



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.808/2/V
du 17 août 2022

advies 71.808/2/V
van 17 augustus 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi coordonnée
du 10 mai 2015 relative à
l’exercice des professions des
soins de santé concernant la
maîtrise de l’offre’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de
gecoördineerde wet van
10 mei 2015 betreffende de
uitoefening van de
gezondheidszorgberoepen voor
wat betreft de
aanbodsbeheersing’

Le 4 juillet 2022, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 18 août 2022, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé concernant la maîtrise de l'offre'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 17 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Anne-Stéphanie RENSON, 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 17 août 2022.

*

Op 4 juli 2022 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 van rechtswege* verlengd tot 18 augustus 2022 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen voor wat betreft de aanbodsbeheersing'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Anne-Stéphanie RENSON, 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 17 augustus 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Il ressort du commentaire des articles 2 et 3 que les avis de la Commission de planification offre médicale porteront désormais sur les besoins par communauté et non plus sur les besoins de l'ensemble du Royaume.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de le préciser expressément dans le dispositif.

Article 3

L'article 3 entend abroger la clé de répartition fixée par la Cour des comptes actuellement applicable pour la répartition des quotas par communauté.

Il ressort du dispositif en projet que le Roi est désormais habilité à déterminer lui-même les quotas globaux pour l'art médical et l'art dentaire, sur la base de l'avis de la Commission de planification offre médicale, sans que la loi ne fixe plus elle-même de critères de répartition. Le commentaire de l'article énonce à ce propos ce qui suit :

« La procédure de répartition des quotas du Royaume recommandés par la Commission de planification entre la Communauté flamande et la Communauté française basée sur la clé de répartition établie par la Cour des comptes est abrogée.

Sur la base des données disponibles, la Commission de planification recommande désormais les quotas par Communauté. En effet, étant donné que depuis 2022, les quotas reposent sur des scénarios de base ou des scénarios alternatifs sur la base de nouvelles informations détaillées disponibles en ce qui concerne les modèles d'activité des médecins et des dentistes (couplage de données), il est possible d'estimer les besoins de manière plus précise ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Lorsque le Roi mettra en œuvre l'habilitation qui lui est conférée par l'article 92, § 1^{er}, en projet de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015, il sera 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 santé¹ et, s'agissant des candidats-médecins, du droit à l'exercice de leur profession² et du droit au respect de leur vie privée³. 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^o, de la Constitution.

Ce faisant, le Roi veillera, en tout état de cause, à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres niveaux de pouvoir, en l'occurrence celle des Communautés en matière d'enseignement⁴.

Article 4

L'article 4 dispose que l'avant-projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer en principe à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

L'exposé des motifs précise à cet égard que

« [L]es modifications apportées par le présent avant-projet doivent entrer en vigueur le plus rapidement possible, de façon à pouvoir appliquer, en vertu du principe de confiance, ce règlement relatif au nombre maximal de candidats attestés et à pouvoir poursuivre la mise en œuvre de l'accord relatif à l'offre médicale. C'est pourquoi l'entrée en vigueur est prévue le jour de la publication de cette loi au *Moniteur belge* ».

Par ailleurs, interrogée sur cette question, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« De tenuitvoerlegging van deze wet vergt een koninklijk besluit dat gepaard gaat met advies- en overlegprocedures die de nodige tijd vragen.

¹ Article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution.

² Article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution.

³ 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/eng#%7B%22appno%22%3A%2226713%2F05%22%7D>).

⁴ Voir dans le même sens, l'avis 71.729/2 donné le 27 juin 2022 sur un avant-projet de loi 'modifiant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'offre des professions des soins de santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2801/1, pp. 26 à 30 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71729.pdf>).

Immers, om de quota te kunnen vaststellen op basis van de in het voorontwerp opgenomen gewijzigde procedure dient er een advies van de Planningscommissie te worden gevraagd. Deze commissie kan pas advies verlenen op grond van de gewijzigde procedure wanneer deze in werking is. Bovendien moet het besluit ook nog in Ministerraad worden overlegd.

Bijgevolg dient zo snel mogelijk gestart te kunnen worden met het proces om het uitvoeringsbesluit te nemen ».

Dès lors que l'avant-projet n'a vocation à s'appliquer pour la fixation des quotas qu'à partir de l'année 2029 pour l'offre médicale et de l'année 2028 pour l'offre dentaire, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence des motifs pour lesquels la nécessité d'adopter un arrêté royal précédé de l'avis de la Commission de planification pour la fixation de ces quotas ne permettrait pas de respecter le délai usuel d'entrée en vigueur des textes législatifs.

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Uit de bespreking van de artikelen 2 en 3 blijkt dat de adviezen van de Planningscommissie-Medisch aanbod voortaan betrekking zullen hebben op de behoeften per gemeenschap en niet meer op de behoeften van het hele Rijk.

Ter wille van de rechtszekerheid zou dat uitdrukkelijk moeten worden gepreciseerd in het dispositief.

Artikel 3

Artikel 3 strekt tot opheffing van de door het Rekenhof vastgelegde verdeelsleutel die momenteel van toepassing is voor de verdeling van de quota per gemeenschap.

Uit het ontworpen dispositief blijkt dat de Koning voortaan gemachtigd is om zelf de globale quota voor de geneeskunde en de tandheelkunde te bepalen, op basis van het advies van de Planningscommissie Medisch aanbod, zonder dat de wet zelf nog verdelingscriteria vaststelt. In de bespreking van het artikel staat daarover het volgende:

“De procedure om de door de Planningscommissie geadviseerde quota voor het Rijk te verdelen over de Vlaamse en Franse Gemeenschap op basis van de verdeelsleutel vastgesteld door het Rekenhof wordt opgeheven.

Op basis van de beschikbare gegevens adviseert de Planningscommissie voortaan de quota per gemeenschap. Immers, gezien de quota sinds 2022 gebaseerd zijn op basisscenario's of alternatieve scenario's met nieuw beschikbare gedetailleerde informatie over de activiteitspatronen van de artsen en tandartsen (gegevenskoppeling) is het mogelijk aldus op een nauwkeuriger manier de behoeften in te schatten”.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Wanneer de Koning uitvoering zal geven aan de machtiging die hem wordt verleend bij het ontworpen artikel 92, § 1, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, zal hij de naleving moeten garanderen van het evenredigheidsbeginsel waarmee de vaststelling van de globale quota moet stroken, ten aanzien van het recht van de bevolking op bescherming van de gezondheid¹ en het recht van de kandidaat-artsen om hun beroep uit te oefenen² en op eerbiediging van hun privéleven.³ Hetzelfde geldt voor de noodzaak het standstillbeginsel, verbonden aan artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, in aanmerking te nemen.

Zodoende moet de Koning er hoe dan ook op toezien dat hij de uitoefening van de bevoegdheden van de andere bevoegdheidsniveaus, *in casu* de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs, niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.⁴

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat het voorontwerp in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

“De wijzigingen uitgewerkt in dit voorontwerp dienen zo snel mogelijk in werking te treden zodat met inachtneming van het vertrouwensbeginsel onderhavige regeling voor het maximaal aantal geattesteerde kandidaten kan toegepast worden en verder gegaan kan worden met de uitvoering van het akkoord betreffende het medisch aanbod. Daarom wordt een inwerkingtreding voorzien op de dag dat deze wet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad”.

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

“De tenuitvoerlegging van deze wet vergt een koninklijk besluit dat gepaard gaat met advies- en overlegprocedures die de nodige tijd vragen.

¹ Artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

² Artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

³ 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 t. Griekenland, verz. 26713/05) <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2226713/05%22%5D%7D>).

⁴ Zie in dezelfde zin advies 71.729/2, van 27 juni 2022 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de aanbodsbeheersing van gezondheidszorgberoepen' (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2801/1, 26 tot 30; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71729.pdf>).

Immers, om de quota te kunnen vaststellen op basis van de in het voorontwerp opgenomen gewijzigde procedure dient er een advies van de Planningscommissie te worden gevraagd. Deze commissie kan pas advies verlenen op grond van de gewijzigde procedure wanneer deze in werking is. Bovendien moet het besluit ook nog in Ministerraad worden overlegd.

Bijgevolg dient zo snel mogelijk gestart te kunnen worden met het proces om het uitvoeringsbesluit te nemen”.

Aangezien het de bedoeling is dat het voorontwerp enkel van toepassing is op de vaststelling van de quota voor het medisch aanbod vanaf 2029 en voor het tandheelkundig aanbod vanaf 2028, begrijpt de afdeling Wetgeving niet hoe het deugdelijk te motiveren valt dat de gangbare termijn van inwerkingtreding van wetgevende teksten niet in acht kan worden genomen vanwege de noodzaak een koninklijk besluit uit te vaardigen dat wordt voorafgegaan door het advies van de Planningscommissie voor het vaststellen van die quota.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT