



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.746/2
du 16 décembre 2019

advies 66.746/2
van 16 december 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 juin 2018 fixant le montant
et les modalités de paiement de
l'indemnité pour les maîtres de
stage en médecine de candidats
spécialistes'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 juni 2018 tot vaststelling
van het bedrag en de
betalingsmodaliteiten van de
vergoeding voor de
stagemesters in de
geneeskunde van
kandidaat-specialisten'

Le 21 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 juin 2018 fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en médecine de candidats spécialistes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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 décembre 2019.

*

Op 21 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de geneeskunde van kandidaat-specialisten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 december 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 december 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget sur le projet ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu le 25 novembre 2019 que cet accord n'avait pas encore été donné.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable ¹.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de mentionner que l'article 55, § 1^{er}, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, a été remplacé par la loi du 11 août 2017, sans la mention de l'intitulé de celle-ci ².
2. Il convient de viser, dans un nouvel alinéa 2, le texte modifié par l'arrêté royal en projet, à savoir l'arrêté royal du 11 juin 2018 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en médecine de candidats spécialistes'.

¹ Eu égard aux remarques formulées par l'Inspecteur général des Finances dans son avis donné le 22 octobre 2019 sur le projet examiné, il est également renvoyé à l'observation relative aux formalités préalables formulée dans l'avis n° 66.544/2 donné le 30 septembre 2019 sur un précédent projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 juin 2018 fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en médecine de candidats spécialistes', devenu l'arrêté royal du 24 novembre 2019 (M. B., 9 décembre 2019, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66544.pdf>).

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, alinéa 2.

3. L'article 55, § 1^{er}, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, prescrit que

« [l]e Roi peut, après avis de la Commission nationale médico-mutualiste, fixer les conditions et les règles suivant lesquelles une indemnité peut être accordée à toutes ou certaines catégories de candidats-médecins généralistes, de candidats spécialistes et de maîtres de stage en médecine ».

Il découle de ce prescrit qu'à l'alinéa 2 du préambule (devenant l'alinéa 3), il y a lieu de viser non pas « la proposition » mais « l'avis » de la Commission nationale médico-mutualiste donné le 29 avril 2019.

4. Ainsi que l'indique l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du Service public fédéral (SPF) Sécurité sociale dans son avis du 22 octobre 2019, le projet doit également être soumis à l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du SPF Santé publique.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet tend, selon sa phrase introductive, à compléter l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 juin 2018 par un alinéa nouveau.

Le texte à insérer se présente toutefois sous la forme de trois alinéas distincts.

Plus fondamentalement, ces trois alinéas ne font qu'annoncer la suite du dispositif et sont dépourvus de portée normative spécifique. Il serait dès lors préférable soit de les omettre, soit d'en intégrer le contenu dans un rapport au Roi.

La numérotation des articles sera revue en conséquence.

Article 4

1. L'article 4 se présente comme complétant le 3^o de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juin 2018, alors que son objet est différent de celui réglé par la première phrase, actuellement en vigueur, de ce 3^o. Il y a donc lieu de faire de la disposition en projet un 4^o de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juin 2018.

2. La troisième phrase en projet de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 11 juin 2018 se réfère aux « stages auprès d'un maître de stage agréé dans un hôpital universitaire ou non universitaire, stages de rotation, stages extra-muros, stages à l'étranger et stages spécifiques, à l'exception des stages scientifiques ».

Dans un souci de clarté normative, ces différents types de stages devraient être identifiés par référence aux dispositions qui les concernent dans l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 'fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage'.

3. À la fin de la troisième phrase en projet de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 11 juin 2018, il est prévu que les stages scientifiques ne sont pas « acceptés comme stages pour cet article ».

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier cette exception au regard des principes d'égalité et de non-discrimination en tenant compte de ce que l'article 14 de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 prévoit en son alinéa 2 une prise en compte pour le stage de « maximum la moitié de la durée de l'étude scientifique ».

Article 10

1. Il convient de rédiger la phrase introductive de l'article 10 du projet de la manière suivante :

« L'article 5 du même arrêté est complété par un alinéa rédigé comme suit : ».

2. Dans le texte inséré, il y a lieu de remplacer les mots « du présent arrêté » par les mots « de l'arrêté royal du [...] modifiant l'arrêté royal du 11 juin 2018 fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en médecine de candidats spécialistes ».

Article 11

1. L'article 7/1 en projet de l'arrêté royal du 11 juin 2018 sera revu afin de le subdiviser en paragraphes ou en alinéas ³.

2. Au 4^o en projet, les missions de la commission consultative, identifiées par référence aux « normes fixées et la réalisation d'un modèle personnel de financement au moyen de coupons, qui sont liés à un système de qualité développé par la DG Soins de santé du SPF Santé publique » manquent singulièrement de clarté et seront précisées.

3. Au 5^o en projet, la date du 31 décembre 2019 sera revue à la lumière des dates d'adoption et de publication de l'arrêté en projet.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.

L'auteur du projet vérifiera également si son intention est bien de ne prévoir la présentation que d'un rapport unique de la commission consultative créée par cette disposition ou, au contraire, de prévoir la communication annuelle d'un tel rapport.

4. Au 6°, b), en projet, il y a lieu de préciser par référence à quelle catégorie d'agents les « frais de voyage » seront remboursés ⁴.

OBSERVATIONS FINALES

1. Il convient de consacrer un seul article modificatif pour chaque article à modifier. Cette méthode présente l'avantage d'offrir une vue claire de toutes les modifications effectuées ⁵.

Les articles 3, 4, et 5, modifiant l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2018, les articles 6, 7, et 8, modifiant son article 4, ainsi que les articles 9 et 10, modifiant son article 5, seront respectivement regroupés, afin de ne plus former que trois articles modificatifs.

La numérotation de la suite du dispositif et le fixant vigueur seront revus en conséquence.

2. Les membres de phrase introductifs des articles 3 à 10 du projet (devenant les articles 2 à 4) seront complétés par la mention des modifications déjà apportées aux articles 2, 4, et 5 de l'arrêté royal du 11 juin 2018 par l'arrêté royal du 24 novembre 2019.

*

⁴ Voir par exemple l'article 8 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 'portant réglementation générale en matière de frais de parcours'.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 120.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De akkoordbevinding van de minister van Begroting met betrekking tot dit ontwerp bevindt zich niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar op 25 november 2019 geantwoord dat die akkoordbevinding nog niet voorhanden was.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.¹

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid dient vermeld te worden dat artikel 55, § 1, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, vervangen is bij de wet van 11 augustus 2017, waarbij het opschrift van laatstgenoemde wet niet opgegeven behoort te worden.²

¹ Gelet op de opmerkingen die de inspecteur-generaal van Financiën in zijn advies d.d. 22 oktober 2019 over voorliggend ontwerp gemaakt heeft, wordt eveneens verwezen naar de opmerking betreffende de voorafgaande vormvereisten die gemaakt is in advies 66.544/2, dat op 30 september 2019 gegeven is over een vorig ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de geneeskunde van kandidaat-specialisten’, dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 november 2019 (B.S., 9 december 2019, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66544.pdf>).

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, tweede lid.

2. In een nieuw tweede lid dient verwezen te worden naar de regeling die bij het ontworpen koninklijk besluit gewijzigd wordt, namelijk naar het koninklijk besluit van 11 juni 2018 ‘tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de geneeskunde van kandidaat-specialisten’.

3. Artikel 55, § 1, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, luidt als volgt:

“De Koning kan, na advies van de Nationale commissie artsen-ziekenfondsen, de voorwaarden en regels vaststellen volgens welke een vergoeding kan worden toegekend voor alle of sommige categorieën van kandidaat-huisartsen, kandidaat-specialisten en voor de stagemeesters in de geneeskunde.”

Uit dit voorschrift vloeit voort dat in het tweede lid van de aanhef (dat het derde lid van de aanhef wordt) niet gesproken dient te worden van “het voorstel” maar van “het advies” van de Nationale commissie artsen-ziekenfondsen, gegeven op 29 april 2019.

4. Zoals de inspecteur van Financiën die geaccrediteerd is bij de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid in zijn advies d.d. 22 oktober 2019 stelt, dient dit ontwerp eveneens aan de inspecteur van Financiën die geaccrediteerd is bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu voorgelegd te worden.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld wordt.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Volgens de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp strekt dat artikel ertoe artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 aan te vullen met een nieuw lid.

De in te voegen tekst neemt evenwel de vorm aan van drie afzonderlijke leden.

Belangrijker nog is dat die drie leden alleen het vervolg van het dispositief aankondigen en dat ze geen specifieke regelgevende kracht hebben. Het zou bijgevolg beter zijn om hetzij die leden weg te laten, hetzij de inhoud ervan op te nemen in een verslag aan de Koning.

De nummering van de artikelen moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 4

1. Artikel 4 neemt de vorm aan van een aanvulling van artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juni 2018, terwijl het onderwerp ervan verschilt van datgene dat geregeld wordt bij de thans geldende eerste zin van dat punt 3°. Van de ontworpen bepaling dient dan ook een punt 4° gemaakt te worden van artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 11 juni 2018.

2. In de ontworpen derde zin van artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 is sprake van de “stages bij een erkend stagemeester in een universitair of niet-universitair ziekenhuis, rotatiestages, extramurale stages, buitenlandse stages en specifieke stages met uitsluiting van wetenschappelijke stages”.

Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving zou nader moeten worden aangegeven om welke verschillende soorten stages het gaat door te verwijzen naar de bepalingen die daarop betrekking hebben in het ministerieel besluit van 23 april 2014 ‘tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van arts-specialisten, stagemeesters en stagediensten’.

3. In de ontworpen derde zin, *in fine*, van artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 wordt bepaald dat de wetenschappelijke stages niet aanvaard worden “als stages voor dit artikel”.

De steller van het ontwerp moet deze uitzondering kunnen verantwoorden in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, mede gelet op het feit dat artikel 14, tweede lid, van het ministerieel besluit van 23 april 2014 bepaalt dat “[m]aximaal de helft van de duurtijd van de (...) wetenschappelijke studie (...) voor de stage in aanmerking genomen [wordt]”.

Artikel 10

1. De inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp dient als volgt gesteld te worden:

“Artikel 5 van hetzelfde besluit wordt aangevuld met een lid, luidende:”

2. In de in te voegen tekst dienen de woorden “van dit besluit” vervangen te worden door de woorden “van het koninklijk besluit van (...) tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de geneeskunde van kandidaat-specialisten”.

Artikel 11

1. Het ontworpen artikel 7/1 van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 moet aldus herzien worden dat het in paragrafen of leden onderverdeeld wordt.³

2. In het ontworpen artikel 7/1, 4°, zijn de taken van de adviescommissie, die omschreven worden met een verwijzing naar “de gestelde normen en de realisatie van een persoonsvolgend model van financiering via vouchers, die gekoppeld worden aan een kwaliteitssysteem ontwikkeld door de voornoemde DG Gezondheidszorg van de FOD Volksgezondheid”, bijzonder onduidelijk. Ze moeten nauwkeuriger omschreven worden.

3. In het ontworpen artikel 7/1, 5°, moet de datum van 31 december 2019 herzien worden in het licht van de datums waarop het ontworpen besluit vastgesteld en bekendgemaakt zal worden.

De steller van het ontwerp dient eveneens na te gaan of het wel degelijk zijn bedoeling is te bepalen dat de adviescommissie slechts één verslag dient voor te leggen dan wel te bepalen dat jaarlijks een dergelijk verslag voorgelegd moet worden.

4. In het ontworpen artikel 7/1, 6°, b), dient verduidelijkt te worden aan welke categorie personeelsleden de reiskosten terugbetaald worden, terwijl wat de Franse tekst betreft nagegaan moet worden of “frais de voyage” wel het meest voor de hand liggende begrip is.⁴

SLOTOPMERKINGEN

1. Aan elk te wijzigen artikel dient één wijzigingsartikel gewijd te worden. Die werkwijze heeft als voordeel dat daarmee een duidelijk overzicht van alle aangebrachte wijzigingen geboden wordt.⁵

De artikelen 3, 4, en 5, die strekken tot wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juni 2018, de artikelen 6, 7, en 8, die strekken tot wijziging van artikel 4 ervan, en de artikelen 9 en 10, die strekken tot wijziging van artikel 5 ervan, moeten respectievelijk aldus samengevoegd worden dat ze nog slechts drie wijzigingsartikelen vormen.

De nummering van het vervolg van het dispositief en het artikel waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, moeten dienovereenkomstig herzien worden.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 57.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 8 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 ‘houdende algemene regeling inzake reiskosten’.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 120.

2. De inleidende zinnen van de artikelen 3 tot 10 van het ontwerp (die de artikelen 2 tot 4 worden) moeten aangevuld worden met de vermelding van de wijzigingen die reeds in de artikelen 2, 4, en 5 van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 aangebracht zijn bij het koninklijk besluit van 24 november 2019.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT