 januari 2014¹, vloeit voort dat voor elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd betreffende de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet.² De enige gevallen waarin die verplichting niet geldt, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende ontwerpbesluit valt onder die verplichting. Het behoort immers niet tot een van de gevallen die worden vrijgesteld of uitgezonderd van de impactanalyse die vastgelegd zijn in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Er behoort derhalve op toegezien te worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld³ en in de aanhef wordt vermeld.

2. Uit het dossier blijkt niet dat de akkoordbevinding van de minister van Begroting voorhanden is.

Er moet op toegezien worden dat dit vormvereiste volledig wordt vervuld.

¹ Artikel 12 van die wet.

² Artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Zie, wat de procedure voor de impactanalyse betreft, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013’.

³ Zie in die zin advies 54.734/2, gegeven op 6 januari 2014.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 7

In de bepaling onder 5° moet de volgorde van de opeenvolgende verschillende stappen voor de totstandkoming van het ongunstig advies worden herzien, opdat, overeenkomstig het bepaalde van artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de niet-conventionele praktijken inzake de geneeskunde, de artsenijbereidkunde, de kinesitherapie, de verpleegkunde en de paramedische beroepen’, het ongunstig advies pas wordt gegeven nadat aan de betrokkene de gelegenheid is geboden zijn standpunt toe te lichten en in dat advies wordt ingegaan op de “middelen” die de betrokkene heeft aangevoerd.

Artikelen 8 en 9

Deze bepalingen strekken ertoe het optreden van de beoefenaars van niet-conventionele praktijken te regelen wanneer ze publiciteit wensen te maken voor hun beroepspraktijk. Die bepalingen kopiëren, met enkele kleine aanpassingen, de artikelen 12 tot 17 van de code van geneeskundige plichtenleer, opgesteld door de Nationale Raad van de Orde van geneesheren en bekendgemaakt op 29 juni 2012.

Teneinde elke verwarring te voorkomen inzake de inhoud van de praktijken van de beoefenaars op wie het besluit betrekking heeft, moeten de woorden “medische activiteit” en “medische informatie”, gebezigd in het zesde en het zevende lid van het ontworpen artikel 9, niet worden overgenomen, maar moeten ze worden vervangen door een meer gepaste formulering, zoals “niet-conventionele praktijken” en “informatie over hun niet-conventionele praktijken”.

SLOTOPMERKINGEN BETREFFENDE DE RECHTSZEKERHEID

1. Het ontworpen koninklijk besluit bevat twee hoofdstukken. In het eerste wordt de werkingssfeer van het besluit vastgesteld en het tweede bundelt strikt genomen de algemene voorwaarden voor de uitoefening van alle niet-conventionele praktijken.

De inhoud van het tweede hoofdstuk wordt in het opschrift ervan (“Gemeenschappelijke voorwaarden voor de registratie van de beoefenaars van de niet-conventionele praktijken”) niet correct omschreven. Dat hoofdstuk bevat immers vier afdelingen:

Afdeling 1: Beroepsverzekering en minimale dekking;

Afdeling 2: Registratiesysteem;

Afdeling 3: Regeling inzake bekendmaking;

Afdeling 4: Lijst van niet-toegestane handelingen voor beoefenaars die geen arts zijn.

Hoewel een opschrift geen regelgevende kracht heeft, moet de steller van het ontwerp zorgen voor de algemene samenhang van het koninklijk besluit; dat is des te meer het geval daar afdeling 3 bijzonder belangrijke bepalingen bevat inzake de beperking van het recht om publiciteit te voeren en afdeling 4 een lijst bevat van handelingen die niet mogen worden uitgevoerd door beoefenaars die geen arts zijn.

2. De tekst van het ontwerp is soms onvoldoende leesbaar en zelfs onbegrijpelijk; de redactie van het hele ontwerp moet worden verbeterd. Hiertoe wordt de steller van het ontwerp aangeraden zich te baseren op de redactie van het koninklijk besluit van 18 april 2013 ‘betreffende de samenstelling, de organisatie en de werking van de Erkenningscommissie voor de beoefenaars van de verpleegkunde, en tot vaststelling van de erkenningsprocedure waarbij de verpleegkundigen ertoe gemachtigd worden een bijzondere beroepstitel te dragen of zich op een bijzondere beroepsbekwaamheid te beroepen, en de registratieprocedure als zorgkundige’, en inzonderheid op de redactie van de artikelen 19 tot 22, die betrekking hebben op de procedure voor de erkenning als zorgkundige.

Zo moeten bijvoorbeeld in de Franse versie de woorden “la Direction générale soumet les dossiers complets à la chambre compétente, qui s’exprime sur pièces la recevabilité ainsi qu’au fondement de la demande” in artikel 7, 2°, van het ontwerp, worden herzien.⁴

Ten behoeve van de duidelijkheid van de tekst moeten evenzo in artikel 7, 4°, van het ontwerp, de woorden “van registratie” worden ingevoegd tussen “attest” en “toe”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁴ Zie artikel 30, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 18 april 2013.