**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 99.381 du 2 octobre 2001

A.86.212/VI-15.238

En cause : **l'A.S.B.L. Fédération belge des Chambres syndicales des médecins,**

contre :

**l'Etat Belge,** représenté par le Ministre de la Santé publique,

ayant élu domicile chez Mes Eric MARON et Jean-François DE BOCK, avocats, rue Capitaine Crespel 2-4 1050 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 août 1999 par l'A.S.B.L. Fédération belge des Chambres syndicales des médecins qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 16 avril 1999 fixant les critères spéciaux d'agréation des médecins spécialistes porteurs des titres professionnels suivants : oncologie, oncologie médicale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me FEYT, loco Mes MARON et DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M$^{me}$ DEBROUX, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de droit nécessaires à l'examen de la demande sont les suivants :

1. L'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales dispose notamment comme suit :

" Article 35ter. Le Roi établit la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières pour les praticiens visés aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, alinéa 1er, 21bis, 21quater et 22.

(...)

Article 35sexies. L' agréation visée à l' article 35quater est accordée conformément à la procédure fixée par le Roi et pour autant qu' il soit satisfait aux critères d'agréation fixés par le Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, sur avis, lorsqu'ils existent, des Conseils auxquels cette compétence est attribuée.";

2. Pris sur le fondement de l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, l'arrêté royal du 27 novembre 1991 établissant le liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 11 avril 1999, prévoit ce qui suit :

"

Article 1. La liste des titres professionnels particuliers réservés aux titulaires d' un diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et ou du grade académique de médecin est fixée comme suit :

médecin généraliste;
médecin spécialiste en anesthésie-réanimation;
médecin spécialiste en biologie clinique;
médecin spécialiste en cardiologie;
médecin spécialiste en chirurgie;
médecin spécialiste en neurochirurgie;

médecin spécialiste en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique;
médecin spécialiste en dermato-vénéréologie;
médecin spécialiste en gastro-entérologie;
médecin spécialiste en gynécologie-obstétrique;
médecin spécialiste en médecine interne;
médecin spécialiste en neurologie;
médecin spécialiste en psychiatrie;
médecin spécialiste en neuropsychiatrie;
médecin spécialiste en ophtalmologie;
médecin spécialiste en chirurgie orthopédique;
médecin spécialiste en oto-rhino-laryngologie;
médecin spécialiste en pédiatrie;
médecin spécialiste en médecine physique et en réadaptation;
médecin spécialiste en pneumologie;
médecin spécialiste en radiodiagnostic;
médecin spécialiste en radiothérapie-oncologie;
médecin spécialiste en rhumatologie;
médecin spécialiste en stomatologie;
médecin spécialiste en urologie;
médecin spécialiste en anatomie pathologique;
médecin spécialiste en médecine nucléaire;
médecin spécialiste en médecine du travail.

Art. 2. La liste des titres professionnels particuliers, réservés aux titulaires d' un diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements ou du grade académique de médecin qui sont déjà titulaires d'un des titres professionnels particuliers prévus à l' article 1er, est fixé comme suit :

et en médecine nucléaire in vitro;
et en réadaptation fonctionnelle et professionnelle des handicapés;
et en gériatrie;
et en chirurgie orale et maxillo-faciale;
et en soins intensifs;
et en soins d'urgence;
et en neurologie pédiatrique;
et en néphrologie;
et en endocrino-diabétologie.
et en oncologie;
et en oncologie médicale;

(...)";

3. L’arrêté ministériel du 30 avril 1999 fixant les critères généraux d’agréation des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage, entré en vigueur le 1er septembre 1999, a abrogé l’arrêté ministériel du 30 août 1978 qui, jusqu’alors, réglait la matière. L’article 4 de l’arrêté ministériel du 30 avril 1999 précise que :

" Article 4 §1er. Le médecin spécialiste agréé est tenu de pratiquer exclusivement sa spécialité.

§ 2. Le médecin spécialiste agréé est tenu, pendant toute sa carrière, de conserver et de développer sa compétence par des activités pratiques et scientifiques.";

4. L'arrêté ministériel du 16 avril 1999 fixant les critères spéciaux d'agréation des médecins spécialistes porteurs des titres professionnels suivants : oncologie, oncologie médicale, qui constitue l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

" CHAPITRE I. - Dispositions générales.

Article 1er. Le médecin spécialiste titulaire du titre particulier en oncologie est un médecin spécialiste d'une des disciplines mentionnées à l'article 2, § 1er, qui a acquis une expérience particulière, conformément aux dispositions du présent arrêté, dans la prévention, le diagnostic et le traitement, dans tous leurs aspects, des tumeurs de sa spécialité.
Le médecin spécialiste titulaire du titre professionnel particulier en oncologie médicale est un médecin spécialiste dans une des disciplines mentionnées à l' article 2, § 2, qui a acquis une expérience particulière, conformément aux dispositions du présent arrêté, dans la prévention, le diagnostic et les traitements médicaux des tumeurs.

CHAPITRE II. - Des conditions d'obtention et de maintien de l'agréation.

Section I. - Critères d'agréation.

Art. 2. § 1er. Quiconque souhaite suivre une formation pour pouvoir porter le titre professionnel particulier en oncologie doit être un médecin spécialiste agréé dans une des disciplines suivantes :
- chirurgie;
- orthopédie;
- chirurgie plastique;
- urologie;
- neurochirurgie;
- stomatologie;
- O.R.L.;
- dermato-vénéréologie;
- gynécologie-obstétrique;
- neurologie.

§ 2. Quiconque souhaite suivre une formation pour pouvoir porter le titre professionnel particulier en oncologie médicale doit être un médecin spécialiste agréé dans une des disciplines suivantes :
- médecine interne;
- gastro-entérologie;
- pneumologie;
- pédiatrie.

Art. 3. Pour être agréé en oncologie ou en oncologie médicale, il doit avoir effectué au moins deux années de stage, dont une au plus avant son agréation en tant que médecin spécialiste, dans une section d'un service de stage agréé qui répond aux conditions fixées à l' article 5.

Section II. - Conditions pour le maintien de l'agréation.

Art. 4. Pour garder son agréation en oncologie ou en oncologie médicale, le médecin doit exercer l'une de ces disciplines de manière substantielle et importante et sans interruption significative, dans un service de médecine interne, de pédiatrie ou dans des sections des spécialités mentionnées à l' article 2. Il doit collaborer à la mise au point et à l'évaluation de protocoles thérapeutiques, participer à des réunions scientifiques et soumettre sa pratique médicale à l'évaluation d'autres médecins spécialistes porteurs du même titre professionnel.

CHAPITRE III. - Conditions minimales auxquelles doivent répondre les services de stage d'oncologie et d'oncologie médicale.

Art. 5. § 1er. le service de stage en oncologie est une section d'un service de stage agréé pour la formation complète dans une des disciplines mentionnées à l'article 2, § 1er, où sont pratiqués intensivement tous les aspects de l'oncologie propre à cette discipline, où sont organisées des réunions scientifiques dans cette discipline, où sont mis au point et évalués des protocoles thérapeutiques et où la pratique est soumise à l'évaluation d'autres médecins spécialistes porteurs du même titre professionnel. Il fonctionne sous la responsabilité d'un maître de stage médecin spécialiste porteur du titre professionnel particulier en oncologie.

§ 2. Le service de stage en oncologie médicale est une section d'un service de stage agréé pour la formation supérieure en médecine interne ou en pédiatrie où sont pratiqués intensivement tous les aspects de l'oncologie médicale, où sont organisées des réunions scientifiques dans cette discipline, où sont mis au point et évalués des protocoles thérapeutiques et où la pratique est soumise à l'évaluation d'autres médecins spécialistes porteurs du même titre professionnel. Il fonctionne sous la responsabilité d'un maître de stage médecin spécialiste porteur du titre professionnel particulier en oncologie médicale.

CHAPITRE IV. - Dispositions transitoires.

Art. 6. § 1er. Par dérogation à l'article 3, peut être agréé comme porteur du titre professionnel particulier en oncologie ou en oncologie médicale un médecin spécialiste notoirement connu comme particulièrement compétent en oncologie ou en oncologie médicale ou qui apporte la preuve qu'il exerce la discipline oncologique considérée, de manière substantielle et importante, depuis quatre années au moins après son agréation comme médecin spécialiste. Il en fait la demande dans les deux ans à partir de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté.
La preuve qu'il est notoirement connu comme particulièrement compétent peut être apportée notamment par ses publications personnelles, son assistance à des congrès nationaux et internationaux, et un profil de prestations typique de l'oncologie ou de l' oncologie médicale.

§ 2. Par dérogation à l' article 3, une période de stage maximale de deux ans en oncologie, ou en oncologie médicale, en tant que candidat spécialiste ou (en tant que médecin spécialiste dans une des disciplines mentionnées à l'article 2), entamée avant l' entrée en vigueur du présent arrêté et se prolongeant après celle-ci, pourra être validée en tant que formation pour autant que la demande soit introduite dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté.";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités d'agréation des médecins spécialistes et des médecins généralistes et de l'article 35 sexies de l'arrêté

royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité; qu'elle fait valoir que l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 avril 1983, précité, règle l'agréation des maîtres de stage et des services de stage et prévoit que les critères de leur agréation sont déterminés par le ministre; que l'article 5, § 4, du même arrêté royal précise que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes a notamment pour mission : "1°d'adresser au Ministre des propositions relatives à la fixation des critères d'agréation des médecins spécialistes, des médecins généralistes, des maîtres de stage et des services de stage; (...) 3°de donner au Ministre, à sa demande ou d' initiative, des avis ou de faire des propositions relatives aux directives et recommandations à l'intention des commissions d'agréation, des maîtres de stage et des candidats ou concernant des questions de principe et d' ordre général."; qu'elle affirme que les dispositions précitées de l'arrêté royal du 21 avril 1983 doivent être mises en regard de l'article 35 sexies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité; qu'il en résulte que le ministre ne pouvait se passer de l'avis du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes et que, s'il s'en écartait, il devait en donner la justification; qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué se réfère à un avis du Conseil supérieur daté du 20 février 1996 qui est sans rapport avec cet arrêté; qu'un tel avis, qui remonte à plus de trois ans, ne peut, en tout état de cause, être considéré comme adéquat; qu'elle en conclut qu'en réalité, aucun avis pertinent n'a été donné sur le projet correspondant à l'arrêté attaqué;

Considérant que la partie adverse répond que la référence faite dans le préambule de l'arrêté attaqué à l'avis du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes du 20 février 1996 constitue une erreur matérielle et qu'il convenait de se référer à un avis du 12 janvier 1996 dans lequel le Conseil Supérieur exprimait sa crainte de voir l'organisation de nouvelles compétences aboutir à une nomenclature distincte; qu'elle affirme que pareille erreur matérielle ne peut conduire à l'annulation du règlement attaqué, puisque la consultation du Conseil supérieur a bien eu lieu; qu'elle affirme, en ordre subsidiaire, que si l'avis du 12 janvier 1996 ne constituait pas l'avis requis par l'article 35 sexies de l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967, il faudrait admettre que le ministre, qui avait demandé l'avis du Conseil supérieur par lettre de décembre 1995, était tenu de prendre le règlement attaqué même à défaut d'avis, celui-ci n'ayant pas été transmis dans un délai raisonnable; qu'elle fait valoir encore que le règlement attaqué n'avait pas être motivé en vertu de la loi du 29 juillet 1991 qui ne vise que les actes de portée individuelle;

Considérant que la requérante réplique que l'avis du 20 février 1996 n'est pas produit, que l'avis du Conseil supérieur du 12 janvier 1996 n'apparaît que sous la forme d'un procès-verbal de la réunion plénière du 12 janvier 1996 dont le point 3 de

l'ordre du jour portait "approbation du projet d'Arrêté Ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 9 mars 1979 fixant les critères spéciaux d'agréation des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage pour les spécialités de la médecine interne, de la pneumologie, de la gastroentérologie, de la cardiologie et de la rhumatologie", soit sur un tout autre texte que celui du règlement attaqué; que ce n'est que de façon incidente qu'a été évoquée la question de la compétence en oncologie; qu'il s'avère que le 13 octobre 1997, le Ministre de la Santé publique a demandé à la Section de législation du Conseil d'Etat un avis sur un projet d'arrêté ministériel fixant les critères spéciaux d'agréation des médecins spécialistes porteurs des titres professionnels suivants : oncologie médicale, hématologie, avis qui a été donné le 15 décembre 1998; qu'il s'agissait là d'un projet d'arrêté tout à fait différent de celui qui avait été soumis au Conseil supérieur; qu'elle en conclut que le ministre a abandonné le projet d'arrêté soumis au Conseil supérieur en 1996 et que le projet définitif de l'arrêté attaqué n'a jamais été soumis pour avis à ce Conseil pas plus qu'à la Section de législation du Conseil d'Etat, compte tenu de l'importante modification apportée finalement à son champ d'application par la soustraction de l'hématologie et l'adjonction de l'oncologie, postérieurement à la consultation de celle-ci;

Considérant que le dossier administratif transmis par la partie adverse en annexe à son mémoire en réponse, auquel elle renvoie dans son dernier mémoire, ne contient ni le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué, tel qu'il aurait été soumis pour avis au Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, ni le procès-verbal de la réunion du Conseil supérieur du 20 février 1996 au cours de laquelle aurait été émis l'avis mentionné dans le préambule de l'arrêté attaqué; que ne figurent pas davantage au dossier le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué tel que soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat ou le texte de l'arrêté attaqué tel qu'existant à la veille de sa publication au Moniteur belge; que, dans ces conditions, la partie adverse n'établit pas que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, qui devait être consulté sur le projet d'arrêté ministériel en vertu de l'article 35sexies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, ait donné un avis sur un texte correspondant pour l'essentiel à celui de l'arrêté attaqué; qu'elle n'établit pas davantage que la section de législation du Conseil d'Etat, qui devait être consultée sur le même projet en vertu de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, ait donné un avis sur un texte de même portée; que, dans la mesure où il est pris du défaut de consultation du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes ainsi que du défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 2 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité; qu'elle fait valoir que le praticien qui satisfait aux conditions de base de l'exercice de l'art médical en Belgique dispose du droit d'exercer sa pratique dans l'ensemble du champ des compétences médicales, que les titres professionnels particuliers et les qualifications professionnelles particulières ne peuvent être établis que s'ils se fondent sur des critères objectifs et n'ont pas pour effet de créer des discriminations, que l'arrêté attaqué vise à réserver l'accès au titre particulier en oncologie à certains spécialistes et à réserver l'accès au titre professionnel particulier en oncologie médicale à 4 spécialités uniquement, alors que la distinction entre l'oncologie et l'oncologie médicale ne repose sur aucun motif et que la sélection dans l'accès à l'un et à l'autre titre professionnel particulier n'est en rien justifiée; qu'elle soutient que la faiblesse de la distinction ressort des dispositions transitoires contenues dans l'article 6 qui prévoient diverses dérogations en faveur de spécialistes sans distinction;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué n'a pas pour effet d'enlever à certains médecins expérimentés en oncologie la possibilité de rendre un diagnostic et de traiter les tumeurs dans leur spécialité de base tout en permettant à des oncologues médicaux de pratiquer ce traitement et ce diagnostic dans une spécialité qui n'est pas la leur; qu'elle affirme que la création d'un titre particulier se justifie dès lors que l'oncologie médicale est basée sur la prévention, le diagnostic et le traitement, dans tous leurs aspects des tumeurs d'une spécialité d'organe et que les titres particuliers requis visent les domaines dans lesquels les tumeurs apparaissent et nécessitent le plus souvent des soins; qu'elle fait valoir que la discipline de l'oncologie médicale est basée sur le traitement du cancer par l'utilisation de la chimiothérapie et que la création d'un titre particulier en la matière se justifie, les titres particuliers requis visant les domaines dans lesquels ce type de traitement est le plus souvent utilisé; qu'elle soutient que les deux spécialités ne peuvent découler l'une de l'autre puisque la première est fondée sur le critère de la localisation de l'organe cancéreux alors que la seconde repose sur le critère de la nature spécifique d'un type de traitement des organes cancéreux; qu'elle soutient que la liste des spécialités reprise à l'article 2, § 1er, de l'arrêté ministériel attaqué vise les domaines qui exigent le plus souvent l'intervention d'un médecin spécialiste en oncologie, ce qui n'est pas le cas des spécialités non reprises dans le domaine desquelles le traitement du cancer et des tumeurs est beaucoup plus rare; que le ministre a voulu éviter la généralisation du titre de médecin spécialiste en oncologie, qui pourrait prêter à confusion auprès du public; qu'elle affirme encore que c'est à tort que la requérante soutient que les dispositions transitoires seraient identiques dans les deux disciplines alors qu'elles prévoient que l'un ou l'autre des deux

titres professionnels pourra être porté par le candidat spécialiste qui pourra faire valoir une expérience suffisante dans l'une ou l'autre des deux spécialités; qu'elle conclut que les deux spécialités sont donc différentes et qu'elles justifient des conditions d'accès différentes et que c'est à tort que la requérante soutient que la distinction créée entre les deux spécialités litigieuses aurait un caractère illégal et serait discriminatoire;

Considérant que la requérante réplique en maintenant que la distinction créée entre oncologie et oncologie médicale ne repose sur aucun motif, ce qui se déduit notamment de la similitude des conditions d'obtention et de maintien de l'agréation pour les deux titres et des dispositions transitoires qui contiennent une série de dérogations communes à la fois à l'oncologie et à l'oncologie médicale sans différenciation;

Considérant que les pièces de la procédure ne font ressortir aucune justification objective du choix fait de certaines spécialisations et de l'exclusion de certaines autres à l'article 2, §§ 1er et 2, de l'arrêté attaqué; qu'en particulier, aucun document ne corrobore l'argument de la partie adverse selon lequel elle a voulu réserver le titre particulier de médecin spécialiste en oncologie aux médecins spécialistes qui pratiquent l'art de guérir dans un domaine où les cancers sont relativement fréquents; qu'il ressort par contre du dossier de l'instruction que la partie adverse, consciente de l'imperfection de la réglementation, envisage d'élaborer un nouveau texte "dès que les problèmes de chaque spécialité auront été identifiés"; que, s'il fallait admettre, comme le soutient la partie adverse, qu'il n'est pas interdit aux titulaires de spécialités non mentionnées par l'arrêté attaqué de pratiquer l'oncologie ou l'oncologie médicale dans le cadre de leur spécialité, sans pouvoir cependant en porter le titre particulier, il s'avérerait que l'acte attaqué crée, sans justification, une différence de traitement entre des médecins de compétence et d'expérience identiques ou similaires; que le second moyen est fondé,

**D E C I D E**

**Article 1er.**

Est annulé l'arrêté ministériel du 16 avril 1999 fixant les critères spéciaux d'agréation des médecins spécialistes porteurs des titres professionnels suivants : oncologie, oncologie médicale.

**Article 2 .**

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le deux octobre deux mille un par :

| | | |
|---|---|---|
| MM. | ANDERSEN, | Président du Conseil d'Etat, |
| | HANSE, | Conseiller d'Etat, |
| | LEWALLE, | Conseiller d'Etat, |
| | HARMEL, | Greffier. |

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.