



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.153/2
du 15 janvier 2024

advies 75.153/2
van 15 januari 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 août 2011 relatif à la
planification de l'offre de l'art
dentaire, en vue de fixer les
quotas de dentistes pour
l'année 2029'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 augustus 2011 betreffende
de planning van het aanbod
van de tandheelkunde, met het
oog op het vaststellen van de
quota voor tandartsen voor
het jaar 2029'

Le 19 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire, en vue de fixer les quotas de dentistes pour l'année 2029'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 janvier 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2024.

*

Op 19 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde, met het oog op het vaststellen van de quota voor tandartsen voor het jaar 2029'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

*Article 4/7 en projet de l'arrêté royal du 19 août 2011
'relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire'*

La section de législation ne dispose pas des connaissances factuelles suffisantes pour pouvoir apprécier la pertinence des informations contenues dans l'avis formel n° 2023-04 de la Commission de planification qui a servi de base à la fixation des quotas figurant à l'article 4/7 en projet de l'arrêté royal du 19 août 2011 'relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' et, en conséquence, l'adéquation du nombre retenu avec les besoins en matière d'offre dentaire. Elle doit dès lors formuler une réserve en la matière ¹.

Elle observe du reste que l'auteur du projet entend s'écarter à la hausse (195 au lieu de 181) du chiffre proposé par la Commission de planification pour la seule Communauté flamande.

Cette augmentation est justifiée comme suit par l'auteur du projet :

« Compte tenu de la capacité de formation et du taux d'activité souhaité et en concertation avec les ministres flamands compétents, le quota 2029 recommandé par la Commission de planification pour la Communauté flamande est augmenté de 14 dentistes ».

¹ Voir dans le même sens l'avis 73.631/2 donné le 17 mai 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 mai 2023 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale, en vue de fixer les quotas de médecins pour l'année 2029' et les avis qu'il cite en note de bas de page n° 1.

Comme l'a déjà rappelé la section de législation concernant la planification de l'offre médicale, lorsque le Roi met en œuvre l'habilitation qui lui est conférée par l'article 92, § 1^{er}, de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015, il doit être attentif à garantir le respect du principe de proportionnalité qui doit encadrer la fixation des quotas globaux au regard, s'agissant de la population, du droit à la protection de la santé ² et, s'agissant des candidats à la profession, du droit à l'exercice de leur profession ³ et du droit au respect de leur vie privée ⁴. Il en ira de même à l'égard de la nécessaire prise en considération du principe de *standstill* attaché à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ⁵.

Il va de soi que l'auteur du projet doit également respecter le principe de la loyauté fédérale et le principe d'égalité et de non-discrimination et doit être en mesure de justifier que les motifs qui ont été retenus pour s'écarter à la hausse du quota proposé par la Commission de planification pour la Communauté flamande ne pouvaient pas être retenus pour opérer une augmentation proportionnelle en ce qui concerne la Communauté française.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« La Communauté francophone a également été interrogée, mais a indiqué qu'elle acceptait un quota de dentistes 2029 identique à celui de 2028 ».

Il est pris acte de cette explication.

*

² Article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

³ Article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

⁴ Article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir en ce sens : Cour eur. D.H., arrêt *Bigaeva c. Grèce*, 28 août 2009, req. n° 26713/05, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-92753>).

⁵ Voir notamment l'avis 71.808/2 donné le 17 août 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 27 novembre 2022 'modifiant la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé concernant la maîtrise de l'offre' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2871/001, pp. 22 à 25).

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 1

*Ontworpen artikel 4/7 van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011
‘betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’*

De afdeling Wetgeving beschikt niet over toereikende feitenkennis om de relevantie te kunnen beoordelen van de gegevens vervat in het formele advies 2023-04 van de Planningscommissie, dat als basis heeft gediend voor het bepalen van de quota die worden vermeld in het ontworpen artikel 4/7 van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 ‘betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’, en kan bijgevolg niet beoordelen of het gehanteerde aantal wel strookt met de behoeften inzake tandheelkundig aanbod. Ter zake moet ze dan ook een voorbehoud formuleren.¹

Voorts merkt ze op dat de steller van het ontwerp het cijfer dat de Planningscommissie voorstelt, naar boven wil bijstellen (195 in plaats van 181), en dit enkel voor de Vlaamse Gemeenschap.

De steller van het ontwerp motiveert die verhoging als volgt:

“Compte tenu de la capacité de formation et du taux d’activité souhaité et en concertation avec les ministres flamands compétents, le quota 2029 recommandé par la Commission de planification pour la Communauté flamande est augmenté de 14 dentistes.”

¹ Zie in dezelfde zin advies 73.631/2 van 17 mei 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 mei 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod, met het oog op het vaststellen van de quota voor artsen voor het jaar 2029’, alsook de adviezen die daar in voetnoot 1 worden aangehaald.

Wanneer de Koning de machtiging ten uitvoer legt die hem wordt verleend bij artikel 92, § 1, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, moet hij, zoals de afdeling Wetgeving eerder al heeft opgemerkt in verband met de planning van het medisch aanbod, de inachtneming garanderen van het evenredigheidsbeginsel, dat de leidraad moet vormen bij het vaststellen van de globale quota, en dit ten aanzien van het recht van de bevolking op bescherming van de gezondheid² en ten aanzien van het recht van de kandidaten voor het beroep om hun beroep uit te oefenen³ alsook van hun recht op eerbiediging van hun privéleven.⁴ Hetzelfde geldt wat betreft het vereiste om rekening te houden met het standstillbeginsel vervat in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.⁵

De steller van het ontwerp moet uiteraard ook de beginselen inzake federale loyaliteit en inzake gelijkheid en non-discriminatie in acht nemen. Ook moet hij kunnen aantonen dat de redenen om het door de Planningscommissie voorgestelde quotum voor de Vlaamse Gemeenschap naar boven bij te stellen, niet in aanmerking konden worden genomen voor een evenredige verhoging voor de Franse Gemeenschap.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La Communauté francophone a également été interrogée, mais a indiqué qu’elle acceptait un quota de dentistes 2029 identique à celui de 2028”.

Van die uitleg wordt akte genomen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

² Artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

³ Artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

⁴ Artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zie in die zin EHRM 28 augustus 2009, *Bigaeva v. Griekenland*, verz. 26713/05 (<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-92753>)).

⁵ Zie onder meer advies 71.808/2 van 17 augustus 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 november 2022 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen voor wat betreft de aanbodsbeheersing’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2871/001, 22-25).