CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.857/2
du 22 février 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'abrogeant l'arrêté royal du 16 février 2006 instituant un Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.857/2
van 22 februari 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot opheffing van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 tot oprichting van een Federale Raad voor de Huisartsenkringen'

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡

Le 25 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'abrogeant l'arrêté royal du 16 février 2006 instituant un Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 février 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Yves De CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, 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 février 2016.

*

Op 25 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot opheffing van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 tot oprichting van een Federale Raad voor de Huisartsenkringen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, 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 februari 2016.

*

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

1. En vertu de l'article 5, § 1er, I, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', les communautés sont désormais compétentes à l'égard de « l'organisation des soins de santé de première ligne et le soutien des métiers de la santé de première ligne ».

Les développements de la proposition à l'origine de la loi spéciale du 6 janvier 2014 précité précisent :

> « [L]es communautés deviennent compétentes pour l'organisation des soins de santé de première ligne et pour le soutien des métiers de la santé de première ligne, à l'exception de ce qui relève de l'assurance maladie-invalidité. À l'heure actuelle, la compétence pour l'organisation des soins de santé de première ligne est ventilée entre l'autorité fédérale et les communautés. En vertu de l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont en principe compétentes pour l'organisation des soins de santé de première ligne mais, dans ce cadre, elles ne peuvent en aucune manière porter atteinte aux compétences de l'autorité fédérale, telles que décrites aux litterae a) à g) de cette disposition, ni porter atteinte aux autres compétences fédérales, comme la compétence fédérale en matière d''exercice de l'art médical et des professions paramédicales' […]. En outre, l'autorité fédérale est restée jusqu'à présent compétente pour l'assurance maladie invalidité et, de ce fait, également lorsqu'elle concerne l'organisation des soins de santé de première ligne et le soutien des métiers de la santé de première ligne.
>
> Par 'organisation des soins de santé de première ligne et soutien des métiers de la santé de première ligne', l'on entend l'encadrement infrastructurel et organisationnel du niveau de soins de santé en dehors des hôpitaux aigus où les professionnels se consacrent au premier accueil et à l'accompagnement professionnel des problèmes de santé que le patient n'est pas à même de résoudre lui-même. Ainsi, les communautés deviennent par exemple compétentes pour les règles relatives aux cercles des médecins généralistes qui organisent les services de garde, le Fonds Impulseo pour la médecine générale […], le financement des cercles de médecins généralistes […], les réseaux locaux multidisciplinaires, les services intégrés de soins à domicile […], les actions de prévention menées par les dentistes et les commissions médicales […] » [1].

2. Il résulte donc des travaux préparatoires de la loi du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État' que les règles relatives aux cercles des médecins généralistes sont désormais une compétence communautaire.

[1] *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 39 et 40.

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡

Il y a lieu de prendre en compte l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui dispose :

> « Sans préjudice des dispositions de l'article 83, § 2 et 3, les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Parlements ou leurs Gouvernements » [2].

À ce jour, seule la Communauté flamande a abrogé en ce qui la concerne l'article 7 de l'arrêté royal du 16 février 2006 'instituant un Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes', de telle sorte que ce Conseil n'est plus chargé d'exercer ces attributions en ce qui concerne la Communauté flamande. Les autres communautés n'ont toutefois pas encore adopté de dispositions allant dans le même sens.

Le projet ne peut donc être adopté.

*

[2] Comme le relève l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, l'article 94, § 1er, de la loi spéciale consacre « le principe de continuité » (avis 53.932/AV donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, nos 2 et 4).

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

1. Krachtens artikel 5, § 1, I, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', zijn de gemeenschappen voortaan bevoegd voor "de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn".

De toelichting van het voorstel dat tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 heeft geleid, luidt als volgt:

> "[D]e gemeenschappen [worden] bevoegd voor de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en voor de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn, met uitzondering van datgene wat behoort tot de ziekte-en invaliditeitsverzekering. De bevoegdheid voor de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg is op dit ogenblik verdeeld tussen de federale overheid en de gemeenschappen. De gemeenschappen zijn op grond van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen principieel bevoegd voor de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg, zij het dat zij daarbij op geen enkele wijze afbreuk mogen doen aan de bevoegdheden van de federale overheid zoals die zijn omschreven in de litterae a) tot g) van die bepaling, noch aan de andere federale bevoegdheden zoals de federale bevoegdheid inzake de 'uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen' (…). Bovendien is de federale overheid tot op heden bevoegd gebleven voor de ziekte-en invaliditeitsverzekering, zo ook wanneer deze betrekking heeft op de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn.
>
> Onder 'organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn' verstaat men de infrastructurele en organisatorische omkadering van het gezondheidszorgniveau buiten acute ziekenhuizen waar professionele hulpverleners zich toeleggen op de eerste deskundige opvang en de begeleiding van gezondheidsproblemen die de patiënt ervaart zelf niet te kunnen oplossen. Zo worden de gemeenschappen bijvoorbeeld bevoegd voor de regels met betrekking tot de huisartsenkringen die de wachtdiensten organiseren, het Impulsfonds voor de huisartsgeneeskunde (…), de financiering van de huisartsenkringen (…), de Lokaal Multidisciplinaire Netwerken, de Geïntegreerde Diensten Thuisverzorging (…), de preventieacties door tandartsen en de geneeskundige commissies".[1]

[1] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 39-40.

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡

2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' vloeit dus voort dat de gemeenschappen voortaan bevoegd zijn voor de regels inzake de huisartsenkringen.

Er dient rekening te worden gehouden met artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' dat luidt als volgt:

> "Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven".[2]

Tot nog toe heeft alleen de Vlaamse Gemeenschap artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 'tot oprichting van Federale raad voor de Huisartsenkringen' opgeheven, zodat deze Raad niet meer belast is met de uitoefening van die bevoegdheden wat de Vlaamse Gemeenschap betreft. De andere gemeenschappen hebben echter nog geen bepalingen in die zin vastgesteld.

Het ontwerp kan dus niet worden vastgesteld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

[2] Zoals de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, bekrachtigt artikel 94, § 1, van de bijzondere wet "de continuïteitsregel" (advies 53.932/AG, op 27 augustus 2013 gegeven over een voorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, nrs. 2 en 4).

‡LW-CGCQLBHFG-FIIFHVT‡