KONINKRIJK BELGIE. (coördinatie 12) ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e februari 1960 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende toelating van de praktijk van sommige geneeskundige handelingen, door personen die geen diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde bezitten", heeft de 5e april 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 10 février 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "autorisant la pratique de certains actes médicaux par des personnes qui ne sont pas en possession d'un diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements", a donné le 5 avril 1960 l'avis suivant :

Volgens het opschrift wil het ontwerp aan personen die geen diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde bezitten, toelating geven om sommige geneeskundige handelingen te verrichten.

Dit opschrift is misleidend, omdat het laat veronderstellen dat het diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde het enige vereiste is om wettig de geneeskunde te beoefenen.

Welnu, het diploma van doctor is niet onontbeerlijk voor het beoefenen van sommige takken der geneeskunde. Voor de beoefening der tandheelkunde namelijk volstaat een diploma van licentiaat in de tandheelkunde (koninklijk besluit van 1 juni 1934, artikel 1).

Anderzijds is het diploma van doctor, in de gevallen waarin het vereist is, niet de enige voorwaarde voor het wettig beoefenen der geneeskunde. De houder van zulk diplima moet bovendien andere voorwaarden vervullen : zijn diploma moet door de provinciale commissie geviseerd zijn (wet van 12 maart 1818, artikel 4, A; besluit van de Regent van 26 augustus 1949, artikel 13), en hij moet op de tabel van de orde der geneesheren ingeschreven zijn (wet van 25 juli 1938, artikel 2).

Het opschrift van het ontwerp dient dan ook te worden gewijzigd. Met dat doel wordt verder een nieuwe tekst voorgesteld.

\+

\+ \+

.../...

In de memorie van toelichting wordt artikel 1 verantwoord als volgt : "Het stellen van de bij onderhavig ontwerp bedoelde daden door volgens de wet van 12 maart 1818 onbevoegd geachte personen, is, volgens genoemde wet, onwettig uitoefenen van de geneeskunde.

De wetgever moet dus optreden om aan onbevoegde personen toelating te verlenen handelingen te verrichten die, door overwegingen in verband met de vrijwaring van het leven en van de gezondheid, ingegeven zijn".

Het optreden van de wetgever is noodzakelijk :

1° omdat het ontwerp ertoe strekt aan de Koning de bevoegdheid toe te kennen de lijst der geneeskundige handelingen vast te stellen welke, in uitzonderlijke omstandigheden, zullen mogen worden verricht door personen die daartoe in de huidige stand der wetgeving niet bevoegd zijn. Het ontwerp kent dus aan de Koning een regelende bevoegdheid toe, die hij tot dusver niet bezit.

Immers, artikel 57 der wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens dat de Koning machtigt om, zelfs aan personen die geen diploma bezitten, op eensluidend advies der Koninklijke Academie voor geneeskunde, bijzondere vrijstellingen te verlenen voor zekere delen der geneeskunde, verleent aan het hoofd der uitvoerende macht alleen de bevoegdheid om in individuele gevallen vrijstelling te verlenen. Maar de Koning kan zich op deze bepaling niet steunen om algemene geldende besluiten te nemen (zie de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 april 1890, nl. Kamer doc. 1886-1887, nr 42, p. 37; Kamer doc. 1887-1888, nr 45, p. 64);

.../...

2° omdat de twee belangrijkste voorwaarden om wettig de geneeskunde te beoefenen door de wet zijn bepaald en de wetgever dus moet optreden om personen van het vervullen dezer voorwaarden vrij te stellen.

In de wet van 12 maart 1818 worden de voorwaarden voor het beoefenen der geneeskunde slechts in algemene bewoordingen aangegeven. Verschillende latere wetten en besluiten hebben die voorwaarden nader bepaald (zie Verbr. 19 september 1949, Pas. 1950, I, 1, betreffende het koninklijk besluit van 1 juni 1934 houdende reglement op de beoefening der tandheelkunde).

De twee voorwaarden welke de wetgever sedert 1818 heeft gesteld, zijn : het vereiste van het diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde, en de inschrijving op de tabel van de orde der geneesheren (wet van 25 juli 1938, artikel 2).

Zo het vereiste van het diploma door geen uitdrukkelijke wettekst is voorzien, ligt het nochtans in de wetgeving besloten. Dit vergt enkele toelichting.

De wet van 27 september 1835 op het openbaar onderwijs bepaalde in artikel 65 dat niemand het beroep van geneesheer, heelkundige of verloskundige mocht beoefenen zo hij het diploma van doctor niet overeenkomstig de bepalingen van die wet had bekomen. Volgens de wet van 1835 kon de Regering echter van deze regel vrijstelling verlenen :

1° aan bepaalde personen voor het beoefenen van sommige delen der geneeskunst;

2° aan vreemdelingen houders van het diploma van licentiaat of doctor, op eensluidend advies van de examencommissie.

.../...

Tot bij het tot stand komen der wet van 20 mei 1876 werden deze bepalingen door de latere wetten op het hoger onderwijs en op het toekennen der academische graden overgenomen.

In de wet van 20 mei 1876 werd de regel, vervat in artikel 65 van de wet van 27 september 1835 en in de opvolgende wetten, niet meer vermeld. De bepalingen waarbij de Regering gemachtigd werd vrijstelling te verlenen aan bepaalde personen voor het beoefenen van sommige delen der geneeskunde,alsook aan vreemdelingen, bleven evenwel behouden.

Krachtens de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd door het besluit van de Regent van 31 december 1949, bezit de Regering nog steeds de bevoegdheid om in die twee gevallen vrijstelling te verlenen (artikel 56, tweede en derde lid, en artikel 57).

Het ontbreken in de huidige wetgeving van een uitdrukkelijke wetsbepaling zoals die welke in artikel 65 van de wet van 27 september 1835 voorkwam, kan wellicht als een technische onvolmaaktheid worden bestempeld, doch doet geen afbreuk aan de regel volgens welke het diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde één der voorwaarden voor het wettig beoefenen der geneeskunde uitmaakt.

.../...

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 mei 1885 waarbij nieuwe richtlijnen voor de geneesheren en de apothekers worden goedgekeurd, stemt met deze wettelijke regel overeen, inzover het bepaalt dat niemand het beroep van doctor in genees-, heel- en verloskunde mag uitoefenen zo hij die graad niet overeenkomstig de wet heeft bekomen.

\+

\+ +

Artikel 1 van het ontwerp kent aan de Koning de bevoegdheid toe om, in afwijking der voorschriften van de wet van 12 maart 1818, de geneeskundige handelingen te bepalen die in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden verricht door personen die daartoe de nodige vorming hebben ontvangen.

Vermits de voorwaarden die vereist zijn om wettig de geneeskunde te beoefenen door latere wetten en besluiten nader zijn bepaald, is de uitdrukking "in afwijking van de voorschriften van de wet van 12 maart 1818" onvolledig.

\+

\+ +

.../...

Artikel 1 bepaalt dat de door de Koning bepaalde handelingen mogen worden gesteld door personen die de daartoe nodige vorming ontvangen "tijdens de voorafgaande opleiding die aan deze personen gegeven wordt".

Door deze bepaling wil het ontwerp deze personen aan eventuele strafvervolging onttrekken wegens de handelingen die zij, bij wijze van proef, in de loop hunner vorming zouden verrichten.

Vermits het ontwerp bepaalt dat de opleiding door geneesheren wordt gegeven, en bedoelde handelingen dus onder het toezicht van een geneesheer zullen worden verricht, kan die bepaling worden weggelaten.

\+

\+ \+

Hierna wordt een tekst voorgesteld die met voorgaande opmerkingen rekening houdt :

ONTWERP VAN WET WAARBIJ AAN PERSONEN DIE WETTIG NIET BEVOEGD ZIJN DE GENEESKUNDE TE BEOEFENEN, IN UITZONDERLIJKE OMSTANDIGHEDEN TOELATING WORDT VERLEEND OM BEPAALDE GENEESKUNDIGE HANDELINGEN TE VERRICHTEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin,

.../...

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

De Koning bepaalt de geneeskundige handelingen die, onder de door hem gestelde voorwaarden, mogen worden verricht door daartoe niet wettig bevoegde personen, wanneer oorlogsgebeurtenissen het verrichten van die handelingen dringend maken en er tekort is aan daartoe wettig bevoegde personen.

Artikel 2.-

Alleen personen die een bijzondere opleiding daartoe hebben ontvangen in inrichtingen of centra door de Minister van Landsverdediging of door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin ingericht, mogen de in artikel 1 bedoelde geneeskundige handelingen verrichten.

De opleiding wordt gegeven door geneesheren die door de bevoegde Minister zijn aangesteld.

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Volksgezondheid
en van het Gezin,

D'après son intitulé, le projet entend autoriser des personnes qui ne sont pas porteurs du diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, à accomplir certains actes médicaux.

Cet intitulé est de nature à induire en erreur en ce qu'il laisse supposer que la possession du diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, est la seule condition à laquelle est subordonné l'exercice légal de l'art de guérir.

Or, le diplôme de docteur n'est pas indispensable pour l'exercice de certaines branches de l'art de guérir. C'est ainsi notamment que la possession du diplôme de licencié en science dentaire suffit pour pouvoir exercer l'art dentaire (arrêté royal du 1er juin 1934, article 1er).

D'autre part, le diplôme de docteur, là où il est exigé, n'est pas l'unique condition de l'exercice légal de l'art de guérir. Le porteur d'un tel diplôme doit encore remplir d'autres conditions : son diplôme doit être visé par la commission provinciale (loi du 18 mars 1818, article 4, A; arrêté du Régent du 26 août 1949, article 13), et il doit être inscrit au tableau de l'Ordre des médecins (loi du 25 juillet 1938, article 2).

Une modification de l'intitulé du projet est, par suite, indispensable; un nouveau texte est proposé ci-après.

\+

\+ \+

.../...

L'exposé des motifs justifie l'article 1er dans les termes ci-après :

"L'accomplissement par des personnes non qualifiées au sens de la loi du 12 mars 1818, des actes visés par le présent projet, constitue , selon ladite loi, l'exercice illégal de l'art de guérir.

L'intervention du législateur s'impose donc, afin d'autoriser des personnes non qualifiées à accomplir des pratiques commandées par des considérations de sauvegarde de la vie et de la santé".

L'intervention du législateur est nécessaire :

1° parce que le projet tend à habiliter le Roi à établir la liste des actes médicaux qui pourront être accomplis, dans des circonstances exceptionnelles, par des personnes qui ne sont pas qualifiées à cette fin dans l'état actuel de la législation. Le projet confère donc au Roi un pouvoir réglementaire qu'il ne possédait pas jusqu'ici.

En effet,l'article 57 des lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, qui autorise le Roi à accorder à des personnes, même non diplômées, sur l'avis conforme de l'Académie royale de médecine, des dispenses spéciales pour certains actes de l'art de guérir, ne confère au chef du pouvoir exécutif que le pouvoir d'accorder des dispenses dans des cas individuels. Le Roi ne peut toutefois se prévaloir de cette disposition pour prendre des arrêtés de caractère général (voir travaux parlementaires de la loi du 10 avril 1890 : Doc.Chambre 1886-1887, n°42, p.37; Doc. Chambre 1887-1888, n°45, p.64);

2° parce que les deux conditions essentielles de l'exercice légal de l'art de guérir sont déterminées par la loi et qu'il appartient dès lors au législateur d'accorder les dispenses de ces conditions.

Dans la loi du 12 mars 1818, les conditions d'exercice de l'art de guérir ne sont formulées qu'en termes généraux. Ces conditions ont été précisées par des lois et arrêtés ultérieurs (voir Cass. 19 septembre 1949, Pas. 1950, I, 1, relatif à l'arrêté royal du 1er juin 1934 réglementant l'exercice de l'art dentaire).

Les deux conditions prévues par le législateur depuis 1818 sont la possession du diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, et l'inscription au tableau de l'Ordre des médecins (loi du 25 juillet 1938, article 2).

Si la possession du diplôme n'est prévue expressément par aucun texte, elle découle néanmoins de la législation. Ce point appelle des éclaircissements.

La loi du 27 septembre 1835 organique de l'instruction publique disposait en son article 65 que nul ne pouvait pratiquer en qualité de médecin, de chirurgien ou d'accoucheur, s'il n'avait été reçu docteur conformément aux dispositions de cette loi. Mais le Gouvernement pouvait néanmoins accorder une dispense de cette règle :

.../...

1° à certaines personnes pour l'exercice de certaines branches de l'art de guérir;

2° à des étrangers munis d'un diplôme de licencié ou de docteur, sur l'avis conforme du jury d'examen.

Ces dispositions furent reprises par les lois ultérieures sur l'enseignement supérieur et sur la collation des grades académiques jusqu'au vote de la loi du 20 mai 1876.

La règle édictée par l'article 65 de la loi du 27 septembre 1835 et inscrite dans les lois ultérieures ne fut plus énoncée dans la loi du 20 mai 1876. Les dispositions autorisant le Gouvernement à accorder des dispenses à certaines personnes pour l'exercice de certaines branches de l'art de guérir ainsi qu'aux étrangers furent toutefois maintenues.

En vertu des lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949, le Gouvernement détient toujours le pouvoir d'accorder des dispenses dans ces deux cas (article 56, alinéas 2 et 3, et article 57).

L'absence, dans la législation en vigueur, d'une disposition légale expresse, analogue à l'article 65 de la loi du 27 septembre 1835, peut sans doute être considérée comme une imperfection technique, mais elle ne porte aucune atteinte à la règle suivant laquelle le diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, est l'une des conditions de l'exercice légal de l'art de guérir.

.../...

L'article 1er de l'arrêté royal du 31 mai 1885 approuvant les nouvelles instructions pour les médecins et les pharmaciens est conforme à cette règle légale en tant qu'il dispose que nul ne peut exercer la profession de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, s'il n'a pas obtenu ce grade conformément à la loi.

\+

\+ +

L'article 1er du projet habilite le Roi à déterminer, par dérogation aux dispositions de la loi du 12 mars 1818, les actes médicaux qui peuvent être accomplis dans des circonstances exceptionnelles par des personnes ayant reçu la formation requise à cette fin.

Comme les conditions requises pour l'exercice légal de l'art de guérir ont été précisées par des lois et arrêtés ultérieurs, l'expression "par dérogation aux dispositions de la loi du 12 mars 1818" est incomplète.

\+

\+ +

L'article 1er porte que les actes déterminés par le Roi peuvent être accomplis par des personnes recevant la formation requise à cette fin "au cours de l'instruction préalablement donnée à ces personnes".

.../...

Par cette disposition , le projet entend soustraire ces personnes aux poursuites pénales dont elles pourraient faire l'objet en raison des actes qu'elles accompliraient à titre d'essai au cours de leur formation.

Etant donné que le projet prévoit que la formation est donnée par des médecins et que les actes susvisés seront en conséquence accomplis sous le contrôle d'un médecin, cette disposition peut être supprimée.

\+

\+ +

Le texte proposé ci-après tient compte des observations qui précèdent :

PROJET DE LOI AUTORISANT DES PERSONNES QUI NE SONT PAS LEGALEMENT QUALIFIEES POUR EXERCER L'ART DE GUERIR A ACCOMPLIR CERTAINS ACTES MEDICAUX DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille est chargé de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1er.-

Le Roi détermine les actes médicaux que peuvent accomplir, dans les conditions qu'il détermine, des personnes qui ne sont pas légalement qualifiées à cette fin, lorsque des faits de guerre rendent urgent l'accomplissement de ces actes et lorsqu'il y a pénurie de personnes légalement qualifiées.

Article 2.-

Seules les personnes qui ont reçu une instruction spéciale à cette fin dans les formations ou centres organisés par le Ministre de la Défense nationale ou par le Ministre de la Santé publique et de la Famille peuvent accomplir les actes médicaux visés à l'article 1er.

L'instruction est donnée par des médecins désignés par le Ministre compétent .

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de la Santé publique
et de la Famille,

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	A.VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G.VAN BUNNEN, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J.LIMPENS, R.de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.K.MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H.W.VAN ASSCHE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M.W.VAN ASSCHE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A.VRANCKX.