

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 september 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten", heeft op 8 december 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 11 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage", a donné le 8 décembre 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies bepaalt dat de erkenning voor het dragen van een bijzondere beroepstitel of voor het zich beroepen op een bijzondere beroepsbekwaming gebeurt overeenkomstig de door de Koning vastgestelde procedure en voorzover voldaan is aan de erkenningscriteria vastgesteld door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort.

De erkenningsprocedure wordt geregeld bij het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen. In dat besluit wordt o.m. in een stage voorzien. Artikel 3 bepaalt dat de criteria voor de erkenning van stagemeeesters en stagediensten door de minister bepaald worden.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het vaststellen van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheer-specialist, stagemeeester of stagedienst. Het is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 30 augustus 1978 met hetzelfde voorwerp.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit artikel 1, alsmede uit de inleidende zin van de artikelen 2, 3 en 4 blijkt dat de bepalingen van het ontwerp niet van toepassing zijn op de huisarts, de stage-meester in de huisartsgeneeskunde en de stagedienst voor de huisartsgeneeskunde.

Dit zou op een duidelijke manier bepaald kunnen worden in een nieuw artikel 1, waarin het toepassingsgebied van de ontworpen regeling op een algemene wijze afgebakend zou worden. In dat geval zouden het bestaande artikel 1, alsmede de inleidende zin van de artikelen 2, 3 en 4 weggelaten kunnen worden.

2. De indeling van het ontwerp zou verbeterd kunnen worden.

Dit geldt in het bijzonder voor de eerste vier artikelen. Zo moet vastgesteld worden dat artikel 2 is onderverdeeld in drie paragrafen, welke op hun beurt onderverdeeld worden in een aantal punten. Artikel 3 is onderverdeeld in zesentwintig punten. Artikel 4 is onderverdeeld in tien punten. Het zou beter zijn die artikelen op te splitsen in verscheidene artikelen, die telkens uit een aantal samenhangende punten bestaan.

Mede rekening houdende met opmerking 1, zou hoofdstuk I van het ontwerp bovendien opgesplitst kunnen worden in twee hoofdstukken, luidend als volgt :

.../...

Hoofdstuk I. Toepassingsgebied

Hoofdstuk II. Algemene criteria voor de erkenning als geneesheer-specialist

Afdeling 1. Opleiding

Afdeling 2. Erkenning

Afdeling 3. Behoud van de erkenning

3. In een normatieve tekst moet het gebruik van werkwoorden die een verplichting uitdrukken ("is ertoe gehouden", "moet", ...), vermeden worden.

In de Nederlandse tekst dient ook het gebruik van de toekomstige tijd vermeden te worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De aanhef dient voorafgegaan te worden door de vermelding van de minister die het ontworpen besluit zal nemen, te dezen de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen.

.../...

2. In de Nederlandse tekst van het eerste lid vervangen de woorden "meer bepaald" door "inzonderheid op".

3. De wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Het tweede lid van de aanhef dient derhalve weggelaten te worden.

4. In het derde lid van de aanhef zou inzonderheid verwezen kunnen worden naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 april 1983. In dat geval hoeven geen wijzigende besluiten te worden vermeld.

5. De koninklijke besluiten van 25 november 1991, 10 april 1995 en 25 april 1997, bedoeld in het vierde, het vijfde en het zesde lid, vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Het vierde tot het zesde lid kunnen derhalve weggelaten worden.

6. In de aanhef zou een verwijzing opgenomen moeten worden naar het ministerieel besluit van 30 augustus 1978 tot vaststelling van algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten. Dat besluit wordt immers bij het ontworpen besluit opgeheven.

.../...

7. In het zevende lid van de aanhef vervange men de woorden "Gelet op het voorstel" door "Gelet op het advies".

8. De overwegingen vervat in het negende en het tiende lid van de aanhef zijn overbodig en kunnen weggelaten worden.

9. Tussen de aanhef en het bepalend gedeelte dient het woord "Besluit" ingevoegd te worden.

Artikel 2

1. Volgens paragraaf 1, 3., moet de opleiding in België worden gevolgd, behoudens gemotiveerde uitzondering toegestaan door de bevoegde erkenningscommissie, conform de richtlijnen van de Hoge Raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen.

1.1. Die bepaling moet gelezen worden in het licht van de regeling inzake het vrij verkeer van personen binnen de Europese Gemeenschap. Bij de beoordeling van een aanvraag om het geheel of een gedeelte van de opleiding te volgen in een lidstaat van de Europese Gemeenschap, zal de erkenningscommissie de aanvraag niet mogen afwijzen op de enkele grond dat de opleiding niet of niet volledig in België plaatsvindt.

.../...

1.2. Overigens kan niet verwezen worden naar "richtlijnen" van de Hoge Raad, omdat geen enkele wets- of verordeningsbepaling aan de Hoge Raad de bevoegdheid geeft om richtlijnen vast te stellen.

Wel bepaalt artikel 5, § 4, 3°, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen dat de Hoge Raad aan de minister adviezen kan geven of voorstellen kan doen i.v.m. richtlijnen en aanbevelingen, o.m. ten behoeve van de erkenningscommissies. Hoogstens zou derhalve verwezen kunnen worden naar de richtlijnen vastgesteld door de minister die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft.

2. Ook in paragraaf 1, 4. en 6., is sprake van richtlijnen van de Hoge Raad.

Terzake wordt verwezen naar opmerking 1.2.

3. Paragraaf 1, 8., bevat bepalingen waarbij, in afwijking van de punten 4. en 6., rechten van de zwangere kandidaat-specialiste worden erkend. De uitoefening van die rechten wordt aan bepaalde voorwaarden onderworpen.

In het eerste lid wordt verwezen naar het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming. De bepalingen i.v.m. de moederschapsbescherming van werkneemsters zijn thans evenwel terug te vinden in de arbeidswet van 16 maart 1971 en in het

.../...

koninklijk besluit van 2 mei 1995 inzake de moederschapsbescherming. Het is dan ook naar die wet en naar dat besluit dat voortaan verwezen moet worden.

4. Paragraaf 2, 3., bevat een bepaling i.v.m. de gegevens die de kandidaat-specialist aan het einde van de stage ter kennis van de erkenningscommissie moet brengen.

Die bepaling stemt niet helemaal overeen met die van artikel 21 van het voornoemde koninklijk besluit. Beide bepalingen zouden op elkaar afgestemd moeten worden, waarbij in het koninklijk besluit enkel procedurele aspecten geregeld worden, en in het ontworpen ministerieel besluit de inhoudelijke vereisten voor de rapportage gesteld worden.

5. Volgens paragraaf 3, 1., mag de erkende geneesheer-specialist slechts zijn specialiteit uitoefenen, en mag hij in beginsel ten hoogste één van de bijzondere beroepstitels bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 "uitoefenen".

In beginsel is de minister niet gemachtigd om een regeling in te voeren ter beperking van de cumulatie van beroepsactiviteiten. De ontworpen bepaling kan nochtans wettig geacht worden, in zoverre aangetoond kan worden dat het cumuleren van bepaalde activiteiten een nadelige invloed zou hebben op de wijze waarop elk van de activiteiten zou worden uitgeoefend. Bij gebreke van een voldoende inzicht in de feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich hierover niet uitspreken.

.../...

In elk geval schrijve men : "... zich op ten hoogste één bekwaming te beroepen, waarvan de bijzondere beroepstitel is opgenomen in de opsomming van artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 november 1991".

Artikel 3

In 11. is sprake van een "stagemeeester coördinator". Uit het ontwerp blijkt niet welke stagemeeester daarmee bedoeld wordt.

Artikel 4

1. In 6. is sprake van een commissie "ingesteld bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 10 november 1978".

Het koninklijk besluit van 10 november 1978 is opgeheven bij een koninklijk besluit van 29 mei 1989, dat inmiddels op zijn beurt is opgeheven bij een koninklijk besluit van 12 november 1993.

