

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

25 OKTOBER 1984

WETSVOORSTEL

betreffende de openbaarheid van de tuchtprocedures vóór de raden van beroep van de Orde der geneesheren en van de Orde der apothekers

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE VOLKSGEZONDHEID, HET GEZIN
EN HET LEEFMILIEU

UITGEBRACHT DOOR DE HEER BOCKSTAL

Volgens de auteur van het voorstel moet inzake de openbaarheid van de zittingen van de tuchtorganen (Raden van beroep) van de Orde der Geneesheren en de Orde der Apothekers voor rechtszekerheid worden gezorgd.

De regels betreffende de openbaarheid van de zittingen van de tuchtorganen moeten dus vast komen te staan.

Het is derhalve raadzaam dat deze regels zouden overeenstemmen met de recente arresten van het Hof van Cassatie ter zake. Welnu, het Hof van Cassatie heeft gesteld, hierbij de recentere rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg volgend, dat de tuchtprocedure voor de Raden van beroep van de Orde der Geneesheren en de Orde der Apothekers openbaar moest zijn.

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer De Groot.

A. — Leden: de heren Ansoms, Mevr. Boeraeve-Derycke, De Loore-Raeymaekers, HH. Diegenant, Gehlen, Lestienne, M. Olivier. — Mevr. Brenez, HH. Collart, J.-J. Delhay, Hancké, Mevr. Lefebvre, HH. Lemoine, Peuskens, Temmerman. — de heren Anthuenis, Barzin, F. Colla, De Groot, Klein, Militis. — de heren Caudron, Valkeniers.

B. — Plaatsvervangers: de heren Beerden, Bockstal, Mevr. Demeester-De Meyer, H. Detremmerie, Mev. Devos, de heren L. Kelchtermans, Liénard, Marchand. — de heer De Loor, Mevr. Detiège, de heren D'Hose, Féaux, Gondry, Y. Harmegnies, Laridon, Slegckx, R. Van Steenkiste. — de heren Bonnel, Cornet d'Elzius, Daems, Flamant, Horlait, Mévis, Petitjean. — de heren Anciaux, De Mol, Desaeysere.

Zie:

875 (1983-1984):

- N° 1: Wetsvoorstel.
- N° 2: Amendement.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

25 OCTOBRE 1984

PROPOSITION DE LOI

relative à la publicité des procédures disciplinaires devant les conseils d'appel de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des pharmaciens

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA SANTE PUBLIQUE, DE LA FAMILLE
ET DE L'ENVIRONNEMENT

PAR M. BOCKSTAL

L'auteur de la proposition estime qu'il faut garantir la sécurité juridique en matière de publicité des audiences des organes disciplinaires (conseils d'appel) de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des pharmaciens.

Il convient donc de fixer les règles relatives à la publicité des audiences des organes disciplinaires.

Il serait par ailleurs indiqué que ces règles soient conformes aux récents arrêts de la Cour de cassation en la matière. Or, se conformant à la jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg, la Cour de cassation a estimé que la procédure disciplinaire devant les conseils d'appel de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des pharmaciens doit être publique.

(1) Composition de la Commission:

Président: M. De Groot.

A. — Membres: MM. Ansoms, M^{mes} Boeraeve-Derycke, De Loore-Raeymaekers, MM. Diegenant, Gehlen, Lestienne, M. Olivier. — M^{me} Brenez, MM. Collart, J.-J. Delhay, Hancké, M^{me} Lefebvre, MM. Lemoine, Peuskens, Temmerman. — MM. Anthuenis, Barzin, F. Colla, De Groot, Klein, Militis. — MM. Caudron, Valkeniers.

B. — Membres suppléants: MM. Beerden, Bockstal, M^{me} Demeester-De Meyer, M. Detremmerie, M^{lle} Devos, MM. L. Kelchtermans, Liénard, Marchand. — M. De Loor, M^{me} Detiège, MM. D'Hose, Féaux, Gondry, Y. Harmegnies, Laridon, Slegckx, R. Van Steenkiste. — MM. Bonnel, Cornet d'Elzius, Daems, Flamant, Horlait, Mévis, Petitjean. — MM. Anciaux, De Mol, Desaeysere.

Voir:

875 (1983-1984):

- N° 1: Proposition de loi.
- N° 2: Amendement.

De regel wordt: openbaarheid van de zittingen en van debatten van de Raden van beroep, tenzij deze o.m. gevaar oplevert voor de openbare orde of de goede zeden.

Aldus kunnen de handelingen van de Raden van beroep beter worden nagegaan en kan er door iedereen worden vastgesteld dat in de hoogste mate onpartijdigheid wordt betracht.

Van de openbaarheid van de zittingen kan enkel door de Raden van beroep van deze Orden worden afgeweken wegens één van de uitzonderingen voorzien in artikel 6, 1^o, tweede zin, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, verdrag dat reeds op 4 november 1950 door de Staten, lid van de Raad van Europa, werd ondertekend en door de wet van 13 mei 1955 door ons land werd bekrachtigd (*Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1955).

Volgens de Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen is de essentie van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de volgende:

— de waarborgen die artikel 6 van de Conventie biedt moeten gerespecteerd worden, indien het gaat om een betwisting die een burgerlijk recht als voorwerp heeft;

— alhoewel het disciplinair recht doorgaans niet een dergelijke betwisting betreft, is het toch niet uitgesloten dat in bepaalde omstandigheden dit toch het geval is; dit is meer bepaald het geval indien de disciplinaire behandeling van een zaak uitloopt of kan uitlopen op een schorsing van het recht om een beroep verder uit te oefenen of op een definitief verbod om een beroep verder uit te oefenen.

In de hoger vermelde hypothese moet ook de disciplinaire behandeling voldoen aan de in artikel 6 gestelde vereisten, nl. een behandeling:

door een bij wet opgerichte instantie, door een instantie die beantwoordt aan de vereiste van onafhankelijkheid en aan de vereisten van onpartijdigheid en door een behandeling in het openbaar.

Het Hof laat opmerken dat aan de vier vereisten niet op elk niveau van de procedure moet worden voldaan, maar dat dit wel het geval moet zijn op het niveau van de instantie die de volle rechtsmacht heeft om de zaak inhoudelijk te behandelen (dit is in casu de Raad van Beroep) en op het niveau van de instantie die de behandeling van de zaak op haar wettelijkheid kan toetsen (dit is in casu het Hof van Cassatie).

Na ontleding komt het Hof tot de conclusie dat de behandeling voor het Hof van Cassatie voldoet aan de 4 vereisten en dat het de behandeling voor de Raad van Beroep weliswaar beantwoordt aan de eerste drie vereisten, maar niet aan de vierde: in artikel 24 van het koninklijk besluit n^o 79 op de Orde van Geneesheren wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat zowel de behandeling als de uitspraak met gesloten deuren gebeurt.

De uitspraak van het Europese Hof betekent dus een ommekeer m.b.t. toepasselijkheid van artikel 6 van de Conventie in tuchtzaken.

Vroeger sprak men van een absolute onverenigbaarheid tussen het disciplinair recht en de toepasselijkheid van artikel 6.

Thans komt men tot een stelling van relatieve onverenigbaarheid, d.w.z. dat het tuchtrecht als hoofdoel heeft na te gaan of een beroepsbeoefenaar al dan niet tegen de plichtenleer heeft gehandeld; op zichzelf komt hiermede geen burgerlijk recht in het geding; in bepaalde omstandigheden kan dit wel het geval zijn, nl. indien de sanctie die ingevolge de tuchtrechtelijke overtreding wordt opgelegd er toe strekt het recht om het beroep verder uit te oefenen

Désormais, la règle veut donc que les audiences et les débats des conseils d'appel soient publics, hormis les cas où leur publicité pourrait porter atteinte à l'ordre public ou à la moralité.

Cette publicité permet un meilleur contrôle de l'activité des conseils d'appel et permet à chacun de constater que l'impartialité constitue un objectif prioritaire au sein de ces instances.

Les audiences des conseils d'appel de ces ordres ne peuvent avoir lieu à huis-clos que dans les cas d'exception prévus à l'article 6, 1^o, deuxième phrase, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fut signée par les pays membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 et ratifiée par notre pays le 13 mai 1955 (*Moniteur belge* du 19 août 1955).

Selon le Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles, la décision de la Cour européenne des droits de l'homme peut se résumer comme suit:

— les garanties prévues à l'article 6 de la Convention doivent être respectées lorsque l'objet du litige est un droit civil;

— bien que le droit disciplinaire ne porte généralement pas sur des litiges de cette nature, il n'est cependant pas exclu que ce soit le cas dans certaines circonstances, notamment lorsqu'une procédure disciplinaire aboutit ou peut aboutir à l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une profession.

Dans cette hypothèse, la procédure disciplinaire doit également satisfaire aux conditions prévues à l'article 6, c'est-à-dire qu'elle doit être assurée par:

une instance indépendante et impartiale, établie par la loi et qui statue publiquement.

La Cour fait remarquer qu'il n'est pas indispensable que ces quatre conditions soient remplies à chaque niveau de la procédure, mais qu'elles doivent l'être en tout cas au niveau de l'instance compétente pour statuer sur le fond (en l'occurrence le Conseil d'appel) et de l'instance compétente pour statuer sur la légalité de la procédure (en l'occurrence la Cour de cassation).

La Cour conclut que la procédure devant la Cour de cassation satisfait aux quatre conditions et que l'instruction devant le conseil d'appel satisfait aux trois premières conditions mais non à la quatrième: l'article 24 de l'arrêté royal n^o 79 relatif à l'Ordre des médecins dispose en effet expressément que la procédure ainsi que la prononciation de la décision ont lieu à huis-clos.

La décision de la Cour européenne marque donc un tournant en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en matière disciplinaire.

On considérerait jusque-là qu'il y avait incompatibilité absolue entre le droit disciplinaire et l'application de l'article 6.

On en arrive à présent à considérer que cette incompatibilité est relative. En effet, le droit disciplinaire doit essentiellement permettre de déterminer si un membre de la profession a agi à l'encontre de la déontologie. Si intrinsèquement cette démarche n'implique la mise en cause d'aucun droit civil, il peut en être autrement dans des circonstances déterminées, notamment lorsque l'infraction aux règles disciplinaires entraîne une sanction qui restreint ou suspend

in te perken; in dit geval moet artikel 6 van de Conventie worden nageleefd.

Het Hof van Cassatie heeft steeds staande gehouden dat artikel 6 van de Conventie niet van toepassing was in het disciplinair recht (stelling van de absolute onverenigbaarheid). Als hoofdmotief werd hierbij verwezen naar een algemeen rechtsbeginsel waardoor de discretie inzake behandeling en uitspraak in tuchtzaken wordt opgelegd: « qu'au surplus, ces publicités sont incompatibles avec le principe du droit qui, tant dans l'intérêt général que dans celui de la personne poursuivie disciplinairement, impose la discrétion quant à l'examen et au jugement des causes disciplinaires » (Cas. 1979).

Dit standpunt werd door Cassatie nog tot 1982 gehandhaafd, dus na het arrest van het Europese Hof van 1981.

In februari 1983 heeft het Europese Hof in de tweede zaak *Le Compte* zijn jurisprudentie bevestigd.

In een arrest van 14 april 1983 heeft Cassatie zich hierbij neergelegd en heeft zich aangesloten bij de stelling van de relatieve toepasselijkheid van artikel 6 van de Conventie in tuchtzaken, nl. indien het gaat om een tuchtrechtelijke procedure die uitloopt op of die volgens het interne recht kan uitlopen op het tijdelijk of definitief ontzeggen van een civiel recht, meer bepaald van het recht om een beroep uit te oefenen.

Zoals de auteur opmerkte, bevestigt de Minister dat de Conventie van rechtstreekse toepassing in ons land is. Zonder wetswijziging kunnen de Raden van Beroep van de Orde zich reeds houden aan de Conventie voor wat de openbare behandeling betreft.

Toch lijkt het voor de rechtszekerheid beter dat ook de wetgeving zelf wordt aangepast, meer bepaald artikel 24 van het koninklijk besluit n° 79 op de Orde van Geneesheren. Tegelijk zou men ook best het parallel artikel in het koninklijk besluit n° 80 op de Orde van Apothekers aanpassen.

De Minister verklaart dat hij volledig kan instemmen met het oogmerk van het voorstel dat er op gericht is duidelijkheid en rechtszekerheid te brengen op het stuk van de openbare behandeling van tuchtzaken, overeenkomstig de uitspraken van het Europese Hof. De draagwijdte van het voorstel is beperkt tot een juridisch-technische aanpassing van de bestaande wetgeving. De Minister kan zich dan ook akkoord verklaren met de optie van de Commissie om dit voorstel apart te behandelen, los van de voorstellen die de hervorming van de Orde als dusdanig betreffen. De goedkeuring van het wetsvoorstel heeft geen inhoudelijke incidentie op de fundamentele discussie omtrent de hervorming van de Orde die zal moeten gebeuren naar aanleiding van de bespreking van de ingediende wetsvoorstellen.

De auteur van het voorstel heeft, ter vervanging van zijn oorspronkelijke tekst, inmiddels een amendement (Stuk n° 875/2) ingediend dat ertoe strekt de oorspronkelijke vier artikelen van zijn wetsvoorstel te hergroeperen.

Dit amendement alsmede het gehele voorstel worden eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

E. BOCKSTAL

De Voorzitter,

E. DE GROOT

le droit de poursuivre l'exercice d'une profession; dans ce cas, l'article 6 de la Convention doit être respecté.

La Cour de cassation avait toujours considéré que l'article 6 de la Convention n'était pas applicable au droit disciplinaire (thèse de l'incompatibilité absolue). Cette position était motivée par un principe de droit général qui impose la discrétion en matière disciplinaire: « qu'au surplus, ces publicités sont incompatibles avec le principe du droit qui, tant dans l'intérêt général que dans celui de la personne poursuivie, impose la discrétion quant à l'examen et au jugement des causes disciplinaires » (Cas. 1979).

Malgré l'arrêt de la Cour européenne de 1981, la Cour de cassation est restée sur sa position jusqu'en 1982.

En février 1983, la Cour européenne confirmait sa jurisprudence dans la deuxième affaire *Le Compte*.

Dans un arrêt du 14 avril 1983, la Cour de cassation s'est ralliée à ce point de vue, adhérant aussi à la thèse de l'applicabilité relative de l'article 6 de la Convention en matière disciplinaire, c'est-à-dire dans le cas où il s'agit d'une procédure disciplinaire qui aboutit ou qui, en vertu du droit interne, peut aboutir à la suspension temporaire ou définitive d'un droit civil, en l'occurrence du droit d'exercer une profession.

Le Ministre confirme le point de vue de l'auteur, qui estime que la Convention est d'application immédiate en Belgique. Les conseils d'appel de l'Ordre peuvent donc se conformer à la Convention en ce qui concerne la publicité de la procédure sans qu'une modification préalable de la loi soit nécessaire.

La sécurité juridique commande cependant que l'on adapte la législation, notamment l'article 24 de l'arrêté royal n° 79 relatif à l'Ordre des médecins. Il conviendrait par ailleurs d'adapter également l'article correspondant de l'arrêté royal n° 80 relatif à l'Ordre des pharmaciens.

Le Ministre déclare qu'il souscrit entièrement aux objectifs de la proposition qui vise à assurer la transparence de la procédure et la sécurité juridique en imposant la publicité des procédures disciplinaires, conformément aux décisions de la Cour européenne. La proposition n'impliquant qu'une adaptation technico-juridique de la législation existante, le Ministre partage le point de vue de la Commission qui estime que cette proposition peut être examinée indépendamment des propositions concernant la réforme de l'Ordre même. L'adaptation de la proposition n'a aucune incidence sur le fond de la discussion dont la réforme de l'Ordre devra faire l'objet lors de l'examen des propositions de loi qui se rapporte à cette matière.

L'auteur de la proposition présente un amendement (Doc. n° 875/2) visant à remplacer le texte initial de sa proposition par un nouveau texte regroupant logiquement les quatre articles de sa proposition de loi.

Cet amendement ainsi que l'ensemble de la proposition sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

E. BOCKSTAL

Le Président,

E. DE GROOT

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1

Artikel 24, § 1, van het koninklijk besluit n° 79 van 10 november 1967 op de Orde van Geneesheren wordt aldus vervangen:

« Art. 24. — § 1. De verdachte geneesheer mag zich laten bijstaan door één of meer raadslieden.

De provinciale raden van de Orde houden zitting met gesloten deuren.

De zittingen van de raden van beroep zijn openbaar, tenzij de verdachte geneesheer uitdrukkelijk afziet van de openbaarheid. Van de openbaarheid kan door de raad van beroep ook worden afgeweken, wegens één van de uitzonderingen voorzien in artikel 6, 1^o, tweede zin, van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De Koning bepaalt welke procedure vóór de provinciale raden en de raden van beroep wordt gevolgd.

Het koninklijk besluit, genomen ter voldoening aan het vorig lid, stelt onder meer bepalingen vast betreffende de contradictoire aard van de rechtspleging, de rogatoire commissie, het uitoefenen van het recht van wraking met daarbij de rechtsmiddelen tegen de terzake gewezen beslissingen, het geheim van de beraadslagingen, de verplichting de beslissingen te motiveren alsook de regelen op het kennis geven van de beslissingen. »

Art. 2

Artikel 24, § 1, van het koninklijk besluit n° 80 van 10 november 1967 op de Orde van Apothekers wordt aldus vervangen:

« Art. 24. — § 1. De verdachte apotheker mag zich laten bijstaan door één of meer raadslieden.

De provinciale raden van de Orde houden zitting met gesloten deuren.

De zittingen van de raden van beroep zijn openbaar, tenzij de verdachte apotheker uitdrukkelijk afziet van de openbaarheid. Van de openbaarheid kan door de raad van beroep ook worden afgeweken, wegens één van de uitzonderingen voorzien in artikel 6, 1^o, tweede zin, van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De Koning bepaalt welke procedure vóór de provinciale raden en de raden van beroep wordt gevolgd.

Het koninklijk besluit, genomen ter voldoening aan het vorig lid, stelt onder meer bepalingen vast betreffende de contradictoire aard van de rechtspleging, de rogatoire commissie, het uitoefenen van het recht van wraking met daarbij de rechtsmiddelen tegen de terzake gewezen beslissingen, het geheim van de beraadslagingen, de verplichting de beslissingen te motiveren alsook de regelen op het kennis geven van de beslissingen. »

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 24, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 24. — § 1^{er}. Le médecin inculqué peut se faire assister par un ou plusieurs conseils.

Les conseils provinciaux de l'Ordre siègent à huis clos.

Les audiences des conseils d'appel sont publiques, à moins que le médecin inculqué ne renonce expressément à la publicité. Le conseil d'appel peut également déroger à la règle de publicité dans les cas d'exception prévus à l'article 6, 1^o, deuxième phrase, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Roi détermine la procédure à suivre devant les conseils provinciaux et les conseils d'appel.

L'arrêté royal pris en exécution de l'alinéa précédent prévoit notamment des dispositions concernant le caractère contradictoire de la procédure, la commission rogatoire, l'exercice du droit de récusation y compris les voies de recours contre les décisions rendues en cette matière, le secret des délibérations, l'obligation de motiver les décisions ainsi que les règles relatives à la notification des décisions. »

Art. 2

L'article 24, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 80 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des pharmaciens est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 24. — § 1^{er}. Le pharmacien inculqué peut se faire assister par un ou plusieurs conseils.

Les conseils provinciaux de l'Ordre siègent à huit clos.

Les audiences des conseils d'appel sont publiques, à moins que le pharmacien inculqué ne renonce expressément à la publicité. Le conseil d'appel peut également déroger à la règle de publicité dans les cas d'exception prévus à l'article 6, 1^o, deuxième phrase, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Roi détermine la procédure à suivre devant les conseils provinciaux et les conseils d'appel.

L'arrêté royal pris en exécution de l'alinéa précédent prévoit notamment des dispositions concernant le caractère contradictoire de la procédure, la commission rogatoire, l'exercice du droit de récusation y compris les voies de recours contre les décisions rendues en cette matière, le secret des délibérations, l'obligation de motiver les décisions ainsi que les règles relatives à la notification des décisions. »