CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.883/2
du 3 février 2020

sur

un projet d'arrêté ministériel 'fixant les conditions et les règles de procédure pour la demande d'agrément, de renouvellement de l'agrément et de retrait de l'agrément en qualité de maître de stage et service de stage en orthopédagogie clinique'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.883/2
van 3 februari 2020

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden en procedureregels voor de aanvraag tot erkenning, tot hernieuwing van erkenning en tot intrekking van erkenning als stagemeester en stagedienst in de klinische orthopedagogiek'

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

Le 6 janvier 2020, 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 ministériel 'fixant les conditions et les règles de procédure pour la demande d'agrément, de renouvellement de l'agrément et de retrait de l'agrément en qualité de maître de stage et service de stage en orthopédagogie clinique'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 février 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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 3 février 2020.

*

Op 6 januari 2020 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 ministerieel besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden en procedureregels voor de aanvraag tot erkenning, tot hernieuwing van erkenning en tot intrekking van erkenning als stagemeester en stagedienst in de klinische orthopedagogiek'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-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 3 februari 2020.

*

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

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 la Ministre 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 la Ministre peut prendre en considération lorsqu'elle doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen pose le principe d'un « agrément conjoint » du maître de stage et du service de stage. Selon ce système, « l'agrément du maître de stage est lié à celui du service de stage et vice versa » (article 1er).

Ce principe de l'agrément conjoint ne ressort toutefois pas de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' ni de l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des orthopédagogues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage'. Ceux-ci distinguent les régimes d'agrément et les critères à remplir par les maîtres de stage, d'une part, et par les services de stage, d'autre part. L'article 20 de l'arrêté royal précité dispose certes que « [l]'agrément du maître de stage n'est valable que pour les activités qu'il/elle exerce dans le service de stage agréé », tandis que l'article 42, alinéa 2, du même arrêté fait référence « au service de stage auquel le maître de stage est lié ». Si le maître de stage doit être lié à un service de stage, il ne peut toutefois en être déduit que leurs agréments sont *de facto* liés et que la perte de l'agrément du service de stage entraine automatiquement celle du maître de stage et inversement. À la lecture de l'arrêté royal précité, rien n'empêcherait par ailleurs un maître de stage agréé de se lier, au cours de sa carrière, à un autre service de stage agréé et inversement, sans pour autant perdre son agrément.

Ce principe de l'agrément conjoint excède l'habilitation faite au ministre par l'article 44 de l'arrêté royal du 26 avril 2019. En vertu de cette disposition, le ministre est en effet seulement habilité à déterminer les « conditions et les règles de procédure concernant la demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément comme maître de stage et service de stage ainsi que la procédure de retrait d'agrément ». En prévoyant que l'agrément du maître de stage est lié à celui du service de stage, le projet ne règle nullement la demande, le renouvellement ou le retrait de l'agrément. Il s'agit en réalité d'un critère d'agrément supplémentaire, qu'il appartient au Roi de fixer conformément à l'article 68/2, § 4, dernier alinéa, de la loi coordonnée du 10 mai 2015.

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

Vu la portée limitée de l'habilitation conférée au ministre par l'article 44 de l'arrêté royal du 26 avril 2019, il faut constater que l'arrêté ministériel en projet est dépourvu de fondement juridique. En outre, les articles 41, § 1er, et 43 du même arrêté royal font obstacle à la possibilité d'un agrément conjoint vu la rédaction alternative de ces dispositions quant à l'agrément du maître de stage ou du service de stage.

En revanche, l'article 44 de l'arrêté royal du 26 avril 2019 ne s'oppose pas à ce que le ministre puisse prévoir, s'il le souhaite dans un souci de simplification administrative, la possibilité d'introduire une demande d'agrément via un formulaire unique par un maître de stage et par un service de stage, qui aboutirait toutefois à l'octroi de deux agréments distincts et indépendants l'un de l'autre.

La lecture de certaines dispositions du projet pourrait d'ailleurs laisser accroire que telle est en réalité la volonté de son auteur. Ainsi, l'article 5 prévoit de ne transmettre l'avis du Conseil fédéral et la décision du ministre sur la demande d'agrément qu'« à l'intéressé » (et non « aux intéressés », alors qu'il y a deux signataires). Telle semble également la lecture qui peut être faite de l'article 8, qui distingue les hypothèses selon que le maître de stage (§ 1er) ou le service de stage (§ 2) ne désire plus bénéficier de « son » agrément.

Par ailleurs, dans le courrier adressé à l'Inspecteur des Finances figurant dans le dossier soumis au Conseil d'État, il est mentionné que le projet s'inspire de la procédure et des conditions prévues dans l'arrêté royal du 21 avril 1983 'fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes'. Or, force est de constater que cet arrêté ne prévoit pas d'agrément conjoint, mais bien des agréments distincts pour les maîtres de stage et pour les services de stage. Les articles 34 et 35 de l'arrêté royal précité ne prévoient d'ailleurs pas de formulaire unique de demande d'agrément mais des demandes d'agrément séparées. Une telle référence prête donc à confusion quant à la volonté précise de l'auteur du projet.

Si telle est toutefois la volonté de l'auteur du projet (à savoir l'introduction des demandes d'agrément via un formulaire unique par souci de simplification administrative avec l'octroi au final de deux agréments distincts), celui-ci sera fondamentalement revu en ce sens.

Si, au contraire, l'intention est de créer un seul agrément conjoint, il conviendra alors, comme il est indiqué ci-dessus, de revoir en ce sens l'arrêté royal sur lequel se fonde le projet.

Au vu des observations fondamentales qui précèdent, le projet de texte soumis pour avis ne sera pas examiné plus avant.

*

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

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 de minister 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 minister 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.

ALGEMENE OPMERKING

In het voorliggende ontwerp wordt het beginsel van de "gezamenlijke erkenning" van de stagemeester en van de stagedienst vastgelegd. Volgens deze regeling is "de erkenning van de stagemeester gekoppeld (...) aan de erkenning van de stagedienst en *vice versa*" (artikel 1).

Dat beginsel van gezamenlijke erkenning vloeit evenwel niet voort uit de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', noch uit het koninklijk besluit van 26 april 2019 'tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van klinisch orthopedagogen, alsmede van stagemeesters en stagediensten'. In die beide teksten wordt een onderscheid gemaakt tussen de erkenningsregelingen en de criteria waaraan de stagemeesters enerzijds en de stagediensten anderzijds zich moeten houden. In artikel 20 van het voornoemde koninklijk besluit wordt weliswaar bepaald dat "[d]e erkenning van de stagemeester [alleen] geldt (...) voor de werkzaamheden die hij/zij uitoefent in de erkende stagedienst", terwijl in artikel 42, tweede lid, van hetzelfde besluit sprake is van "de stagedienst waaraan hij/zij verbonden is". Hoewel de stagemeester verbonden is aan een stagedienst, kan daaruit evenwel niet worden afgeleid dat beide erkenningen *de facto* ook gekoppeld zijn en dat het feit dat de stagedienst zijn erkenning verliest, automatisch ook het verlies van de erkenning van de stagemeester inhoudt en *vice versa*. Op grond van de inhoud van het voornoemde koninklijk besluit zou overigens niets eraan in de weg staan dat een erkende stagemeester zich in de loop van zijn loopbaan verbindt aan een andere erkende stagedienst en *vice versa*, zonder dat hij daardoor zijn erkenning zou verliezen.

Dat beginsel van de gezamenlijke erkenning gaat verder dan de machtiging die aan de minister wordt verleend bij artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019. Krachtens die bepaling is de minister immers alleen gemachtigd voor de vaststelling van de "voorwaarden en procedureregels (...) voor de aanvraag tot erkenning of hernieuwing van erkenning als stagemeester en stagedienst alsook voor de intrekking van de erkenning". Door te bepalen dat de

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

erkenning van de stagemeester gekoppeld is aan de erkenning van de stagedienst, wordt in het ontwerp noch de aanvraag, noch de hernieuwing, noch de intrekking van de erkenning geregeld. Het betreft in feite een aanvullend erkenningscriterium, dat door de Koning vastgesteld dient te worden overeenkomstig artikel 68/2, § 4, laatste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015.

Gelet op de beperkte draagwijdte van de machtiging die verleend is aan de minister bij artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019, dient vastgesteld te worden dat het ontworpen ministerieel besluit geen rechtsgrond heeft. Bovendien staan de artikelen 41, § 1, en 43 van hetzelfde koninklijk besluit in de weg aan een mogelijke gezamenlijke erkenning gelet op de uiteenlopende wijze waarop beide bepalingen gesteld zijn wat betreft de erkenning van de stagemeester of die van de stagedienst.

Daarentegen staat artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019 er niet aan in de weg dat de minister, ter wille van de administratieve vereenvoudiging, voorziet in de mogelijkheid dat een stagemeester en een stagedienst een aanvraag tot erkenning indienen door gebruik te maken van een uniek formulier, wat dan echter zou leiden tot de toekenning van twee onderscheiden erkenningen die los van elkaar staan.

Uit de lezing van een aantal bepalingen van het ontwerp zou voorts kunnen afgeleid worden dat dat de eigenlijke bedoeling is van de steller. Zo wordt in artikel 5 bepaald dat het advies van de Federale Raad en de beslissing van de minister aangaande de aanvraag tot erkenning alleen "aan de belanghebbende" worden verstuurd (en niet "aan de belanghebbenden", terwijl er wel twee ondertekenende partijen zijn). Dat lijkt men ook te kunnen afleiden uit artikel 8, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de gevallen waarbij de stagemeester (§ 1) of de stagedienst (§ 2) "zijn" erkenning niet langer wenst te genieten.

In de brief aan de inspecteur van Financiën die in het dossier zit dat aan de Raad van State is overgezonden, wordt overigens vermeld dat het ontwerp geïnspireerd is door de procedure en de voorwaarden die bepaald zijn in het koninklijk besluit van 21 april 1983 'tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen'. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat in dat besluit geen sprake is van een gezamenlijke erkenning, maar wel van onderscheiden erkenningen voor de stagemeesters en voor de stagediensten. In de artikelen 34 en 35 van het voornoemde koninklijk besluit wordt overigens niet voorzien in een uniek formulier voor de aanvraag tot erkenning, maar wel in afzonderlijke aanvragen tot erkenning. Een dergelijke verwijzing geeft dan ook aanleiding tot verwarring wat betreft de precieze bedoeling van de steller van het ontwerp.

Indien dat evenwel de bedoeling is van de steller van het ontwerp (namelijk het indienen van aanvragen tot erkenning door gebruik te maken van een uniek formulier met het oog op de administratieve vereenvoudiging, waarbij uiteindelijk twee afzonderlijke erkenningen worden toegekend) moet het ontwerp grondig in die zin herzien worden.

Indien het daarentegen de bedoeling is om te voorzien in één gezamenlijke erkenning, verdient het aanbeveling om, zoals hiervoor aangegeven werd, het koninklijk besluit waarop het ontwerp steunt in die zin te herzien.

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡

In het licht van de bovenstaande fundamentele opmerkingen wordt de voor advies voorgelegde ontwerptekst niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-AHCUNEJEC-GGIIDQW‡