Het is allicht de bedoeling te verwijzen naar de "Commissie klinische biologie, bedoeld in artikel 37 van het koninklijk besluit van 12 november 1993 betreffende de erkenning van de laboratoria voor klinische biologie door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort".

.../...

2. De bepaling sub 7. heeft uitsluitend betrekking op stagediensten voor psychiatrie. Een dergelijke bepaling hoort thuis in het besluit dat de bijzondere erkenningscriteria voor dergelijke stagediensten vaststelt.

PORTEE DU PROJET

L'article 35sexies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales dispose que l'agrération pour porter un titre professionnel particulier ou se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière est accordée conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu'il soit satisfait aux critères d'agrération fixés par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions.

La procédure d'agrération est réglée par l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrération des médecins spécialistes et des médecins généralistes. Cet arrêté prévoit entre autres un stage. L'article 3 dispose que les critères de l'agrération des maîtres de stage et des services de stage sont déterminés par le ministre.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend fixer les critères généraux d'agrération des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage. Il vise à remplacer l'arrêté ministériel du 30 août 1978 ayant le même objet.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il appert de l'article 1er ainsi que de la phrase introductive des articles 2, 3 et 4 que les dispositions du projet ne s'appliquent pas au médecin généraliste, au maître de stage en médecine générale et au service de stage de médecine générale.

Cette restriction pourrait être indiquée de manière plus précise dans un nouvel article 1er qui délimiterait le champ d'application du régime en projet d'une manière générale. Dans ce cas, l'article 1er existant ainsi que la phrase introductive des articles 2, 3 et 4 pourraient être omis.

2. Le projet pourrait être mieux divisé.

C'est notamment vrai pour les quatre premiers articles. Force est de constater ainsi que l'article 2 est subdivisé en trois paragraphes, lesquels sont subdivisés à leur tour en un nombre de points. L'article 3 est subdivisé en vingt-six points. L'article 4 est subdivisé en dix points. Mieux vaudrait scinder ces articles en plusieurs articles contenant chacun un nombre de points connexes.

Compte tenu également de l'observation 1, le chapitre premier du projet pourrait en outre être scindé en deux chapitres énoncés comme suit :

.../...

Chapitre premier. Champ d'application

Chapitre II. Critères généraux d'agrément des médecins spécialistes

Section première. Formation

Section 2. Agrément

Section 3. Maintien de l'agrément

3. Dans un texte normatif, il faut éviter d'avoir recours à des verbes exprimant une obligation ("est tenu de", "doit", ...).

Il y a également lieu d'éviter l'emploi du futur dans le texte néerlandais.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le préambule doit être précédé par la mention du ministre qui prendra l'arrêté en projet, en l'espèce le Ministre de la Santé publique et des Pensions.

2. Dans le texte néerlandais du premier alinéa, il y aurait lieu de remplacer les mots "meer bepaald" par "inzonderheid op".

.../...

3. Le projet ne trouve aucun fondement légal dans la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

Il s'impose dès lors d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

4. Le troisième alinéa du préambule pourrait notamment faire référence à l'article 3 de l'arrêté royal du 21 avril 1983. Dans ce cas, il n'y aurait pas lieu de mentionner les arrêtés modificatifs.

5. Les arrêtés royaux des 25 novembre 1991, 10 avril 1995 et 25 avril 1997, visés aux quatrième, cinquième et sixième alinéas, ne procurent aucun fondement légal au projet.

Les quatrième, cinquième et sixième alinéas peuvent dès lors être omis.

6. Il y aurait lieu d'insérer, dans le préambule, une référence à l'arrêté ministériel du 30 août 1978 fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage. En effet, cet arrêté est abrogé par l'arrêté en projet.

7. Au septième alinéa du préambule, il y aurait lieu de remplacer les mots "Vu la proposition" par "Vu l'avis".

.../...

8. Les considérants figurant au neuvième et au dixième alinéa du préambule sont superflus et peuvent être omis.

9. Il y a lieu d'insérer le mot "Arrête" entre le préambule et le dispositif.

Article 2

1. Selon le paragraphe 1er, 3., la formation doit avoir lieu en Belgique, sauf dérogation motivée accordée par la commission d'agrément compétente, conformément aux directives du Conseil supérieur des médecins spécialistes et généralistes.

1.1. Il y a lieu d'interpréter cette disposition au regard de la réglementation relative à la libre circulation des personnes dans la Communauté européenne. Lors de l'examen d'une demande visant à suivre la formation, en tout ou en partie, dans un Etat membre de la Communauté européenne, la commission d'agrément ne pourra pas rejeter la demande pour le seul motif que la formation n'a pas lieu en Belgique ou qu'elle n'y est pas suivie complètement.

1.2. Au demeurant, il ne peut être fait référence aux "directives" du Conseil supérieur dès lors qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne confère au Conseil supérieur le pouvoir de fixer des directives.

L'article 5, § 4, 3°, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins

.../...

spécialistes et des médecins généralistes dispose toutefois que le Conseil supérieur peut donner des avis au ministre ou faire des propositions relatives aux directives et recommandations à l'intention, entre autres, des commissions d'agrération. Tout au plus pourrait-il dès lors être fait référence aux directives fixées par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions.

2. Il est également question de directives du Conseil supérieur au paragraphe 1er, 4. et 6.

A cet égard, il est fait référence à l'observation 1.2.

3. Le paragraphe 1er, 8., contient des dispositions qui, par dérogation aux points 4. et 6., reconnaissent les droits de la candidate spécialiste enceinte. L'exercice de ces droits est soumis à certaines conditions.

Le premier alinéa fait référence au Règlement général sur la protection du travail (lire : Règlement général pour la protection du travail). Pour l'heure, la protection de la maternité des travailleuses est cependant réglée par la loi sur le travail du 16 mars 1971 et par l'arrêté royal du 2 mai 1995 concernant la protection de la maternité. Dès lors, c'est à cette loi et à cet arrêté qu'il y a lieu de faire référence désormais.

.../...

4. Le paragraphe 2, 3., contient une disposition concernant les données que le candidat spécialiste est tenu de fournir à la commission d'agrément à la fin du stage.

Cette disposition ne concorde pas entièrement avec celle de l'article 21 de l'arrêté royal susmentionné. Il y aurait lieu de mettre ces deux dispositions en concordance, l'arrêté royal ne réglant que les aspects concernant la procédure et l'arrêté ministériel en projet fixant les conditions relatives au contenu du rapport.

5. Selon le paragraphe 3, 1., le médecin spécialiste agréé ne peut pratiquer que sa spécialité et peut en principe "pratiquer" au maximum l'une des compétences dont le titre professionnel particulier est visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

En principe, le ministre n'est pas habilité à instaurer un règlement visant à limiter le cumul des activités professionnelles. La disposition en projet peut néanmoins être considérée comme légale dans la mesure où il peut être démontré que le cumul de certaines activités serait préjudiciable à la manière dont chacune des activités serait exercée. A défaut d'une connaissance suffisante des éléments de fait, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet.

Il y aurait lieu, en tout état de cause, d'écrire :
"... et de se prévaloir tout au plus d'une qualification dont le titre professionnel particulier est mentionné dans

.../...

l'énumération figurant à l'article 2 de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991".

Article 3

Au 11., il est question d'un "maître de stage coordinateur". Le projet ne permet pas de déterminer de quel maître de stage il s'agit.

Article 4

1. Au 6., il est question d'une commission "installée par l'article 10 de l'arrêté royal du 10 novembre 1978".

L'arrêté royal du 10 novembre 1978 a été abrogé par un arrêté royal du 29 mai 1989 qui, entre-temps, a été abrogé à son tour par un arrêté royal du 12 novembre 1993.

Sans doute s'agit-il de faire référence à la "Commission de biologie clinique, visée à l'article 37 de l'arrêté royal du 12 novembre 1993 relatif à l'agrément des laboratoires de biologie clinique par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions".

2. La disposition sous 7. concerne uniquement les services de stage de psychiatrie. Pareille disposition serait mieux à sa place dans l'arrêté fixant les critères d'agrément particuliers pour les services de stage de l'espèce.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER