CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.342/2
du 3 juillet 2019

sur

un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution de 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, relatif à l'accréditation des médecins'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.342/2
van 3 juli 2019

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot uitvoering 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, inzake de accreditering van artsen'

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

Le 11 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution de 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, relatif à l'accréditation des médecins'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juillet 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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 3 juillet 2019.

*

Op 11 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot uitvoering 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, inzake de accreditering van artsen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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 3 juli 2019.

*

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de la Ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que la Ministre peut prendre en considération lorsqu'elle doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FONDEMENTS JURIDIQUES

Les alinéas 1er et 2 du préambule visent les fondements juridiques du texte en projet.

Concernant 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', il y a lieu de préciser qu'il s'agit des articles 122*octies*/1, § 1er, 5) (article 1er du projet), 122*octies*/1, § 3 (article 2 du projet), 122*octies*/2 (article 3 du projet), 122*octies*/4 (article 4 du projet) et 122*octies*/6 (article 5 du projet), insérés par l'arrêté royal du 19 septembre 2017.

L'alinéa 2 du préambule sera complété en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1er

1. Le 2° contient une série d'abréviations telles que « K » et « N ».

Il y a lieu de définir à quoi ces abréviations font référence.

La même observation vaut pour les abréviations contenues dans les articles 2, *in fine*, du projet (« GLEM ») et 4 du projet (« CP »).

Les articles 1er, 2°, 2, *in fine*, et 4 du projet seront complétés en conséquence.

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

2. Le 3° est rédigé comme suit :

« 3° L'activité doit être exercée dans le cadre de la loi coordonnée précitée du 14 juillet 1994. Le Groupe de direction de l'accréditation peut néanmoins autoriser qu'au maximum la moitié de cette activité soit exercée en dehors du cadre de la loi coordonnée, à condition qu'elle le soit dans le cadre d'une pratique normale ».

Une telle formulation est imprécise dans la mesure où l'on n'aperçoit pas à quelle(s) activité(s) en dehors de la loi coordonnée l'auteur du texte entend faire référence dans la prise en compte du seuil d'activité exigé des médecins. De même, les termes utilisés de « pratique normale » sont particulièrement vagues.

Dans un souci d'égalité entre les médecins en vue de leur accréditation, il y a lieu de revoir l'article 1er, 3°, afin que le groupe de direction de l'accréditation puisse octroyer cette autorisation sur la base de critères prédéfinis.

Article 2

1. À l'alinéa 3, les mots « onbetwistbaar » et « indubitablement », dans les deux versions linguistiques, ne correspondent pas.

Ceci étant, le texte serait plus clair si les mots « indubitablement et de plein droit » étaient remplacés par les mots « en tout cas ».

Une observation analogue vaut pour l'alinéa 5, *in fine*.

2. Afin de bien faire apparaître le caractère alternatif des trois éléments énumérés par l'alinéa 3, son 3° commencera par le mot « Soit ».

3. Les mots « Cette disposition », à l'alinéa 4, ne font pas apparaître de manière suffisamment précise à quelle règle il est ainsi fait référence.

Le dispositif sera précisé.

4. À l'alinéa 6, les mots « premier paragraphe » doivent être remplacés par les mots « premier alinéa ».

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

Article 3

Bien que l'article 6 du projet prévoie comme entrée en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au *Moniteur belge*, l'article 3, alinéa 2, du projet a une portée rétroactive puisqu'il est rédigé de la manière suivante :

> « À partir du 1er janvier 2019, la demande est introduite uniquement via l'application susmentionnée ; si la demande du fait de l'application s'avère impossible de manière persistante, la demande est introduite de manière électronique, via le formulaire susmentionné, auprès du Service accréditation des médecins et pharmaciens-biologistes de l'INAMI à l'adresse e-mail de ce Service telle que communiquée sur le site web de l'Institut ».

Concernant une telle rétroactivité, il y a lieu de rappeler qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Ainsi, l'auteur du texte doit s'assurer que celle-ci peut être justifiée malgré les conditions fixées par l'article 3, alinéa 2, du projet.

À défaut de pouvoir être justifiée en l'espèce, la rétroactivité ne serait pas admissible et les mots « À partir du 1er janvier 2019, » devraient être omis.

Article 4

Dans l'article 4, *in fine*, il y a lieu de remplacer les mots « de la loi coordonnée précitée du 14 juillet 1994 » par les mots « de l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996 ».

Article 5

1. Toutes les causes de suspension envisagées par l'article 122*octies*/6 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ne sont pas énoncées dans les hypothèses visées à l'article 5 du projet, comme, par exemple, une activité professionnelle exclusive à l'étranger ou une formation complémentaire à l'étranger ou même d'autres causes de suspension.

L'auteur du texte vérifiera s'il n'y a pas lieu de fixer pour celles-ci également les conditions et les modalités des conditions ou des périodes de suspension.

L'article 5 du projet sera réexaminé en conséquence.

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

2. La version néerlandaise de l'article 5, *in fine*, est plus précise que la version française en ce qu'elle est rédigée comme suit : « Indien de arbeidsongeschiktheid het accrediteringsjaar overschrijdt, kan de accrediteringsperiode worden geschorst ».

Dans la version française de l'article 5, *in fine*, il y a donc lieu de remplacer le mot « elle » par les mots « la période d'accréditation ».

*

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

RECHTSGRONDEN

In het eerste en het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar de rechtsgronden van de ontworpen tekst.

Wat 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' betreft, dient nauwkeuriger vermeld te worden dat het gaat om de artikelen 122*octies*/1, § 1er, 5) (artikel 1 van het ontwerp), 122*octies*/1, § 3 (artikel 2 van het ontwerp), 122*octies*/2 (artikel 3 van het ontwerp), 122*octies*/4 (artikel 4 van het ontwerp) en 122*octies*/6 (artikel 5 van het ontwerp), welke bepalingen ingevoegd zijn bij het koninklijk besluit van 19 september 2017.

Het tweede lid van de aanhef moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De bepaling onder 2° bevat een aantal afkortingen zoals "K" en "N".

Er dient bepaald te worden waarvoor die afkortingen staan.

Deze opmerking geldt eveneens voor de afkorting in artikel 2, *in fine*, van het ontwerp ("LOK") en die in artikel 4 van het ontwerp ("CP").

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

De artikelen 1, 2°, 2, *in fine*, en 4 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig aangevuld worden.

2. De bepaling onder 3° luidt als volgt:

> "3° De activiteit dient verricht te worden binnen het kader van de voormelde gecoördineerde wet van 14 juli 1994. De Accrediteringsstuurgroep kan echter toestaan dat maximaal de helft van deze activiteit buiten het kader van de gecoördineerde wet wordt verricht op voorwaarde dat deze activiteit binnen het kader van een normale praktijk plaats vindt."

Dergelijke bewoordingen zijn vaag omdat men daardoor in het ongewisse blijft omtrent de activiteit(en) buiten het kader van de gecoördineerde wet waarnaar de steller van de tekst wenst te verwijzen met het oog op het in aanmerking nemen ervan voor de activiteitsdrempel die van artsen geëist wordt. Ook het gehanteerde begrip "normale praktijk" is bijzonder vaag.

Om te zorgen voor een gelijke behandeling van de artsen met het oog op hun accreditering dient artikel 1, 3°, aldus herzien te worden dat de accrediteringsstuurgroep een en ander kan toestaan op basis van vooraf bepaalde criteria.

Artikel 2

1. In het derde lid komen de woorden "onbetwistbaar" en "indubitablement" in beide taalversies niet overeen.

Los daarvan zou de tekst duidelijker zijn als de woorden "onbetwistbaar en van rechtswege" vervangen zouden worden door de woorden "hoe dan ook".

Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden bij het vijfde lid, *in fine*.

2. Om goed tot uiting te laten komen dat één van de drie gegevens die in het derde lid vermeld worden volstaat om de verklaring op erewoord te weerleggen, moet men de bepaling onder 3 ervan laten beginnen met het woord "Hetzij".

3. In het vierde lid blijkt uit de woorden "Deze bepaling" niet duidelijk genoeg naar welke regel aldus verwezen wordt.

Het dispositief moet preciezer geformuleerd worden.

4. In de Franse tekst van het zesde lid dienen de woorden "premier paragraphe" vervangen worden door de woorden "premier alinéa".

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

Artikel 3

Hoewel in artikel 6 van het ontwerp bepaald wordt dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na die waarin het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt is, heeft artikel 3, tweede lid, van het ontwerp terugwerkende kracht, aangezien die bepaling als volgt luidt:

> "Vanaf 1 januari 2019 wordt de aanvraag uitsluitend ingediend via de voornoemde applicatie; indien de aanvraag in hoofde van de applicatie gedurig onmogelijk blijkt, wordt de aanvraag elektronisch ingediend bij de Afdeling accreditering artsen en apothekers-biologen van het RIZIV op het e-mailadres van deze afdeling zoals vermeld op de website van het Instituut, via het voormelde formulier."

Wat een dergelijke terugwerking betreft, moet erop gewezen worden dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van de regeling dient zich er bijgevolg van te vergewissen dat deze regeling te verantwoorden valt ondanks de voorwaarden die gesteld worden in artikel 3, § 2, van het ontwerp.

Indien de terugwerking *in casu* niet verantwoord kan worden, kan ze niet aanvaard worden en moeten de woorden "Vanaf 1 januari 2019" weggelaten worden.

Artikel 4

In artikel 4, *in fine*, dienen de woorden "van de bovengenoemde gecoördineerde wet van 14 juli 1994" vervangen te worden door de woorden "van het voormeld koninklijk besluit van 3 juli 1996".

Artikel 5

1. Niet alle gronden tot schorsing die vervat zijn in artikel 122*octies*/6 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 worden vermeld in de gevallen die opgesomd worden in artikel 5 van het ontwerp, zoals bijvoorbeeld een exclusieve beroepsactiviteit in het buitenland of een bijkomende opleiding in het buitenland of zelfs andere gronden tot schorsing.

De steller van de tekst moet nagaan of niet ook voor die gronden tot schorsing voorwaarden, nadere regels voor de voorwaarden of schorsingsperiodes moeten worden bepaald.

Artikel 5 van het ontwerp moet bijgevolg opnieuw onderzocht worden.

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡

2. De Nederlandse tekst van artikel 5, *in fine*, is nauwkeuriger dan de Franse tekst aangezien die eerstgenoemde tekst als volgt luidt: "Indien de arbeidsongeschiktheid het accrediteringsjaar overschrijdt, kan de accrediteringsperiode worden geschorst."

In de Franse tekst van artikel 5, *in fine*, dient het woord "elle" dan ook vervangen te worden door de woorden "la période d'accréditation".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-BBHTJFACB-GGDECYX‡