



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.665/2
du 2 avril 2014

advies 55.665/2
van 2 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les critères généraux
d'agrément des médecins
spécialistes, des maîtres de
stage et des services de stage'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
algemene criteria voor de
erkenning van geneesheer-
specialisten, stagemeeesters en
stagediensten'

Le 6 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2014.

*

Op 6 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheerspecialisten, stagemeesters en stagediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Puisque, selon l'Inspection des Finances, le projet n'a pas d'incidence budgétaire, l'accord du Ministre du Budget n'est pas requis et l'alinéa 6 peut être omis.
2. Les articles 35^{quater} et 35^{sexies} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions de soins de santé' habilitent le ministre ayant la santé publique dans ses attributions à fixer les critères pour l'agrément en tant que titulaire d'un titre professionnel particulier après avoir pris l'avis, en l'occurrence, du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes.

L'article 3 de l'arrêté royal du 21 avril 1983 'fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes', lu en combinaison avec l'article 5, § 4, 1°, du même arrêté, charge le Ministre de déterminer les critères d'agrément pour les maîtres et les services de stage, le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes ayant, dans le cadre de la procédure d'élaboration de ces critères, pour mission de formuler des propositions ¹.

Selon les documents transmis au Conseil d'État, ce Conseil a donné, le 5 décembre 2013, un avis relatif aux « critères transversaux pour l'agrément des médecins spécialistes, les maîtres de stage et les services de stage ».

Par la suite, la déléguée de la ministre a également communiqué un deuxième avis du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, rendu, en cette même matière, le 27 février 2014.

Il n'apparaît pas clairement de ces avis si le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes s'est prononcé sur un projet d'arrêté ayant abouti à celui aujourd'hui soumis pour avis au Conseil d'État et si, en ces deux occasions, les formalités requises précitées ont été correctement accomplies.

¹ Voir en ce sens l'avis 37.427/3 donné le 5 octobre 2004 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 14 février 2005 'fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins spécialistes porteurs du titre professionnel particulier en médecine d'urgence, des médecins spécialistes en médecine d'urgence et des médecins spécialistes en médecine aiguë, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage dans ces disciplines'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 35^{sexies} de l'arrêté royal précité n°78 du 10 novembre 1967 dispose que l'agrément 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'agrément fixés par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions.

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

Sur la base de ces deux habilitations, le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend fixer les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage. Il vise à remplacer l'arrêté ministériel du 30 avril 1999 ayant le même objet.

2. Conformément au principe de la hiérarchie des normes, l'arrêté ministériel doit se conformer aux normes supérieures, en l'espèce et particulièrement à l'arrêté royal précité du 21 avril 1983. S'il peut, conformément à l'article 3, alinéa 2, de cet arrêté, déterminer les critères d'agrément des maîtres de stage et des services de stage, il ne peut ni déroger aux autres dispositions de l'arrêté royal ni s'arroger une compétence qui a été dévolue au Roi par d'autres textes législatifs.

Ainsi, dans l'avis 37.427/3 précité, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

« 21. Selon le paragraphe 1^{er}, 8°, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut communiquer à un service de stage les modalités de l'évaluation de son activité.

Cette disposition ne précise pas quelles sont les 'modalités' visées. Il n'apparaît pas non plus clairement si l'intention est de permettre au ministre d'arrêter de nouveaux règlements ou de lui permettre uniquement de se référer à des règlements déjà existants.

En outre, il faut tenir compte des restrictions qui découlent de l'article 35^{undecies} de l'arrêté royal n° 78. Selon cette disposition, c'est le Roi qui, dans le respect de certaines formalités, détermine les règles et les modalités d'évaluation de la pratique et de l'entretien de la compétence professionnelle des praticiens professionnels individuels et qui fixe les règles relatives aux structures qui organisent ou conduisent l'évaluation de la pratique et de l'entretien de la compétence professionnelle.

Si les auteurs du projet entendent maintenir une délégation de compétence déterminée au ministre, ils devront veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au pouvoir du Roi de régler l'évaluation des praticiens professionnels individuels actifs dans les services de stage. Il faut donc préciser la disposition énoncée à l'article 6, § 1^{er}, 8°, du projet d'une manière qui soit compatible avec ce pouvoir du Roi ».

3. Il n'appartient dès lors pas à au projet examiné de régler des matières qui le sont déjà par l'arrêté royal, ce que font pourtant :

- l'article 3, § 2, qui règle le mode de délibération du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes ; celui-ci est en effet déterminé par l'article 5, § 6, de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 ;

- l'article 8, § 1^{er}, qui définit les missions du maître de stage coordinateur ; celles-ci sont définies à l'article 12, § 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 ;

- l'article 15, qui règle l'établissement du plan de stage, ce que font déjà les articles 10 et suivants de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983, l'article 16 organisant la procédure de modification du plan de stage ;

- l'article 20, qui règle la tenue du carnet de stage, alors que l'article 15 de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 le fait déjà ;

- l'article 22, qui règle la procédure d'agrément du candidat spécialiste, ce que font déjà les articles 21 et suivants de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 ; cette disposition doit être revue afin de ne fixer que des critères d'agrément ².

Par ailleurs, les articles 41 et 42 n'énoncent pas des critères d'agrément mais fixent la procédure d'évaluation, ce qui revient au Roi et est partiellement réglé par les articles 15, § 2, et 18 et suivants de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983.

De même, la terminologie sera revue afin de mieux correspondre à celle utilisée par les normes supérieures. Ainsi, « l'autorité d'agrément » visée aux articles 8, § 1^{er}, dernier alinéa, 15, § 3, 20, alinéa 4, 22, alinéas 1^{er} et 2, 23, 32, 42, 45, alinéa 3, est, conformément aux articles 35^{quater} et 35^{sexies}, de l'arrêté royal précité n° 78 du 10 novembre 1967, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions ou le fonctionnaire délégué par lui.

En revanche, l'article 21, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 21 avril 1983 charge le ministre d'arrêter le modèle du formulaire de demande d'agrément en qualité de médecin spécialiste ou de médecin généraliste, introduite à la fin du stage. Il n'apparaît pas que ce modèle ait été établi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Vu le caractère fondamental des observations générales qui précèdent, les observations particulières seront limitées aux points suivants.

² Voir déjà en ce sens l'avis 26.908/3 donné le 8 décembre 1998 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 avril 1999 'fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage', observation n° 4 formulée sous l'article 2.

DISPOSITIF

Article 3

Le paragraphe 2 devrait être complété pour préciser quelle est l'instance qui détermine le contenu et la durée de la formation théorique et pratique.

Article 11

1. L'article 11 interdit d'accomplir plus d'un tiers de la durée du stage à l'étranger. Il y a lieu de justifier cette limitation au regard des exigences du droit européen en matière de libre circulation des personnes ³.

2. Au paragraphe 3, la question se pose de savoir s'il ne convient pas d'écrire que la notification doit être faite « au » SPF Santé publique.

La même observation vaut pour l'article 12, § 3.

Article 24

Dans l'avis 26.908/3, précité la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 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. À défaut d'une connaissance suffisante des éléments de fait, le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet » ⁴.

La même observation peut être réitérée en l'espèce.

*

³ Voir en ce sens l'avis 26.908/3 précité, observation n° 1.1 formulée sous l'article 2.

⁴ Observation n° 5 sous l'article 2.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Aangezien volgens de Inspectie van Financiën het ontwerp geen budgettaire weerslag heeft, is de akkoordbevinding van de Minister van Begroting niet vereist en mag het zesde lid worden weggelaten.

2. De artikelen 35^{quater} en 35^{sexies} van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ machtigen de minister tot wiens bevoegdheden de Volksgezondheid behoort om de criteria vast te stellen voor de erkenning als drager van een bijzondere beroepstitel nadat hij *in casu* het advies heeft ingewonnen van de Hoge raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 ‘tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 4, 1°, van hetzelfde besluit, belast de minister met het bepalen van de criteria voor de erkenning van de stagemeesters en de stagediensten, terwijl de Hoge raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen, in het kader van de procedure voor de uitwerking van die criteria, de opdracht heeft voorstellen te formuleren.¹

Uit de aan de Raad van State overgezonden documenten blijkt dat die raad op 5 december 2013 een advies heeft gegeven met betrekking tot de “transversale criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, de stagemeesters en de stagediensten”.

Vervolgens heeft de gemachtigde van de minister eveneens een tweede advies van de Hoge raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen aangaande diezelfde materie medegedeeld, dat gegeven is op 27 februari 2014.

Uit die adviezen blijkt niet duidelijk of de Hoge raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen zich heeft uitgesproken over het ontwerpbesluit dat geleid heeft tot dat wat heden voor advies aan de Raad van State is voorgelegd en of, in beide gevallen, de voormelde vormvereisten naar behoren zijn vervuld.

¹ Zie in die zin advies 37.427/3, op 5 oktober 2004 verstrekt over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 14 februari 2005 ‘tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten houders van de bijzondere beroepstitel in de urgentiegeneskunde, van geneesheren-specialisten in de urgentiegeneskunde en van geneesheren-specialisten in de acute geneeskunde, alsook van de stagemeesters en stagediensten in deze disciplines’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 35^{sexies} van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 bepaalt dat de erkenning om een bijzondere beroepstitel te dragen of om zich te beroepen op een bijzondere beroepsbekwaamheid wordt toegekend overeenkomstig de door de Koning vastgestelde procedure en voor zover is voldaan aan de erkenningscriteria die zijn vastgesteld door de minister tot wiens bevoegdheden de Volksgezondheid behoort.

De erkenningsprocedure wordt geregeld door het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983. Dat besluit voorziet onder andere in een stage. Artikel 3 stelt dat de criteria voor de erkenning van de stagemeesters en stagediensten door de minister worden bepaald.

Op basis van die twee machtigingen, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit tot de vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheer-specialisten, stagemeesters en stagediensten. Het beoogt de vervanging van het ministerieel besluit van 30 april 1999, dat dezelfde strekking heeft.

2. Overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie der normen, dient het ministerieel besluit in overeenstemming te zijn met de hogere rechtsnormen, in dit geval en in het bijzonder met het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983. Hoewel krachtens artikel 3, tweede lid, van dat besluit de erkenningscriteria van de stagemeesters en stagediensten bij ministerieel besluit kunnen worden bepaald, mag daarin noch worden afgeweken van de andere bepalingen van het koninklijk besluit, noch een bevoegdheid worden toegeëigend die bij andere wetgevende teksten aan de Koning is toegekend.

Zo heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het voornoemde advies 37.427/3 de volgende opmerking geformuleerd:

“21. Volgens paragraaf 1, 8°, kan de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort aan een stagedienst modaliteiten mededelen voor de evaluatie van diens activiteit.

Het is niet duidelijk welke "modaliteiten" met die bepaling bedoeld worden. Het is ook niet duidelijk of het de bedoeling is dat de minister nieuwe regelingen zou kunnen uitvaardigen, dan wel of hij enkel zou kunnen verwijzen naar reeds bestaande regelingen.

Bovendien moet rekening gehouden worden met de beperkingen die voortvloeien uit artikel 35^{undecies} van het koninklijk besluit nr. 78. Op grond van die bepaling is het de Koning die, met inachtneming van bepaalde vormvereisten, de regels en de modaliteiten bepaalt inzake de evaluatie van de praktijk en van het onderhouden van de professionele bekwaming van de individuele gezondheidszorgbeoefenaars, en die de regelingen vaststelt m.b.t. de structuren die de evaluatie van de praktijk en van het onderhouden van de professionele bekwaming organiseren of begeleiden.

Willen de stellers van het ontwerp een bepaalde bevoegdheid aan de minister blijven delegeren, dan dienen ze ervoor te waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de Koning om de evaluatie te regelen van de individuele beroepsbeoefenaars die werkzaam zijn in de stagediensten. De bepaling van artikel 6, § 1, 8°, van het ontwerp dient dan verduidelijkt te worden, op een wijze die verenigbaar is met die bevoegdheid van de Koning”.

3. Bijgevolg mogen de materies die al zijn geregeld bij het koninklijk besluit niet worden geregeld bij het voorliggende ontwerp, wat nochtans het geval is bij:

- artikel 3, § 2, dat de deliberatiewijze van de Hoge raad voor geneesheren-specialisten en huisartsen regelt; die is immers vastgelegd bij artikel 5, § 6, van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983;

- artikel 8, § 1, dat de opdrachten van de coördinerend stagemeester definieert; die zijn bepaald in artikel 12, § 1, 4°, van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983;

- artikel 15, dat het opmaken van een stageplan regelt, wat al wordt geregeld bij de artikelen 10 en volgende van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983, terwijl artikel 16 de procedure voor de wijziging van het stageplan regelt;

- artikel 20, dat het bijhouden van het stageboek regelt, terwijl artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983 dat al doet;

- artikel 22, dat de procedure inzake de erkenning van de kandidaat-specialist regelt, wat de artikelen 21 en volgende van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983 al doen; deze bepaling dient te worden herzien zodanig dat ze alleen erkenningscriteria vaststelt.²

Voorts leggen de artikelen 41 en 42 geen erkenningscriteria vast maar wel de evaluatieprocedure, hetgeen een aangelegenheid is van de Koningen gedeeltelijk wordt geregeld door de artikelen 15, § 2, en 18 en volgende van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983.

Voorts dient ook de terminologie te worden herzien teneinde ze beter te laten overeenstemmen met die welke wordt gebruikt in de hogere rechtsnormen. Zo is “de erkennende overheid” waarnaar wordt verwezen in artikel 8, § 1, laatste lid, artikel 15, § 3, artikel 20, vierde lid, artikel 22, eerste en tweede lid, en in de artikelen 23, 32, 42, en 45, derde lid, overeenkomstig de artikelen 35^{quater} en 35^{sexies}, van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, de minister tot wiens bevoegdheden de Volksgezondheid behoort of de door hem gemachtigde ambtenaar.

Artikel 21, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 21 april 1983 daarentegen belast de minister met het bepalen van het model van het formulier voor de aanvraag om erkenning als geneesheer-specialist of als huisarts, dat op het einde van de stage wordt ingediend. Het laat zich niet aanzien dat dat model is vastgelegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Gelet op de fundamentele aard van de hiervoor geformuleerde algemene opmerkingen, blijven de bijzondere opmerkingen beperkt tot de hiernavolgende punten.

² Zie reeds in die zin advies 26.908/3, op 8 december 1998 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 30 april 1999 ‘tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten’, opmerking nr. 4 onder artikel 2.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Paragraaf 2 zou dienen te worden aangevuld teneinde te preciseren welke instantie de inhoud en de duurtijd bepaalt van de theoretische en praktische opleiding.

Artikel 11

3. Artikel 11 verbiedt het verrichten van meer dan één derde van de duurtijd van de stage in het buitenland. Die beperking dient te worden verantwoord, gelet op de vereisten van het Europees recht ter zake van het vrij verkeer van personen.³

4. Bij paragraaf 3 rijst de vraag of niet zou moeten worden geschreven dat de notificatie dient te gebeuren “aan” de FOD Volksgezondheid.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, § 3.

Artikel 24

In het voornoemde advies 26.908/3 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

“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”.⁴

In casu kan die opmerking worden herhaald.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

³ Zie in die zin het voornoemde advies 26.908/3, opmerking nr. 1.1 onder artikel 2.

⁴ Opmerking nr. 5 onder artikel 2.