



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.223/2
du 11 octobre 2021

advies 70.223/2
van 11 oktober 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal 'visant
à déterminer et octroyer le
montant d'une prime unique
d'encouragement en
compensation des efforts
supplémentaires consentis lors
de la deuxième vague de la
pandémie COVID-19 pour les
candidats-médecins
généralistes en stage dans une
pratique de médecine
générale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling en
uitkering van het bedrag van
een eenmalige
aanmoedigingspremie ter
compensatie voor de extra
inspanningen tijdens de
2^{de} golf van de
COVID-19 pandemie voor de
kandidaathuisartsen die een
stage lopen in een
huisartsenpraktijk'

Le 22 septembre 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 'visant à déterminer et octroyer le montant d'une prime unique d'encouragement en compensation des efforts supplémentaires consentis lors de la deuxième vague de la pandémie COVID-19 pour les candidats-médecins généralistes en stage dans une pratique de médecine générale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 octobre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté 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 11 octobre 2021.

*

Op 22 september 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 vaststelling en uitkering van het bedrag van een eenmalige aanmoedigingspremie ter compensatie voor de extra inspanningen tijdens de 2^{de} golf van de C[OVID]-19 pandemie voor de kandidaathuisartsen die een stage lopen in een huisartsenpraktijk'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht 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 11 oktober 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

La section de législation ne dispose pas des informations lui permettant d'apprécier si d'autres titulaires de professions de soins de santé que ceux visés par le projet ne se trouvent pas dans des situations analogues justifiant, conformément au principe d'égalité et de non-discrimination, qu'une intervention financière aboutissant à un résultat comparable à celui résultant des mesures envisagées par le projet d'arrêté royal à l'examen leur soit accordée ¹.

L'auteur du projet vérifiera que le projet ne crée pas d'atteinte aux principes précités.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

La Secrétaire d'État au Budget a refusé de donner son accord sur le projet. Dans un tel cas de figure, l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' autorise le Conseil des ministres à se prononcer sur les implications budgétaires d'une réglementation soumise à son approbation.

Il résulte du dossier remis à la section de législation que, conformément à cette disposition, le Conseil des ministres a décidé de passer outre à ce refus.

Il convient dès lors d'ajouter l'alinéa suivant au sein du préambule, après l'alinéa actant le refus d'accord de la Secrétaire d'État au Budget :

« Vu la délibération du Conseil des ministres du 17 septembre 2021 permettant de passer outre au refus d'accord de la Secrétaire d'État au Budget ; ».

¹ Dans le même sens, voir l'avis 68.851/2 donné le 15 février 2021, sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 avril 2021 'visant à déterminer et octroyer le montant d'une prime unique d'encouragement en compensation des efforts supplémentaires consentis lors de la deuxième vague de la pandémie COVID-19 pour les dispensateurs de soins indépendants dans les soins infirmiers à domicile ou pour les travailleurs salariés des maisons médicales'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 2^o définit la notion de « centre de coordination » par référence à la définition donnée par l'article 1^{er}, 10^o, de l'arrêté royal du 21 avril 1983 'fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes'. Or, cette définition porte sur la notion de « centre de coordination pour la formation en médecine générale ».

Dans un souci de cohérence et de sécurité juridique, il convient de reprendre la même terminologie au sein du projet.

Les mots « centre de coordination » seront donc remplacés par les mots « centre de coordination pour la formation en médecine générale » et le reste du projet sera adapté en conséquence.

Articles 2 et 3

Aux termes de l'article 2, 3^o, il suffit d'avoir effectué un stage pendant une partie de la période de référence pour bénéficier de la prime d'encouragement unique.

L'article 3, § 2, a pour objet de régler les situations dans lesquelles l'intéressé n'a pas effectué ses prestations pendant la totalité de la période de référence, qui s'étend du 1^{er} septembre au 30 novembre 2020 ², en énonçant une règle se présentant comme prévoyant le paiement de la prime en due proportion du temps de travail presté par le candidat à la prime.

La logique ayant présidé à la conception et à la rédaction de l'article 3, § 2, qui énonce à la fois qu'« il est tenu compte du temps de travail presté par le candidat médecin généraliste pendant la période de référence » et que « les périodes d'absence de plus de 30 jours calendriers ³ ne sont pas prises en considération », ce qui implique que des absences allant jusqu'à 29 jours sont considérées, semble-t-il, comme étant en toutes circonstances du temps de travail au sens du projet, n'apparaît pas clairement.

La cohérence du dispositif sera rétablie dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

² Article 1^{er}, 4^o, du projet.

³ Le terme « calendrier » est en tout état de cause inutile et sera omis.

Articles 5 et 6

Il est peu heureux de prévoir la prise de cours d'un délai de mise en œuvre d'un texte normatif à une date précédant celle de son entrée en vigueur, ce qui est le cas des délais de quinze jours et d'un mois respectivement prévus par les articles 5 et 6 : ces délais commencent en effet à courir le jour de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*, alors que l'entrée en vigueur du projet est prévue, aux termes de son article 12, « le jour suivant la publication au *Moniteur belge* ».

Même si la différence entre le début des délais et l'entrée en vigueur ne porte que sur un jour, il serait préférable, aux articles 5 et 6, de faire démarrer les délais à la date d'entrée en vigueur du projet.

Article 9

La notion de « responsable du traitement » est définie par l'article 4, point 7), du règlement européen 2016/679/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'. Dès lors que le règlement est directement applicable ou a été rendu applicable par l'article 2 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', il n'est pas nécessaire de rappeler que la notion de « responsable du traitement » est celle visée par ledit règlement général sur la protection des données.

Par conséquent, les mots « comme visé dans le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE » seront supprimés.

Article 10

Un acte normatif n'a pas vocation à énoncer la raison d'être de ses dispositions.

