

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

13 MARS 2006

Proposition de loi créant un Ordre des médecins

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

N° 39.816/3

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 27 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi « créant un Ordre des médecins », a donné le 14 février 2006 l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique (1) et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition.

Observations préliminaires

2. La proposition de loi soumise pour avis fait l'objet, pour sa quasi totalité, d'un amendement déposé par son auteur principal (2). Le Conseil d'État, section de législation, considère que la demande d'avis concerne le texte amendé de la proposition.

Voir :

Documents du Sénat :

3-373 - 2003/2004 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Vankrunkelsven et consorts.

3-373 - 2004/2005 :

N° 2 : Amendements.

(1) S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

(2) L'amendement paraît avoir été inspiré par le dépôt, par le même sénateur, notamment, d'une proposition de loi globale visant la réglementation générale de la déontologie dans le secteur des soins de santé (proposition de loi portant création d'un Conseil supérieur de déontologie des professions des soins de santé et fixant les principes généraux pour la création et le fonctionnement des Ordres des professions des soins de santé, Doc. Sénat, 2005-06, n° 3-1519), qui fait l'objet de la demande d'avis 39.819/3. Cette proposition rend superflues certaines dispositions de la proposition initiale.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

13 MAART 2006

Wetsvoorstel tot oprichting van een Orde van artsen

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Nr. 39.816/3

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 januari 2006 door de voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet « tot oprichting van een Orde van artsen », heeft op 14 februari 2006 het volgende advies gegeven :

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond (1), alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

Voorafgaande opmerkingen

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet maakt nageen in zijn geheel het voorwerp uit van een amendement van zijn hoofdindieners (2). De Raad van State, afdeling wetgeving, gaat ervan uit dat de adviesaanvraag betrekking heeft op de geamendeerde tekst van het voorstel.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-373 - 2003/2004 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Vankrunkelsven c.s.

3-373 - 2004/2005 :

Nr. 2 : Amendementen.

(1) Aangezien het gaat om een wetsvoorstel, wordt onder « rechtsgrond » verstaan de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

(2) De amendering lijkt te zijn ingegeven door het neerleggen, onder meer door dezelfde senator, van een globaal wetsvoorstel strekkende tot een algemene regeling van de deontologie in de sector van de gezondheidszorg (voorstel van wet tot oprichting van een Hoge Raad voor Deontologie van de Gezondheidszorgberoepen en tot vaststelling van de algemene beginselen voor de oprichting en de werking van de Orden van de gezondheidszorgberoepen, stuk Senaat, 2005-06, nr. 3-1519), dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 39.819/3. Dat voorstel maakt een reeks bepalingen uit het oorspronkelijke voorstel overbodig.

3. En ce qui concerne les demandes d'avis qui, comme en l'espèce, émanent des présidents des assemblées législatives, la récente réforme de la section de législation, opérée par la loi du 2 avril 2003, a expressément prévu la possibilité de désigner un délégué (voir article 82, alinéa 2, des lois coordonnées) sans toutefois en faire une obligation comme pour les demandes d'avis émanant du pouvoir exécutif.

En l'espèce, le fait de ne pas avoir désigné de délégué a pour conséquence que le Conseil d'État ne peut prendre connaissance que des textes qui lui sont soumis comme tels et, plus particulièrement, que le membre compétent de l'auditorat ne peut demander de précisions sur leur portée, et moins encore engager le dialogue avec un délégué en vue de formuler une proposition de texte ou d'apporter une solution à un problème juridique donné.

Il en résulte que la mission consultative de la section de législation est rendue plus difficile et qu'il ne peut être garanti que le Conseil d'État ait pu cerner correctement tous les aspects de la proposition de loi à l'examen. L'avis se lira donc sous cette réserve.

Portée de la proposition de loi

4. La proposition de loi soumise pour avis entend réformer l'Ordre des médecins, dont la dénomination néerlandaise sera dorénavant « Orde van artsen ».

Cet ordre a pour missions de rédiger les règles de déontologie applicables aux médecins, de rendre des avis et de fournir des informations, d'offrir sa médiation dans les conflits et de prendre des mesures disciplinaires (article 2). L'Ordre est composé d'un Conseil national et de dix conseils provinciaux (articles 3, 4 et 7). Les conseils provinciaux ont pour mission de veiller au respect des règles déontologiques formulées par le Conseil national, ainsi que des principes déontologiques de base établis par le Conseil supérieur de déontologie des professions des soins de santé (article 5).

La proposition règle ensuite la composition des conseils provinciaux et du Conseil national (articles 6, 8 et 10), et mentionne expressément la compétence du Conseil national concernant l'élaboration des règles de déontologie (article 9).

Sont également prévues un certain nombre de dispositions transitoires (article 12).

Examen du texte

Article 1^{er}

5. Le texte de la proposition amendée contient tant des dispositions qui relèvent de l'article 77 que des dispositions qui relèvent de l'article 78 de la Constitution. Vu la procédure législative distincte et conformément à la pratique parlementaire existante, on scindera la proposition de loi en fonction de la teneur de ses différentes dispositions (1).

(1) Si une disposition règle à la fois des matières visées à l'article 77 de la Constitution et des matières visées à l'article 78 de la Constitution, et s'il est malaisé de la scinder, il faut considérer qu'elle relève entièrement de l'article 77 de la Constitution.

3. Wat betreft de adviesaanvragen die, zoals te dezen, uitgaan van de voorzitters van de wetgevende vergaderingen, werd bij de recente hervorming van de afdeling wetgeving, bij de wet van 2 april 2003, uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om een gemachtigde aan te wijzen (zie artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten), zonder dat het evenwel om een verplichting gaat, zoals voor de adviesaanvragen die uitgaan van de uitvoerende macht.

Het gegeven dat er in dit geval geen gemachtigde werd aangewezen, heeft als gevolg dat de Raad van State enkel kennis kan nemen van de hem voorgelegde teksten als zodanig en meer bepaald het bevoegde lid van het auditoraat geen nadere toelichting kan vragen over de draagwijdte ervan, laat staan dat hij met een gemachtigde in dialoog kan treden met het oog op het formuleren van een tekstvoorstel of een oplossing voor een bepaald juridisch probleem.

Aldus wordt de adviestaak van de afdeling wetgeving bemoeilijkt en kan niet worden gewaarborgd dat de Raad van State een juist inzicht heeft gehad in alle aspecten van het voorliggende wetsvoorstel. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen.

Strekking van het wetsvoorstel

4. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot de hervorming van de Orde der geneesheren, voortaan « Orde van artsen » genoemd.

Deze orde heeft als opdracht het opstellen van de deontologische regels voor de artsen, het verstrekken van adviezen en informatie, het bemiddelen in conflicten en het nemen van tuchtmaatregelen (artikel 2). De Orde bestaat uit een Nationale Raad en tien Provinciale Raden (artikelen 3, 4 en 7). De Provinciale Raden hebben de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de deontologische regels die door de Nationale Raad zijn opgesteld, alsook van de grondbeginselen van deontologie, vastgesteld door de Hoge Raad voor Deontologie van de Gezondheidszorgberoepen (artikel 5).

Voorts wordt de samenstelling van de Provinciale Raden en van de Nationale Raad geregeld (artikelen 6, 8 en 10), en wordt de bevoegdheid van de Nationale Raad inzake het opstellen van deontologische regels uitdrukkelijk vermeld (artikel 9).

Er wordt ook voorzien in een aantal overgangsbepalingen (artikel 12).

Onderzoek van de tekst

Artikel 1

5. De tekst van het geamendeerde voorstel van wet bevat zowel bepalingen die ressorteren onder artikel 77 van de Grondwet, als bepalingen die ressorteren onder artikel 78 van de Grondwet. Gelet op de verschillende wetgevingsprocedure en conform de bestaande parlementaire praktijk, zal het voorstel van wet dienen te worden gesplitst, gelet op de inhoud van de onderscheiden bepalingen ervan (1).

(1) Wanneer in een bepaling zowel aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet als aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet worden geregeld en die bepaling moeilijk splitsbaar is, moet die bepaling worden geacht in haar geheel onder artikel 77 van de Grondwet te vallen.

Article 2

6. À l'article 2, il suffit de créer l'Ordre des médecins et d'en déterminer éventuellement les organes (auquel cas l'article 3 deviendrait l'alinéa 2 de l'article 2). Il résulte de l'abrogation de l'arrêté royal n° 79 relatif à l'Ordre des médecins par l'article 11 de la proposition de loi examinée que, désormais, ce seront les dispositions de cette loi qui seront applicables, et non plus celles de l'arrêté royal précité.

7. Dès lors qu'il faut combiner la présente proposition avec la proposition 3-1519 mentionnée dans la note de bas de page 2, et que cette dernière proposition définit déjà les compétences des organes ordinaires, il n'est guère utile de maintenir la définition générale de la mission de l'Ordre des médecins donnée à l'article 2.

Article 4

8. Dans le texte néerlandais de l'article 4, on remplacera le mot « uitvoert » par le mot « uitoefent ».

Article 5

9. En ce qui concerne l'article 5, alinéa 1^{er}, on notera qu'en vertu de l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi 3-1519/1, les principes de base et les règles de déontologie en tant que tels n'auront de force obligatoire qu'après avoir été ratifiés par le Roi. Il est dès lors ambigu de disposer que les conseils ont pour mission de veiller au respect des règles déontologiques du médecin « formulées dans le code de déontologie médicale et des règles visées au titre II, art. 3, § 1^{er}, de la loi du ... », dès lors que la ratification pourrait être refusée. Dans ce cas, les règles et le code auxquels il est fait référence pourraient être privés en tant que tels d'effets juridiques.

Article 6

10. La portée de l'article 6, deuxième tiret (lire : 2^o), selon lequel l'un des deux membres juristes peut être remplacé par un magistrat, n'est pas tout à fait claire. En outre, la question se pose de savoir s'il s'agit effectivement de déroger à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de la proposition de loi 3-1519/1, comme c'est le cas actuellement.

Article 9

11. L'article 9 n'ajoute rien à l'article 3, §§ 1^{er}, 2^o, et 4, combiné à l'article 16, 1^o, de la proposition de loi 3-1519/1. La question se pose dès lors de savoir s'il est utile de maintenir l'article 9 de la proposition. Si on souhaite néanmoins conserver cet article, il faudra faire référence, en tout état de cause, aux autres missions du Conseil national mentionnées à l'article 16 de la proposition de loi précitée, plutôt qu'utiliser la formule plutôt laconique « sans préjudice de l'application d'autres dispositions légales impératives ».

Article 10

12. En vertu de l'article 10, § 1^{er}, f) (lire : 6^o), un « magistrat siégeant dans une cour d'appel » peut également être nommé membre du Conseil national. Entrent également dans cette

Artikel 2

6. In artikel 2 kan ermee worden volstaan de Orde van Artsen op te richten en eventueel de organen ervan te bepalen (in welk geval artikel 3 het tweede lid van artikel 2 wordt). Dat de bepalingen van het wetsvoorstel dat thans voorligt, zullen gelden, en niet langer de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 79 betreffende de Orde der geneesheren, vloeit voort uit de opheffing, bij artikel 11, van dat koninklijk besluit.

7. Aangezien het voorliggende voorstel dient te worden gelezen in samenhang met het in voetnoot 2 vermelde voorstel 3-1519, en in dat laatste voorstel de bevoegdheden van de organen van de orden reeds worden omschreven, is het weinig zinvol om de in artikel 2 vervatte algemene omschrijving van de taak van de Orde van artsen te behouden.

Artikel 4

8. In de Nederlandse tekst van artikel 4 vervange men het woord « uitvoert » door het woord « uitoefent ».

Artikel 5

9. Met betrekking tot artikel 5, eerste lid, dient erop te worden gewezen dat de grondbeginselen en de regelen van de deontologie krachtens artikel 3, § 3, eerste lid, van wetsvoorstel 3-1519/1 als zodanig slechts bindende kracht zullen hebben dan na bekrachtiging door de Koning. Het is derhalve misleidend te bepalen dat de Raden als opdracht hebben te waken over het naleven van de regels van deontologie van de arts « zoals geformuleerd in de code van medische plichtenleer en in de regels van deontologie, zoals bedoeld in titel II, art. 3, § 1, van de wet van ... » nu de bekrachtiging zou kunnen worden geweigerd. In dat geval kunnen de regels en code waaraan wordt gerefereerd, als zodanig geen rechtsgevolgen hebben.

Artikel 6

10. De draagwijdte van artikel 6, tweede streepje (lees : 2^o), naar luid waarvan één van de twee leden die jurist zijn, kan worden vervangen door een magistraat, is niet geheel duidelijk. Vraag is bovendien of het effectief in de bedoeling ligt om af te wijken van het bepaalde in artikel 13, § 1, tweede lid, van wetsvoorstel 3-1519/1, zoals thans het geval is.

Artikel 9

11. In artikel 9 wordt niets toegevoegd aan het bepaalde in artikel 3, §§ 1, 2^o en 4, van wetsvoorstel 3-1519/1, gelezen in samenhang met artikel 16, 1^o, ervan. Het is dan ook de vraag of het zinvol is artikel 9 van het voorstel te handhaven. Indien men dit laatste artikel toch wil behouden, zou alleszins moeten worden verwezen naar de andere taken van de Nationale Raad die vermeld worden in artikel 16 van het genoemde wetsvoorstel, veeleer dan de nogal laconieke formulering « onverminderd andere dwingende wetsbepalingen » te gebruiken.

Artikel 10

12. Krachtens artikel 10, § 1, f) (lees : 6^o), kan ook een « magistraat die zetelt (lees : zitting houdt) in een arbeidshof » worden benoemd als lid van de Nationale Raad. Onder die

définition, les conseillers sociaux qui ne sont pas des magistrats professionnels ni nécessairement des juristes. Telle n'est sans doute pas l'intention des auteurs de l'amendement, auquel cas cette disposition devra être adaptée.

En outre, la formulation de la disposition précitée (« magistrat » au lieu, comme à présent, de « conseiller », etc.) peut être source de confusion sur le point de savoir si seuls sont visés les membres du siège des juridictions citées, ce qui est probablement conforme à l'intention de l'auteur de l'amendement. Il est conseillé d'adapter la formulation de la disposition précitée sur ce point.

Article 11

13. À l'article 11, on écrira « arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins » au lieu de « arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé ».

14. L'article 3, alinéa 4, de la loi du 25 juillet 1938 créant l'Ordre des médecins est toujours en vigueur vu l'annulation prononcée par le Conseil d'État, section d'administration, dans son arrêt n° 15 513 du 17 octobre 1972. Il est recommandé d'également abroger cette disposition.

Article 12

15. Il se déduit de l'article 12 que l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins et la présente réglementation vont coexister pendant un certain temps. Dès lors, il est recommandé d'habiliter le Roi à fixer la date à laquelle chacune des dispositions de la loi entrera en vigueur, au lieu de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi en tant que telle, de sorte que, par exemple, l'entrée en vigueur de l'article 11 puisse être reportée jusqu'à l'échéance du régime transitoire.

La chambre était composée de

M. D. ALBRECHT, président de chambre,

MM. J. SMETS et B. SEUTIN, conseillers d'État,

MM. H. COUSY et J. VELAERS, assesseurs de la section de législation,

Mme G. VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le greffier,

G. VERBERCKMOES.

Le président,

D. ALBRECHT.

omschrijving vallen ook de raadsheren in sociale zaken, die geen beroepsmagistraten zijn en niet noodzakelijk juristen. Zulks beantwoordt wellicht niet aan de bedoeling van de stellers van het amendement, in welk geval de genoemde bepaling zal dienen te worden aangepast.

Voorts kan de formulering van de genoemde bepaling (« magistraat » in plaats van, zoals thans het geval is, « raadsheer » en dergelijke) erover onduidelijkheid doen ontstaan dat enkel de leden van de zetel van de erin beoogde rechtscolleges worden bedoeld, wat allicht in de bedoeling van de steller van het amendement ligt. De formulering van de genoemde bepaling wordt derhalve best aangepast.

Artikel 11

13. In artikel 11 schrijve men « koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde der Geneesheren » in plaats van « koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen ».

14. Artikel 3, vierde lid, van de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde van geneesheren is nog steeds van kracht gelet op de bij arrest nr. 15 513 van 17 oktober 1972 van de Raad van State, afdeling administratie, uitgesproken vernietiging. Het verdient aanbeveling ook deze bepaling op te heffen.

Artikel 12

15. Uit artikel 12 kan men opmaken dat het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde der geneesheren en de voorliggende regeling een tijd lang naast elkaar zullen bestaan. Om die reden verdient het aanbeveling de Koning te machtigen om de datum te bepalen waarop elk van de bepalingen van de wet in werking treden, in plaats van de datum van inwerkingtreding van de wet als zodanig te bepalen, zodat bijvoorbeeld de inwerkingtreding van artikel 11 kan worden uitgesteld tot na het aflopen van de overgangsregeling.

De kamer was samengesteld uit

de heren D. ALBRECHT, kamervoorzitter,

De heren J. SMETS en B. SEUTIN, staatsraden,

De heren H. COUSY en J. VELAERS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier,

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. SMETS.

De griffier,

G. VERBERCKMOES.

De voorzitter,

D. ALBRECHT.