CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.770/2
du 25 janvier 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.770/2
van 25 januari 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen'

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

Le 24 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2016.

*

Op 24 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 25 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2016.

*

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

La section de législation s'interroge sur la nécessité d'apporter la modification envisagée, laquelle, comme le confirme le délégué du Ministre, tend à instaurer une hiérarchie entre les organes mentionnés aux dispositions précédentes et les centres de coordination.

En effet, s'agissant du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, cette hiérarchie est incompatible avec la règle figurant à l'article 8*bis*, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 'fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes', non modifié par le projet, aux termes duquel

> « [t]out désaccord persistant entre le centre de coordination agréé et le Conseil supérieur est tranché par le Ministre ».

S'agissant des commissions d'agrément, il y a lieu de tenir compte du fait qu'elles participent principalement à la procédure d'agrément des médecins, ce qui est une compétence communautaire [1].

Article 3

1. Au 2°, il y a lieu d'écrire que ce sont les alinéas 2 et 3 de l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 qui sont remplacés par le texte en projet.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, en projet, le présent de l'indicatif sera utilisé [2].

[1] Au demeurant, la rédaction proposée du texte en projet n'est pas très heureuse dans ses deux versions linguistiques.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.11.1.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

3. L'article 3, 4°, du projet modifie l'article 5, § 6, alinéa 5, de l'arrêté royal du 21 avril 1983. Ainsi, le directeur général de la direction générale soins de santé ou un fonctionnaire délégué pourra être présent aux réunions du Conseil supérieur. Interrogé quant à la raison de cet ajout dans cet alinéa, qui actuellement ne porte que sur le caractère secret des réunions du Conseil, et quant à ce caractère secret au regard de la modification projetée, le délégué a répondu comme suit :

> « De bepaling betreffende de mogelijkheid voor de directeur-generaal of diens afgevaardigde om aanwezig te zijn bij de beraadslagingen van de Raad, dient te worden gelezen als een uitzondering op het niet openbare karakter van de beraadslagingen. Doch, het geheim karakter van de beraadslaging, waarvan het niet openbaar zijn van de vergaderingen slechts een aspect is, dient voor het overige eveneens te worden gerespecteerd door de directeur-generaal of diens afgevaardigde die, zich beroepend op deze uitzondering, aanwezig is bij de beraadslagingen.
>
> Het is dus niet de bedoeling om met dit ontwerp van wijzigingsbesluit te raken aan de draagwijdte van het geheime karakter *in se* van de beraadslagingen. De consequenties van dit geheime karakter blijven voor eenieder die deelneemt aan de beraadslagingen, zonder onderscheid, dezelfde. Er wordt slechts beoogd dat de directeur-generaal of diens afgevaardigde met raadgevende stem aanwezig kan zijn tijdens de beraadslagingen.
>
> Eventueel kan de mogelijkheid voor de directeur-generaal of diens afgevaardigde om aanwezig te zijn bij de beraadslagingen elders in het besluit worden ingevoegd, bv. toegevoegd als een tweede lid aan art. 5, § 1 ».

Comprise de cette manière, la présence du directeur général ou du fonctionnaire délégué ne constitue pas une exception au caractère secret de la délibération du Conseil supérieur, dès lors que la confidentialité s'applique également à ces personnes.

En conséquence, afin de rencontrer au mieux les intentions de l'auteur du projet, il serait préférable d'insérer l'ajout projeté dans un alinéa séparé et, en outre, de supprimer le mot « toutefois ».

Article 4

L'article 6, § 1er, alinéa 2, seconde phrase, en projet est relatif à l'entrée en vigueur de l'article 4, 2°, du projet.

Afin de permettre au lecteur de connaître la date d'entrée en vigueur de l'acte sans le parcourir intégralement, il convient de placer une telle disposition à la fin de l'acte, avant l'article d'exécution [3].

Le projet sera modifié en ce sens.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n°157.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

Article 6

L'article 6 du projet tend à remplacer dans le texte néerlandais de toutes les dispositions de l'arrêté royal du 21 avril 1983 les mots « geneesheer », « geneesheren », « geneesheer-specialist », « geneesheren-specialisten », « kandidaat-geneesheren-specialisten », « geneesheer-ambtenaar » respectivement par les mots « arts », « artsen », arts-specialist », « artsen-specialisten », « kandidaat-artsen-specialisten » et « arts-ambtenaar ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que certaines dispositions de cet arrêté ont pour objet de régler la procédure d'agrément des médecins généralistes et des médecins spécialistes, qui relève de la compétence des communautés en vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 7°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' [4]. La modification terminologique des dispositions concernées qui résulte de l'article 6 du projet n'appelle pas d'observations au regard des règles répartitrices de compétence dans la seule mesure où cette modification n'est que la résultat de la même modification apportée dans la législation par l'arrêté royal du 10 mai 2015 'portant coordination de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé', que la dénomination des titres professionnels en cause reste une compétence fédérale et qu'enfin ces dispositions relatives à la procédure d'agrément n'ont à ce jour pas été modifiées, remplacées ou abrogées par les communautés.

*

[4] Il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième Réforme de l'État' que « les communautés [sont] désormais compétentes pour l'agrément des professionnels des soins de santé. L'autorité fédérale reste néanmoins compétente pour la fixation des conditions pour l'agrément des professionnels des soins de santé, qui sont identiques dans toute la Belgique. Il s'agit de la compétence de déterminer les conditions auxquelles l'exercice d'un métier de la santé doit satisfaire. Les communautés peuvent appliquer ces conditions fédérales afin de mener une politique adaptée à leurs besoins. À cet effet, elles peuvent opter pour un système selon lequel l'agrément est octroyé d'office ou un système selon lequel l'agrément doit être octroyé explicitement » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 47). L'agrément des maîtres de stage, des services de stage et des centres de coordination pour la formation en médecine générale reste une compétence fédérale.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het wel noodzakelijk is om de voorgenomen wijziging aan te brengen, aangezien ze, zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, ertoe strekt een hiërarchie in te voeren tussen, enerzijds de organen die vermeld zijn in de voorgaande bepalingen, en anderzijds de coördinatiecentra.

Wat de Hoge Raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen betreft, is die hiërarchie immers onverenigbaar met de regel die vervat is in artikel 8*bis*, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 'tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen', welke bepaling niet gewijzigd wordt bij het ontwerp en als volgt luidt:

> "Elke aanhoudende onenigheid tussen het erkende coördinatiecentrum en de Hoge Raad wordt beslecht door de Minister[.]"

Wat de erkenningscommissies betreft, moet rekening worden gehouden met het feit dat ze voornamelijk betrokken zijn bij de procedure voor de erkenning van de artsen, wat een gemeenschapsbevoegdheid is.[1]

Artikel 3

1. In de bepaling onder 2°, moet worden geschreven dat het tweede én het derde lid van artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 door de ontworpen regeling worden vervangen.

2. In de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, moet de onvoltooid tegenwoordige tijd worden gebruikt.[2]

---

[1] Voor het overige is de voorgestelde formulering van de ontworpen regeling zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst niet erg geslaagd.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 3.11.1.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

3. Bij artikel 3, 4°, van het ontwerp wordt artikel 5, § 6, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 gewijzigd. Door die wijziging zal de directeur-generaal van het directoraat-generaal Gezondheidszorg of een gemachtigde ambtenaar aanwezig kunnen zijn op de vergaderingen van de Hoge Raad. Om uitleg gevraagd over de reden waarom deze precisering wordt toegevoegd in dit lid, dat thans alleen betrekking heeft op het geheime karakter van de vergaderingen van de Raad, en over dit geheime karakter in het licht van de voorgenomen wijziging, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "De bepaling betreffende de mogelijkheid voor de directeur-generaal of diens afgevaardigde om aanwezig te zijn bij de beraadslagingen van de Raad, dient te worden gelezen als een uitzondering op het niet openbare karakter van de beraadslagingen. Doch, het geheim karakter van de beraadslaging, waarvan het niet openbaar zijn van de vergaderingen slechts een aspect is, dient voor het overige eveneens te worden gerespecteerd door de directeur-generaal of diens afgevaardigde die, zich beroepend op deze uitzondering, aanwezig is bij de beraadslagingen.
>
> Het is dus niet de bedoeling om met dit ontwerp van wijzigingsbesluit te raken aan de draagwijdte van het geheime karakter in se van de beraadslagingen. De consequenties van dit geheime karakter blijven voor eenieder die deelneemt aan de beraadslagingen, zonder onderscheid, dezelfde. Er wordt slechts beoogd dat de directeur-generaal of diens afgevaardigde met raadgevende stem aanwezig kan zijn tijdens de beraadslagingen.
>
> Eventueel kan de mogelijkheid voor de directeur-generaal of diens afgevaardigde om aanwezig te zijn bij de beraadslagingen elders in het besluit worden ingevoegd, bv. toegevoegd als een tweede lid aan art. 5, § 1."

Aldus opgevat is de aanwezigheid van de directeur-generaal of de gemachtigde ambtenaar geen uitzondering op het geheime karakter van de beraadslaging van de Hoge Raad, aangezien de vertrouwelijkheid ook voor deze personen geldt.

Om de bedoelingen van de steller van het ontwerp zo goed mogelijk te vertolken, zou het bijgevolg beter zijn de voorgenomen aanvulling in een afzonderlijk lid in te voegen en bovendien het woord "evenwel" weg te laten.

Artikel 4

Het ontworpen artikel 6, § 1, tweede lid, tweede zin, heeft betrekking op de inwerkingtreding van artikel 4, 2° van het ontwerp.

Opdat de lezer de datum van inwerkingtreding van de tekst kan kennen zonder deze volledig te hoeven doorlopen, moet een dergelijke bepaling aan het slot van de tekst geplaatst worden, vóór de uitvoeringsbepaling.[3]

Het ontwerp behoort in die zin te worden gewijzigd.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 157.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe in de Nederlandse tekst van alle bepalingen van het koninklijk besluit van 21 april 1983 de woorden "geneesheer", "geneesheren", "geneesheer-specialist", "geneesheren-specialisten", "kandidaat-geneesheren-specialisten", "geneesheer-ambtenaar" respectievelijk te vervangen door de woorden "arts", "artsen", "arts-specialist", "artsen-specialisten", "kandidaat-artsen-specialisten" en "arts-ambtenaar".

De steller van het ontwerp wordt erop gewezen dat een aantal bepalingen van dit besluit ertoe strekt de procedure voor de erkenning van huisartsen en artsen-specialisten te regelen, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn krachtens artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.[4] De terminologische wijziging van de bepalingen in kwestie, die voortvloeit uit artikel 6 van het ontwerp, geeft geen aanleiding tot opmerkingen in het licht van de bevoegdheidverdelende regels, doch alleen in zoverre deze wijziging slechts het resultaat is van dezelfde wijziging die in de wetgeving is aangebracht bij het koninklijk besluit van 10 mei 2015 'houdende coördinatie van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', de benaming van de bedoelde beroepstitels een federale bevoegdheid blijft en, ten slotte, deze bepalingen met betrekking tot de erkenningsprocedure tot op heden niet gewijzigd, vervangen of opgeheven zijn door de gemeenschappen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre VANDERNOOT

[4] Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' blijkt immers dat "de gemeenschappen voortaan bevoegd zijn ten aanzien van de erkenning van de zorgverstrekkers. De federale overheid blijft evenwel bevoegd om de voorwaarden voor de erkenning van zorgverstrekkers te bepalen die voor geheel België gelijk zijn. Het gaat om de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de uitoefening van een gezondheidszorgberoep moet voldoen. De gemeenschappen kunnen die federale voorwaarden toepassen teneinde een beleid te voeren dat aangepast is aan hun behoeften. Zij kunnen hierbij opteren voor een systeem waarbij de erkenning van rechtswege wordt toegekend, dan wel uitdrukkelijk moet worden toegekend." (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 47). De erkenning van de stagemeesters, de stagediensten en de coördinatiecentra voor de huisartsenopleiding blijft een federale bevoegdheid.

‡LW-ACCQIEADI-FIHHAVT‡