



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.379/2
du 16 novembre 2022

advies 72.379/2
van 16 november 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les modalités de
fonctionnement de la
Commission de contrôle visée
dans la loi du 22 avril 2019
relative à la qualité de la
pratique des soins de santé'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
werking van de
Toezichtcommissie zoals
bedoeld in de wet van
22 april 2019 inzake de
kwaliteitsvolle praktijkvoering
in de gezondheidszorg'

Le 19 octobre 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, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de fonctionnement de la Commission de contrôle visée dans la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier 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 16 novembre 2022.

*

Op 19 oktober 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de werking van de Toezichtcommissie zoals bedoeld in de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 november 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste 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 16 november 2022.

*

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 2

Il est prévu que le bureau de chaque chambre d'expression néerlandaise et de chaque chambre d'expression française de la commission de contrôle doit être composé notamment d'un inspecteur, pour lequel il est précisé qu'il doit être médecin.

Il ressort de l'article 49, § 1^{er}, de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' que les chambres sont assistées d'inspecteurs pour la préparation des dossiers. Il est précisé qu'il s'agit de membres du personnel statutaire ou contractuel, désignés par le Roi, de la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Le paragraphe 2 ajoute qu'il peut également s'agir d'inspecteurs de l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé et du Service de Contrôle et d'Evaluation médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité qui sont désignés par le Roi.

L'exigence selon laquelle les inspecteurs membres du bureau des chambres doivent avoir la qualité de médecin suppose qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet figurent, parmi les membres du personnel visés par l'article 49 précité, des personnes qui portent ce titre, à défaut de quoi la condition prescrite par l'article 2 du projet serait inopérante.

Article 7

À l'article 7 du projet examiné, les mots « visées à l'article 45, § 2 » seront remplacés par les mots « visées à l'article 45, alinéa 2 ».

Article 9

1. Aux termes de l'alinéa 2, première phrase,

« [s]i, après avoir entendu l'intéressé ou l'avoir dûment convoqué, il apparaît que le professionnel des soins de santé ne réunit plus les aptitudes physiques ou psychiques pour poursuivre, sans risque, l'exercice de sa profession, la chambre demande au Conseil national de l'Ordre des médecins ou de l'Ordre dont relève l'intéressé, de désigner trois médecins experts et autant de suppléants ».

L'alinéa 4 précise à cet égard que,

« [d]ans le mois de la demande, le Conseil national communique à la chambre les noms des experts qu'il a désignés ».

Interrogé sur la disposition de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' ou de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 'relatif à l'Ordre des Médecins' qui habiliterait le Roi à imposer cette tâche à l'ensemble des Conseils nationaux des différents ordres dont relèvent les professionnels concernés ¹, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

« Als antwoord op uw vraag kan ik u meedelen dat er noch in de wet van 22 april 2019 betreffende de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg noch in een andere wet momenteel een bepaling aanwezig is op basis waarvan de Koning aan de Nationale Raad van de onderscheiden Ordes de taak kan opleggen om experten aan te wijzen zoals voorzien in het aan de Raad voor advies voorgelegde ontworpen artikel 9.

Ik wens u wel te informeren dat de Nationale Raad van de Ordes deze taak zeer geruime tijd ter harte nam en dit op basis van artikel 119, § 1, 2°, b), eerste lid van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. In gevolge deze bepaling kon de geneeskundige commissie maatregelen nemen met betrekking tot het visum van een gezondheidszorgbeoefenaar wanneer op advies van artsen deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren of door de Nationale Raad van de Orde waaronder hij ressorteert vastgesteld werd dat er sprake was van fysieke of psychische ongeschiktheden met risico's voor de uitoefening van het betreffende beroep. Deze bepaling werd opgeheven bij de wet van 22 april 2019. De taken van de geneeskundige commissies werden immers overgenomen door de Toezichtcommissie zoals bedoeld in de wet van 22 april 2019. Deze wet voorziet anderzijds in een artikel 47, § 2, dat de Kamers van de Toezichtcommissie voor het uitvoeren van hun opdrachten een beroep kunnen doen op experten. Gelet de opgebouwde expertise ter zake valt dan ook niet uit te sluiten dat de Kamers de Nationale Raad van de Ordes zullen benaderen om op vrijwillige basis deskundigen voor te dragen voor het beoordelen van de fysieke of psychische geschiktheid van een gezondheidszorgbeoefenaar ».

Sauf à modifier la loi du 22 avril 2019 précitée afin d'y prévoir un fondement légal à l'octroi de cette mission au Conseil national de l'Ordre des Médecins ou de l'ordre dont relève l'intéressé, il convient dès lors de revoir l'article 9 du projet afin d'y donner un caractère facultatif à leur intervention.

2. Dans le texte français de l'alinéa 3, les mots « Tout expert qui soit cause de récusation en sa personne » seront remplacés par les mots « Tout expert qui sait cause de récusation en sa personne » ².

¹ Dans son avis 64.331/2 donné le 22 octobre 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé', la section de législation s'était déjà interrogée sur les intersections plus ou moins importantes que les missions de contrôle et de sanction qui sont attribuées par la loi précitée à la commission de contrôle, présentent avec celles dont sont par ailleurs investies, lorsqu'elles existent, les instances ordinales compétentes à l'égard des professionnels des soins de santé (voir l'observation générale 1.2) (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64331.pdf>).

² Voir l'article 831 du Code judiciaire.

3. À l'alinéa 20, il n'y a pas lieu de mentionner que la décision de la chambre est motivée, cette exigence découlant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ³.

4. L'article 9 contient pas moins de vingt-et-un alinéas.

Pareille manière de faire rend difficile l'identification de ces alinéas pour notamment des références ou des modifications ultérieures.

L'article 9 doit dès lors être divisé en paragraphes en rassemblant dans un même paragraphe les alinéas qui ont un lien logique entre eux ⁴.

*

³ En ce sens, l'avis 71.437/2 donné le 9 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 'modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé', observation formulée sur l'article 12 de l'avant-projet (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71437.pdf>).

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 2

Er wordt bepaald dat het bureau van elke Nederlandstalige en elke Franstalige kamer van de toezichtcommissie samengesteld moet worden uit onder andere een inspecteur, met betrekking tot wie bepaald wordt dat hij arts moet zijn.

Uit artikel 49, § 1, van de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’ blijkt dat de kamers voor de voorbereiding van de dossiers door inspecteurs bijgestaan worden. Er is eveneens bepaald dat die inspecteurs door de Koning aangewezen statutaire of contractuele personeelsleden van het Directoraat-generaal Gezondheidszorg van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu zijn. Luidens paragraaf 2 van dat artikel kunnen die inspecteurs ook inspecteurs van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten zijn of inspecteurs van de Dienst Geneeskundige Controle en Evaluatie van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering die door de Koning worden aangewezen.

Dat de inspecteurs die lid zijn van het bureau van de kamers arts moeten zijn, veronderstelt dat er bij de inwerkingtreding van het ontworpen besluit onder de personeelsleden bedoeld in het voornoemde artikel 49 personen zijn die de titel van arts voeren, bij gebreke waarvan het vereiste vervat in artikel 2 van het ontwerp niet zou kunnen gelden.

Artikel 7

In artikel 7 van voorliggend ontwerp moeten de woorden “bedoeld in artikel 45, § 2” vervangen worden door de woorden “bedoeld in artikel 45, tweede lid”.

Artikel 9

1. Het tweede lid, eerste zin, luidt als volgt:

“Indien, nadat de betrokkene werd gehoord of behoorlijk werd opgeroepen, blijkt dat de gezondheidszorgbeoefenaar niet meer voldoet aan de vereiste fysieke of psychische geschiktheden om, zonder risico’s, de uitoefening van zijn beroep voort te zetten, vraagt de Kamer de Nationale Raad van de Orde der artsen of van de Orde waaronder de betrokkene ressorteert om drie artsen-deskundigen evenveel plaatsvervangers aan te wijzen.”

In het vierde lid wordt in dat verband het volgende bepaald:

“Binnen een maand na de aanvraag brengt de Nationale Raad de namen van de door hem aangewezen deskundigen ter kennis van de Kamer.”

Op de vraag welke bepaling van de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’ of van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 ‘betreffende de Orde der artsen’ de Koning ertoe zou machtigen die taak op te dragen aan alle nationale raden van de onderscheiden ordes waaronder de betrokken beroepsbeoefenaars ressorteren,¹ heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Als antwoord op uw vraag kan ik u medelen dat er noch in de wet van 22 april 2019 betreffende de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg noch in een andere wet momenteel een bepaling aanwezig is op basis waarvan de Koning aan de Nationale Raad van de onderscheiden Ordes de taak kan opleggen om experts aan te wijzen zoals voorzien in het aan de Raad voor advies voorgelegde ontworpen artikel 9.

Ik wens u wel te informeren dat de Nationale Raad van de Ordes deze taak zeer geruime tijd ter harte nam en dit op basis van artikel 119, § 1, 2°, b), eerste lid van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. In gevolge deze bepaling kon de geneeskundige commissie maatregelen nemen met betrekking tot het visum van een gezondheidszorgbeoefenaar wanneer op advies van artsen deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren of door de Nationale Raad van de Orde waaronder hij ressorteert vastgesteld werd dat er sprake was van fysieke of psychische ongeschiktheden met risico's voor de uitoefening van het betreffende beroep. Deze bepaling werd opgeheven bij de wet van 22 april 2019. De taken van de geneeskundige commissies werden immers overgenomen door de Toezichtcommissie zoals bedoeld in de wet van 22 april 2019. Deze wet voorziet anderzijds in een artikel 47, § 2, dat de Kamers van de Toezichtcommissie voor het uitvoeren van hun opdrachten een beroep kunnen doen op experts. Gelet de opgebouwde expertise ter zake valt dan ook niet uit te sluiten dat de Kamers de Nationale Raad van de Ordes zullen benaderen om op vrijwillige basis deskundigen voor te dragen voor het beoordelen van de fysieke of psychische geschiktheid van een gezondheidszorgbeoefenaar.”

Tenzij de voornoemde wet van 22 april 2019 gewijzigd wordt om te voorzien in een rechtsgrond voor de toekenning van die taak aan de Nationale Raad van de Orde der artsen of van de Orde waaronder de betrokkene ressorteert, dient artikel 9 van het ontwerp aldus herzien te worden dat aan hun betrokkenheid een facultatief karakter gegeven wordt.

2. In de Franse tekst van het derde lid, moeten de woorden “Tout expert qui soit cause de récusation en sa personne” vervangen worden door de woorden “Tout expert qui sait cause de récusation en sa personne”.²

¹ De afdeling Wetgeving heeft zich in haar advies 64.331/2 van 22 oktober 2018 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’ al afgevraagd of er geen al dan niet grote overlapping bestaat tussen de taken van toezicht en sanctionering die bij de voornoemde wet aan de toezichtcommissie toevertrouwd worden en de taken die opgedragen zijn aan de instanties van de Orden die bevoegd zijn ten aanzien van de gezondheidszorgbeoefenaars, zo die instanties bestaan. (zie algemene opmerking 1.2) (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64331.pdf>).

² Zie artikel 831 van het Gerechtelijk Wetboek.

3. In het twintigste lid behoort niet vermeld te worden dat de beslissing van de kamer met redenen omkleed wordt, aangezien dat vereiste reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.³

4. Artikel 9 bevat maar liefst eenentwintig leden.

Die werkwijze maakt die leden moeilijk herkenbaar, in het bijzonder bij latere verwijzingen of wijzigingen.

Artikel 9 moet dan ook in paragrafen ingedeeld worden door leden met een logisch onderling verband in één paragraaf samen te brengen.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

³ Zie in die zin advies 71.437/2 van 9 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2022 ‘tot wijziging van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’, de opmerking bij artikel 12 van het voorontwerp (<http://raad.vst-consetat.be/dbx/adviezen/71437.pdf>).

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 57.3.