



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.035/2
du 13 avril 2021

advies 69.035/2
van 13 april 2021

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 16 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique 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 13 avril 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Pauline LAGASSE, 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 13 avril 2021.

*

Op 16 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid 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 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Pauline LAGASSE, 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 13 april 2021.

*

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

Le projet a été soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du SPF Sécurité sociale.

Compte tenu de sa portée, il 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 et adaptera le préambule du projet en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 7 de la version française, les termes « du Secrétaire d'État au Budget » seront remplacés par les termes « de la Secrétaire d'État au Budget ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, §§ 1^{er} à 3, doit être complété par la mention des modifications encore en vigueur que les alinéas modifiés ont déjà subies ¹.

2. L'article 4, alinéa 1^{er}, en projet de 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' est complété par une phrase dont le début est rédigé comme suit :

« À l'exception des stages visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, l'indemnité peut seulement être perçue [...] ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.

Or, l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 11 juin 2018 est rédigé en ces termes :

« § 1. L'indemnisation peut être accordée si toutes les conditions suivantes sont remplies :

1^o le maître de stage est agréé par le SPF Santé publique pour un titre de niveau 2 et/ou niveau 3, comme visé dans les articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, à l'exception du médecin généraliste, du médecin spécialiste en médecine légale, du médecin spécialiste en médecine du travail, du médecin spécialiste en gestion de données de santé et du médecin spécialiste en médecine d'assurance et expertise médicale. S'agissant des stages spécifiques, des stages scientifiques et des stages à l'étranger, est considéré comme maître de stage pour l'application de cet arrêté le maître de stage qui agit comme coordinateur conformément à 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, en particulier l'article 11, § 3, 2, et à l'article 11/1, § 2, 2^o, ou à l'article 12, § 2, 2^o ; ».

L'article 2, § 1^{er}, 1^o, se réfère dès lors à l'une des conditions d'indemnisation des maîtres de stage et non pas à un type de stage en particulier.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre constate qu'il s'agit effectivement d'une erreur et que l'objectif est d'exclure les « stages spécifiques, les stages scientifiques et les stages à l'étranger » visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, seconde phrase, de l'arrêté modifié.

L'auteur du projet doit cependant être en mesure de justifier la différence de traitement instaurée à l'égard de ce type de stage au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Sous cette réserve, le dispositif sera corrigé dans le sens annoncé par le délégué du Ministre.

Article 2

L'article 7 de l'arrêté royal du 11 juin 2018 prévoit un droit de recours dans un délai de soixante jours à compter de la date de la notification de la décision.

En prévoyant qu'en cas de procédure de demande informatisée, le maître de stage qui se déclare explicitement d'accord avec le calcul et le montant de l'indemnité proposés sera considéré comme ayant renoncé à la possibilité de contestation, le projet porte atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination.

En effet, les maîtres de stage qui introduisent leurs demandes d'indemnisation dans le cadre d'une procédure informatisée et ceux qui ont recours à une procédure papier se trouvent dans une situation comparable. En prévoyant que, dans le cadre d'une procédure de demande informatisée, il sera possible de demander au maître de stage que celui-ci se déclare explicitement d'accord avec le calcul du montant de l'indemnité proposée avec pour conséquence une renonciation à son droit de recours dans un délai de soixante jours, l'auteur du projet place le maître de stage ayant utilisé la procédure informatisée dans une situation plus défavorable que celle des maîtres de stage ayant utilisé la procédure papier.

En outre, en l'absence de précision sur la façon dont cet accord explicite sera sollicité (moment où la demande sera formulée, délai de réflexion possible, présence ou non de précisions permettant au maître de stage de saisir la portée de son accord, etc.) et sur les conséquences en cas de refus de cet accord, le respect du principe de proportionnalité pose question.

Il ne serait en tout état de cause pas admissible que la circonstance que le maître de stage aurait marqué son accord au calcul et au montant de l'indemnité proposés le prive de la possibilité de contester la décision sur d'autres points, le texte en projet étant ambigu à cet égard.

L'article 2 du projet sera dès lors revu au regard de cette observation.

*

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

Het ontwerp is om advies voorgelegd aan de inspecteur van Financiën die geaccrediteerd is bij de FOD Sociale Zekerheid.

Gelet op de strekking ervan moet het eveneens worden voorgelegd aan de inspecteur van Financiën die geaccrediteerd is bij de FOD Volksgezondheid.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dat voorafgaande vormvereiste wordt vervuld en moet de aanhef van het ontwerp dienovereenkomstig aanpassen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

In de Franse tekst van het zevende lid moeten de woorden “du Secrétaire d’État au Budget” worden vervangen door de woorden “de la Secrétaire d’État au Budget”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In artikel 1, §§ 1 tot 3, moet aanvullend worden vermeld welke nog geldende wijzigingen reeds zijn aangebracht in de leden die worden gewijzigd.¹

2. Het ontworpen artikel 4, eerste lid, 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’ wordt aangevuld met een zin waarvan het begin als volgt luidt:

“Met uitzondering van de stages voorzien in artikel 2, § 1, 1°, kan enkel vergoeding worden ontvangen (...)”.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 113.

Artikel 2, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 luidt echter als volgt:

“§ 1. De vergoeding kan worden toegekend indien voldaan is aan alle hiernagende voorwaarden:

1° de stagemeeester is erkend door de FOD Volksgezondheid in een titel van niveau 2 en/of niveau 3, zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, met uitzondering van de huisarts, de geneesheer-specialist in de gerechtelijke geneeskunde, de geneesheer-specialist in de arbeidsgeneeskunde, de geneesheer-specialist in het beheer van gezondheidsgegevens en de geneesheer-specialist in de verzekeringsgeneeskunde en de medische expertise. Wat betreft buitenlandse, wetenschappelijke en specifieke stages wordt voor toepassing van dit besluit als stagemeeester beschouwd de stagemeeester die als coördinerende stagemeeester optreedt overeenkomstig het ministerieel besluit van 23 april 2014 tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van arts-specialisten, stagemeeesters en stagediensten, in bijzonder artikel 11, § 3, 2, artikel 11/1, § 2, 2° of artikel 12, § 2, 2°;”.

Artikel 2, § 1, 1°, verwijst dus naar een van de voorwaarden voor de vergoeding van de stagemeeesters en niet naar een specifieke soort stage.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband stelt de gemachtigde van de minister vast dat het inderdaad om een vergissing gaat en dat het de bedoeling is de “buitenlandse, wetenschappelijke en specifieke stages” uit te sluiten waarnaar wordt verwezen in artikel 2, § 1, 1°, tweede zin, van het besluit dat wordt gewijzigd.

De steller van het ontwerp moet het verschil in behandeling dat aldus ten aanzien van dat soort stage ontstaat evenwel kunnen verantwoorden in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Onder dat voorbehoud moet het dispositief worden gecorrigeerd in de zin die door de gemachtigde van de minister te kennen wordt gegeven.

Artikel 2

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 11 juni 2018 voorziet in een recht om beroep in te stellen binnen een termijn van zestig dagen te rekenen vanaf de datum van de kennisgeving van de beslissing.

Het ontwerp doet afbreuk aan het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie doordat het bepaalt dat de stagemeeester die zich in het kader van een geïnformatiseerde aanvraagprocedure uitdrukkelijk akkoord verklaart met de voorgestelde berekening en bepaling van de vergoeding, geacht wordt afstand te hebben gedaan van de mogelijkheid tot betwisting.

De stagemeeesters die hun aanvragen tot vergoeding in het kader van een geïnformatiseerde procedure indienen en zij die van een papieren procedure gebruikmaken, bevinden zich immers in een vergelijkbare situatie. Door te bepalen dat het, in het kader van een geïnformatiseerde aanvraagprocedure, mogelijk zal zijn aan de stagemeeester te vragen dat hij zich uitdrukkelijk akkoord verklaart met de berekening van het bedrag van de voorgestelde vergoeding met als gevolg dat hij afstand doet van zijn recht om binnen een termijn van zestig dagen in beroep te gaan, brengt de steller van het ontwerp de stagemeeester die van de geïnformatiseerde procedure heeft gebruikgemaakt in een minder gunstige situatie dan die van de stagemeeesters die van de papieren procedure gebruikgemaakt hebben.

Aangezien niet wordt gepreciseerd op welke wijze om die uitdrukkelijke instemming moet worden verzocht (ogenblik waarop de vraag moet worden geformuleerd, mogelijkheid tot bedenktijd, al dan niet voorhanden zijn van een toelichting waarmee de stagemeeester de draagwijdte van zijn instemming kan begrijpen, enz.), noch wat de gevolgen zijn ingeval hij weigert in te stemmen, rijst bovendien de vraag of het evenredigheidsbeginsel wel in acht wordt genomen.

Het is hoe dan ook niet aanvaardbaar dat de omstandigheid dat de stagemeeester zou hebben ingestemd met de voorgestelde berekening en bepaling van de vergoeding, hem de mogelijkheid zou ontnemen de beslissing op andere punten te betwisten; de ontworpen tekst is in dat opzicht dubbelzinnig.

Artikel 2 van het ontwerp moet bijgevolg in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT