CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.543/2
du 24 juin 2024

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage des candidats […] psychologues cliniciens et des candidats orthopédagogues cliniciens'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.543/2
van 24 juni 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters kandidaat-klinisch psychologen en stagemeesters kandidaat-klinisch orthopedagogen'

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

Le 21 mai 2024, 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 prorogé de quinze jours [*], sur un projet d'arrêté royal 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage des candidats des psychologues cliniciens et des candidats orthopédagogues cliniciens'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 juin 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juin 2024.

---

[*] Par un courriel du 22 mai 2024.

*

Op 21 mei 2024 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 verlengd met vijftien dagen [*] een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters kandidaat-klinisch psychologen en stagemeesters kandidaat-klinisch orthopedagogen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2024.

---

[*] Bij e-mail van 22 mei 2024

*

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

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 PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er de la version française, les mots « remplacé par la loi du 27 décembre 2005 et » étant inutiles, ils seront omis.

2. À l'alinéa 6, il sera fait référence à l'avis du 26 avril 2024 de l'Autorité de protection des données, dans lequel celle-ci se réfère à son avis 65/2023.

DISPOSITIF

Article 4

1. L'énumération présentée sous la forme de signes typographiques sera remplacée par une numérotation [1].

[1] Il n'est pas recommandé d'utiliser des « puces » dans un texte normatif parce que celles-ci sont de nature à compliquer des références ultérieures faites à la règle y énoncée. Il vaut dès lors mieux remplacer ces « puces » par « 1° », « 2° » et « 3° » (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 59). Voir en ce sens l'avis 74.564/2 donné le 26 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 janvier 2024 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maitres de stage en dentisterie', observation n° 3 formulée sous l'article 4.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

2. Au paragraphe 1er, 1), conformément au principe de minimisation des données prescrit par l'article 5, paragraphe 1, c), du 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 (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), l'auteur du projet s'assurera de la nécessité de la mise à disposition du numéro de registre national du maître de stage plutôt que du numéro INAMI [2].

3. Conformément au droit à la rectification des données à caractère personnel [3] et à l'article 8 du projet, il est permis au maître de stage de contester les données le concernant et le calcul de l'indemnité issu de celles-ci (en cas par exemple d'erreur matérielle d'encodage de celles-ci). Par conséquent, au paragraphe 2, il est suffisant d'indiquer que

> « [l]es données visées au paragraphe 1er sont utilisées par l'INAMI pour calculer l'indemnité due pour l'année d'indemnité concernée » [4].

Article 6

1. Afin de se conformer à la terminologie retenue par l'article 55 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, le mot « prime » sera remplacé par le mot « indemnité » [5].

2. Cette disposition correspond à l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal du 18 janvier 2024 'fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en dentisterie'.

Dans son avis 74.564/2 du 26 octobre 2023, la section de législation a formulé l'observation suivante, qui demeure d'actualité :

> « 1. Tel que formulé, le paragraphe 1er manque de clarté.
>
> Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a précisé que l'hypothèse visée était celle
>
> 'dans laquelle l'INAMI dispose déjà de toutes les informations utiles pour le calcul de l'indemnité (sauf le numéro de compte du maître de stage) et que dans ce cas, aucune demande ne devra être introduite par le maître de stage'.
>
> Contrairement à ce que laisse accroire le dispositif, la dispense de demande d'indemnisation s'applique ainsi à l'ensemble des maîtres de stage pour lesquels l'INAMI dispose déjà de toutes les informations utiles pour le calcul de l'indemnité et non pas à 'tout ou partie des maîtres de stage'.

[2] Voir en ce sens l'avis 74.564/2, observation n° 4 formulée sous l'article 4.

[3] Article 16 du RGPD.

[4] Voir en ce sens l'avis 74.564/2, observation n° 5 formulée sous l'article 4.

[5] Voir en ce sens l'avis 74.564/2, observation générale.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

Interrogé quant à la manière dont les maîtres de stage seront informés du fait qu'ils ne doivent pas introduire de demande d'indemnisation, le délégué du Ministre a répondu que :

'We voorzien een elektronische (of bij gebrek aan elektronische contactgegevens een via de post opgestuurde), geïndividualiseerde communicatie naar alle in aanmerking komende stagemeesters'.

Dans un souci de sécurité juridique, le dispositif sera par conséquent clarifié en ce sens ».

Article 8

1. À l'alinéa 1er, les mots « la notification » ne peuvent, dans le contexte examiné, renvoyer qu'à la réception, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacrant la théorie de la réception en matière de notification [6].

2. Dans son avis 69.035/2 du 13 avril 2021, la section de législation a formulé l'observation suivante, réitérée dans l'avis 74.564/2 :

« 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.

[6] Notamment C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003. Voir en ce sens l'avis 74.564/2, observation n° 1 formulée sous l'article 8.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

L'article 2 du projet sera dès lors revu au regard de cette observation » [7].

La même observation peut être formulée pour l'alinéa 2.

*

[7] Avis 69.035/2 donné le 13 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 juin 2021 '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'.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

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 OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Aangezien de woorden "remplacé par la loi du 27 décembre 2005 et" in de Franse tekst van het eerste lid nutteloos zijn, moeten ze weggelaten worden.

2. In het zesde lid moet verwezen worden naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 26 april 2024, waarin de Gegevensbeschermingsautoriteit verwijst naar haar advies nr. 65/2023.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Er moet een opsomming met nummers gebruikt worden, in plaats van een opsomming met opsommingstekens.[1]

[1] Het gebruik van "bolletjes" in een normatieve tekst wordt afgeraden omdat het het moeilijker maakt naderhand nog naar de regel in kwestie te verwijzen. Men kan ze beter vervangen door "1°", "2°" en "3°" (*Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 59). Zie in die zin advies 74.564/2 van 26 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 januari 2024 'tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de tandheelkunde', opmerking 3 bij artikel 4.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

2. Wat paragraaf 1, 1) betreft, moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen of het nodig is dat het rijksregisternummer van de stagemeester wordt verstrekt, veeleer dan zijn RIZIV-nummer, gelet op het beginsel van minimale gegevensverwerking, voorgeschreven door artikel 5, lid 1, c), 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)' (hierna: "de AVG").[2]

3. De stagemeester kan, overeenkomstig het recht op rectificatie van de persoonsgegevens[3] en overeenkomstig artikel 8 van het ontwerp, de juistheid betwisten van de gegevens die op hem betrekking hebben alsook van de daaruit voortvloeiende berekening van de vergoeding (bijvoorbeeld wanneer bij het invoeren van die gegevens een materiële fout is gemaakt). Bijgevolg volstaat het om in paragraaf 2 te vermelden:

> "De gegevens bedoeld in paragraaf 1 worden door het RIZIV gebruikt om de vergoeding te berekenen die voor het betreffende vergoedingsjaar verschuldigd is".[4]

Artikel 6

1. Om in overeenstemming te zijn met de terminologie van artikel 55 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, moet het woord "premie" vervangen worden door het woord "vergoeding".[5]

2. Deze bepaling stemt overeen met artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 18 januari 2024 'tot vaststelling van het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de vergoeding voor de stagemeesters in de tandheelkunde'.

In advies 74.564/2 van 26 oktober 2023 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt, die nog steeds geldt:

> "1. Paragraaf 1 is in zijn huidige versie onduidelijk.
>
> Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister gesteld dat het meer bepaald gaat om het geval
>
> 'dans laquelle l'INAMI dispose déjà de toutes les informations utiles pour le calcul de l'indemnité (sauf le numéro de compte du maître de stage) et que dans ce cas, aucune demande ne devra être introduite par le maître de stage.'

[2] Zie in die zin advies 74.564/2, opmerking 4 bij artikel 4.

[3] Artikel 16 van de AVG.

[4] Zie in die zin advies 74.564/2, opmerking 5 bij artikel 4.

[5] Zie in die zin advies 74.564/2, algemene opmerking.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

In tegenstelling tot wat het dispositief doet uitschijnen, geldt de vrijstelling van de aanvraag om een vergoeding dus voor alle stagemeesters over wie het RIZIV reeds alle nuttige informatie heeft om de vergoeding te kunnen berekenen, en niet voor 'een deel of het geheel van stagemeesters.'

Op de vraag hoe de stagemeesters te weten zullen komen dat ze geen vergoeding hoeven aan te vragen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

'We voorzien een elektronische (of bij gebrek aan elektronische contactgegevens een via de post opgestuurde), geïndividualiseerde communicatie naar alle in aanmerking komende stagemeesters.'

Het dispositief moet omwille van de rechtszekerheid dan ook in die zin worden verduidelijkt."

Artikel 8

1. In de voorliggende context kan "de kennisgeving" waarvan in het eerste lid sprake is, enkel verwijzen naar de ontvangst, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin de theorie van de ontvangst inzake kennisgevingen wordt verankerd.[6]

2. In advies 69.035/2 van 13 april 2021 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt, die herhaald is in advies 74.564/2:

"Het ontwerp doet afbreuk aan het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie doordat het bepaalt dat de stagemeester 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 stagemeesters 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 stagemeester 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 stagemeester die van de geïnformatiseerde procedure heeft gebruikgemaakt in een minder gunstige situatie dan die van de stagemeesters 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 stagemeester 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.

[6] Zie inz. GwH 17 december 2003, nr. 170/2003. Zie in die zin advies 74.564/2, opmerking 1 bij artikel 8.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡

Het is hoe dan ook niet aanvaardbaar dat de omstandigheid dat de stagemeester 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."[7]

Dezelfde opmerking kan gemaakt worden in verband met het tweede lid.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

[7] Advies 69.035/2 van 13 april 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 juni 2021 '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'.

‡LW-ABHYRAJBF-HGFEDUQ‡