En conséquence, les mots « afin de correspondre à la période d'exigibilité des créances découlant de cet arrêté, en vertu de l'article 2262bis du Code civil selon lequel toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans » seront omis de l'article 10.

*

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

De afdeling Wetgeving beschikt niet over inlichtingen op basis waarvan ze kan beoordelen of andere beoefenaars van gezondheidszorgberoepen dan die welke in het ontwerp worden beoogd, zich niet in gelijkaardige situaties bevinden die, overeenkomstig het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, rechtvaardigen dat hun een financiële tegemoetkoming wordt toegekend die tot een vergelijkbaar resultaat leidt als dat wat voortvloeit uit de maatregelen die het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit in het vooruitzicht stelt.¹

De steller van het ontwerp moet nagaan of het ontwerp geen afbreuk doet aan de voormelde beginselen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

De staatssecretaris voor Begroting heeft geweigerd het ontwerp akkoord te bevinden. In een dergelijk geval staat artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ toe dat de Ministerraad zich uitspreekt over de budgettaire implicaties van een ter goedkeuring voorgelegde regeling.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt dat, overeenkomstig die bepaling, de Ministerraad heeft beslist om met die weigering geen rekening te houden.

In de aanhef dient, na het lid waarin de weigering van de akkoordbevinding door de staatssecretaris voor Begroting wordt vermeld, dan ook het volgende lid te worden toegevoegd:

“Gelet op het besluit van de Ministerraad van 17 september 2021 waarbij wordt voorbijgegaan aan de niet-akkoordbevinding van de Minister van Begroting;”.

¹ Zie in dezelfde zin advies 68.851/2, gegeven op 15 februari 2021, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 april 2021 ‘tot vaststelling en uitkering van het bedrag van een eenmalige aanmoedigingspremie ter compensatie voor de extra inspanningen tijdens de 2^{de} golf van de COVID-19 pandemie voor de zelfstandige zorgverleners in de thuisverzorging of voor de loontrekkenden in de medisch[e] huizen’.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Onder 2° wordt het begrip “coördinatiecentrum” gedefinieerd onder verwijzing naar de definitie die ervan wordt gegeven in artikel 1, 10°, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 ‘tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van artsen-specialisten en van huisartsen’. Die definitie heeft echter betrekking op het begrip “coördinatiecentrum voor de huisartsenopleiding”.

Omwille van de samenhang en de rechtszekerheid dient in het ontwerp dezelfde terminologie te worden gebruikt.

Het woord “coördinatiecentrum” moeten dan ook worden vervangen door de woorden “coördinatiecentrum voor de huisartsenopleiding” en de rest van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikelen 2 en 3

Luidens artikel 2, 3°, is het voldoende om tijdens een deel van de referentieperiode een stage te hebben gelopen teneinde voor de eenmalige aanmoedigingspremie in aanmerking te komen.

Artikel 3, § 2, strekt ertoe de situaties te regelen waarin de betrokkene niet aan het werk is geweest gedurende de hele referentieperiode, die loopt vanaf 1 september 2020 tot en met 30 november 2020,² door als regel te stellen dat de premie wordt betaald naar evenredigheid van de arbeidstijd die de kandidaat die de premie heeft aangevraagd, heeft gepresteerd.

Het is niet duidelijk welke logica ten grondslag ligt aan het ontwerpen en het opstellen van artikel 3, § 2, die tegelijkertijd bepaalt dat “wordt rekening gehouden met de door de kandidaat-huisarts gedurende de referentieperiode gepresteerde arbeidstijd” en dat “perioden van afwezigheid van meer dan 30 kalenderdagen³ niet in aanmerking worden genomen”, wat inhoudt dat afwezigheden tot 29 dagen blijkbaar in alle omstandigheden worden beschouwd als zijnde arbeidstijd in de zin van het ontwerp.

De interne samenhang van het dispositief moet worden hersteld met inachtneming van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

² Artikel 1, 4°, van het ontwerp.

³ Het woorddeel “kalender” in het woord “kalenderdagen” is hoe dan ook overbodig en moet worden weggelaten.

Artikelen 5 en 6

Het is niet echt raadzaam om de aanvangsdatum van een termijn voor de tenuitvoerlegging van een regelgevende tekst vast te stellen op een datum die voorafgaat aan die waarop die tekst in werking treedt, wat het geval is voor de termijnen van vijftien dagen en van één maand waarin respectievelijk wordt voorzien in de artikelen 5 en 6: die termijnen vangen immers aan op de dag waarop het besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, terwijl luidens artikel 12 ervan, dat besluit in werking treedt “de dag na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad*”.

Ook al is er maar één dag verschil is tussen de aanvang van de termijnen en de inwerkingtreding, zou het in de artikelen 5 en 6 beter zijn om de termijnen te laten aanvangen op de dag waarop het besluit in werking treedt.

Artikel 9

Het begrip “verwerkingsverantwoordelijke” is omschreven in artikel 4, punt 7), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’. Aangezien de verordening rechtstreeks toepasselijk is of van toepassing is verklaard bij artikel 2 van de wet van 30 juli 2018, ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ is het overbodig eraan te herinneren dat het begrip “verwerkingsverantwoordelijke” het begrip is dat in die algemene verordening gegevensbescherming wordt bedoeld.

Bijgevolg moeten de woorden “zoals bedoeld in de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG” worden geschrapt.

Artikel 10

Een regelgevende tekst heeft niet de bedoeling duidelijkheid te verschaffen over de bestaansreden van de bepalingen ervan.

Bijgevolg moeten de woorden “in conformiteit met de opeisbaarheid van de schuldvorderingen uit dit besluit, overeenkomstig artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek volgens hetwelk alle persoonlijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van tien jaar” uit artikel 10 worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT