



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.884/2
du 3 février 2020

advies 66.884/2
van 3 februari 2020

sur

over

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 psychologie
clinique'

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 psychologie'

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 psychologie 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 Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État.

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 psychologie'.

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 Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 februari 2020.

*

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, § 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet 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 1^{er}).

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 psychologues 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 entraîne 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 à l'examen 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 68/1, § 4, dernier alinéa, de la loi coordonnée du 10 mai 2015.

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, § 1^{er}, 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 (§ 1^{er}) 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 à l'examen 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), le projet 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.

*

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

Het ontwerp voert het beginsel van een “gezamenlijke erkenning” van de stagemeester en de stagedienst in. Volgens dat stelsel “[is] de erkenning van de stagemeester gekoppeld aan de erkenning van de stagedienst en vice versa” (artikel 1).

Dat beginsel van de gezamenlijke erkenning vloeit echter niet voort uit de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de beroepen in de gezondheidszorg’, noch uit het koninklijk besluit van 26 april 2019 ‘tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van klinisch psychologen, alsmede van stagemeesters en stagediensten’. Die teksten maken een onderscheid tussen de erkenningsregelingen en de criteria waaraan enerzijds de stagemeesters en anderzijds de stagediensten moeten voldoen. Artikel 20 van het voormelde koninklijk besluit bepaalt weliswaar dat “[de] erkenning van de stagemeester alleen [geldt] voor de werkzaamheden die hij/zij uitoefent in de erkende stagedienst”, terwijl artikel 42, tweede lid, van datzelfde besluit verwijst naar “de stagedienst waaraan [de stagemeester] verbonden is”. Alhoewel de stagemeester aan een stagedienst verbonden moet zijn, kan daaruit evenwel niet worden afgeleid dat beide erkenningen *de facto* gekoppeld zijn en dat wanneer een stagedienst zijn erkenning verliest, dit automatisch betekent dat ook de stagemeester zijn erkenning verliest en vice versa. Voorts blijkt uit het voormelde koninklijk besluit dat niets eraan in de weg staat dat een erkende stagemeester zich tijdens zijn loopbaan verbindt aan een andere erkende stagedienst en vice versa zonder dat hij daardoor zijn erkenning verliest.

Dit beginsel van de gezamenlijke erkenning reikt verder dan de machtiging die aan de minister verleend is bij artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019. Krachtens die bepaling is de minister immers alleen bevoegd om “de voorwaarden en procedureregels (...) met betrekking tot de aanvraag tot erkenning of hernieuwing van erkenning als stagemeester en stagedienst alsook voor de intrekking van de erkenning” vast te stellen. Door in het voorliggende ontwerp te bepalen dat de erkenning van de stagemeester gekoppeld is aan die van de stagedienst,

wordt geenszins het aanvragen, hernieuwen of intrekken van die erkenning geregeld. Het gaat in feite om een bijkomend erkenningscriterium dat overeenkomstig artikel 68/1, § 4, laatste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 door de Koning moet worden vastgesteld.

Gezien de beperkte draagwijdte van de machtiging die bij artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019 aan de minister verleend is, moet worden vastgesteld dat het ontworpen ministerieel besluit geen rechtsgrond heeft. Bovendien maken de artikelen 41, § 1, en 43 van hetzelfde koninklijk besluit het onmogelijk te voorzien in een gezamenlijke erkenning, aangezien ze met betrekking tot de erkenning van de stagemeester of stagedienst op uiteenlopende wijze geredigeerd zijn.

Artikel 44 van het koninklijk besluit van 26 april 2019 daarentegen belet de minister niet om, indien hij dat wenst met het oog op administratieve vereenvoudiging, te voorzien in de mogelijkheid dat een stagemeester en een stagedienst met een uniek formulier een erkenningsaanvraag indienen (wat echter zou leiden tot het verlenen van twee afzonderlijke en los van elkaar staande erkenningen).

Sommige bepalingen van het ontwerp kunnen trouwens de indruk wekken dat dit inderdaad de bedoeling van de steller is. Zo bepaalt artikel 5 dat het advies van de Federale Raad en de beslissing van de minister over de erkenningsaanvraag alleen worden overgezonden “naar de belanghebbende” (en niet “naar de belanghebbenden”, terwijl er twee ondertekenaars zijn). Artikel 8, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de gevallen waarin hetzij de stagemeester (§ 1) hetzij de stagedienst (§ 2) “zijn” erkenning niet langer wenst te genieten, lijkt eveneens op die manier te kunnen worden geïnterpreteerd.

Voorts wordt in de brief aan de inspecteur van Financiën die zich bevindt in het dossier dat aan de Raad van State voorgelegd is, vermeld dat het voorliggende ontwerp gebaseerd is op de procedure en de voorwaarden die zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 21 april 1983 ‘tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van artsen-specialisten en van huisartsen’. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat dit besluit niet voorziet in een gezamenlijke erkenning, maar juist in afzonderlijke erkenningen voor stagemeesters en stagediensten. De artikelen 34 en 35 van voornoemde koninklijk besluit voorzien trouwens niet in een uniek formulier voor de erkenningsaanvraag, maar in twee afzonderlijke erkenningsaanvragen. Een dergelijke verwijzing schept dus verwarring over de precieze bedoeling van de steller van het ontwerp.

Als dat echter de wens van de steller van het ontwerp is (namelijk dat de erkenningsaanvragen ter wille van de administratieve vereenvoudiging met een uniek formulier worden ingediend, hetgeen uiteindelijk zal leiden tot het verlenen van twee afzonderlijke erkenningen), moet het ontwerp grondig worden herzien in die zin.

Is het daarentegen de bedoeling om één enkele gezamenlijke erkenning te creëren, dan moet, zoals hierboven aangegeven, het koninklijk besluit waarop het ontwerp steunt in die zin worden herzien.

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