

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.663/3
VAN 19 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 23 december 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 12 januari 2010 en 19 januari 2010, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit is grotendeels identiek aan het ontwerp van ministerieel besluit met hetzelfde opschrift waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 22 september 2009 advies 47.159/3 heeft gegeven. Op de aanpassingen na die een gevolg zijn van dat advies, verschilt het voorliggende ontwerp slechts van dat laatste ontwerp doordat in artikel 16 het jaartal "2016" is vervangen door het jaartal "2017".

In de adviesaanvraag wordt er evenwel op gewezen dat de tekstvoorstellen die op 11 december 2009 in het raam van "vroegere onderzoeken" van het ontwerp ⁽¹⁾ werden gedaan, nog steeds actueel zijn. Alhoewel die tekstvoorstellen niet formeel werden geïntegreerd in de aan de Raad van State voorgelegde ontwerp tekst, kunnen die voorstellen niet anders worden opgevat dan als amendementen op de voorgelegde tekst, waarover de Raad van State ook om advies wordt verzocht. Gelet op deze concrete omstandigheid, zal de Raad van State, afdeling Wetgeving, uitzonderlijk een nieuw onderzoek wijden aan de artikelen 2 en 16 van het ontwerp, zoals geamendeerd.

3. De geamendeerde artikelen van het ontwerp luiden als volgt:

"Art. 2. La formation spécifique en médecine générale est d'une durée de trois ans au moins et comporte une partie théorique telle que visée aux articles 4 et 5, et une partie pratique telle que visée aux articles 3, 6, 7, 8 et 9. La partie pratique comprend un programme continu de stages d'une durée d'au moins trois ans, dans

⁽¹⁾ Het betreft het onderzoek van het bevoegde lid van het auditoraat in de zaak 47.565/3 over een ontwerp van besluit met hetzelfde voorwerp. In het advies met hetzelfde nummer van 15 december 2009 werd de adviesaanvraag niet ontvankelijk bevonden omwille van een onvoldoende motivering van het spoedeisende karakter ervan.

un ou plusieurs services hospitaliers pertinents pour la formation d'un médecin généraliste, et dans une ou plusieurs pratiques de maîtres de stage en médecine générale, lesquels sont agréés par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, ci-après dénommé «le Ministre»."

"Art. 16. Par dérogation à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et sans préjudice des dispositions du Chapitre 1^{er}, les candidats-médecins généralistes titulaires, pour les années 2017 et précédentes, d'une attestation universitaire visée à l'article 1^{er}, 1/, de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale, pourront valoriser, dans le cadre de leur formation spécifique en médecine générale, une première année de formation en médecine générale suivie pendant la septième année du cycle de formation conduisant à l'obtention du diplôme de docteur en médecine, pour autant que cette formation ait comporté, d'une part, six mois de stage pertinents pour la formation d'un médecin généraliste dans des services hospitaliers agréés pour candidats généralistes par l'autorité compétente et, d'autre part, six mois de formation pratique comprenant des stages dans une pratique de médecine générale agréée par l'autorité compétente. Ces six mois correspondent à 30 unités crédits ECTS. La durée de la formation spécifique en médecine générale de ces candidats est, dans ce cas, réduite à deux ans."

4. Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties bevat bepalingen inzake de wederzijdse erkenning van opleidingstitels van huisarts die aan onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie zijn afgegeven met inachtneming van de minimumopleidingseisen bepaald in die richtlijn. De minimumopleidingseisen gelden ook als geharmoniseerde minimumregels waaraan de opleidingen tot huisarts in alle lidstaten, dus ook in België, moeten voldoen.

Artikel 2 van het ontwerp geeft er geen blijk van dat de praktische opleiding in de huisartsgeneeskunde gedurende ten minste zes maanden gegeven moet worden in een erkend ziekenhuis dat over de nodige uitrusting en diensten beschikt en gedurende ten minste zes maanden in een erkende huisartsenpraktijk of in een erkend centrum waar artsen eerstelijnszorg verstrekken, zoals vereist bij artikel 28, lid 3, tweede alinea, van de genoemde richtlijn.

De gemachtigde stelt voor die tekortkoming weg te werken door artikel 6 van het ontwerp als volgt te redigeren:

"Art. 6. Les stages effectués, après l'habilitation à l'exercice de la médecine, dans des services hospitaliers qui sont agréés pour la formation des médecins

.../...

généralistes par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, ont une durée minimale de six mois. Ces stages effectués dans des services hospitaliers ne peuvent toutefois [pas] excéder douze mois au total ni durer plus de six mois dans un même service. Ces stages portent sur les aspects du travail clinique pertinents du point de vue de la médecine générale. Durant le reste de la formation, les stages sont effectués au sein d'une ou plusieurs pratiques de maîtres de stage en médecine générale agréés par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions."

Ook in artikel 7 zou dan dienen te worden bepaald dat de stages in de praktijk van een erkende stagemeester ten minste zes maanden moeten bedragen.

Een andere mogelijkheid is beide elementen te vermelden in artikel 2.

5. De laatste zin van artikel 16 is misleidend nu de opleiding tot huisarts wel degelijk drie jaar bedraagt, zoals wordt vereist bij artikel 28, lid 2, eerste alinea, tweede zin, van richtlijn 2005/36/EG. Het is enkel zo dat het eerste jaar van de opleiding in de huisartsgeneeskunde kan worden gevolgd in het zevende jaar van de opleiding tot arts. Dat laatste zou duidelijker tot uiting kunnen worden gebracht in artikel 16, terwijl de genoemde zin dient te worden weggelaten.

6. Artikel 16 van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft, net als de meeste andere artikelen ervan, uitwerking met ingang van 1 juni 2006. Die datum houdt verband met de vernietiging van het ministerieel besluit van 21 februari 2006 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen bij arrest nr. 188.466 van 4 december 2008 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Ten gevolge van die vernietiging herleefde het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van de erkenningscriteria voor huisartsen. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 1 oktober 2002 tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van de erkenningscriteria voor huisartsen, werd evenwel op zijn beurt vernietigd bij arrest nr. 166.915 van 18 januari 2007. Door die vernietiging herleefde de vroegere regeling van artikel 4 van het ministerieel besluit van 3 mei 1999. De in dat artikel vervatte regeling houdt in dat de stage als huisarts pas kan aanvangen nadat het diploma van arts is behaald.

Uit wat voorafgaat volgt dat er nog steeds een probleem blijft bestaan wat betreft de periode tussen 2 november 2002 (datum van inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 1 oktober 2002) en 1 juni 2006 (datum van inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 21 februari 2006). Ten gevolge van het vernietigingsarrest van 18 januari 2007 is juridisch gezien in die periode het aanvangen van de huisartsenopleiding in het zevende jaar van de artsenopleiding niet mogelijk, terwijl dit feitelijk wel zo is geweest.

Vraag is derhalve of ook geen specifieke regeling dient te worden uitgewerkt om de situatie te regelen van de personen die in de zo-even genoemde periode de huisartsenopleiding hebben gevolgd.

7. In het negende lid van de aanhef van het ontwerp dient niet enkel gewag te worden gemaakt van het advies dat heden wordt gegeven, maar ook van het reeds genoemde advies 47.159/3 van 22 september 2009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.663/3
DU 19 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 23 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères d'agrément des médecins généralistes", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 12 janvier 2010 et 19 janvier 2010, a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis est en grande partie identique au projet d'arrêté ministériel portant le même intitulé et pour lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 47.159/3 le 22 septembre 2009. À l'exception des adaptations découlant de cet avis, le projet à l'examen ne diffère de ce dernier projet que dans la mesure où, à l'article 16, l'année "2016" a été remplacée par l'année "2017".

La demande d'avis précise toutefois que les propositions d'adaptation formulées le 11 décembre 2009 dans le cadre des "examens précédents" du projet ⁽¹⁾ sont toujours d'actualité. Bien que ces propositions n'aient pas été formellement intégrées dans le texte en projet soumis au Conseil d'État, ces propositions ne peuvent être considérées autrement que comme des amendements au texte soumis, sur lesquels le Conseil d'État est également invité à donner un avis. Compte tenu de ces circonstances concrètes, le Conseil d'État, section de législation procédera, exceptionnellement, à un nouvel examen des articles 2 et 16 du projet, tels qu'ils ont été amendés.

3. Les articles amendés du projet s'énoncent comme suit:

"Art. 2. La formation spécifique en médecine générale est d'une durée de trois ans au moins et comporte une partie théorique telle que visée aux articles 4 et 5, et une partie pratique telle que visée aux articles 3, 6, 7, 8 et 9. La partie pratique comprend un programme continu de stages d'une durée d'au moins trois ans, dans un ou plusieurs services hospitaliers pertinents pour la formation d'un médecin généraliste, et dans une ou plusieurs pratiques de maîtres de stage en médecine générale, lesquels sont agréés par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, ci-après dénommé «le Ministre»."

⁽¹⁾ Il s'agit de l'examen du membre compétent de l'auditorat dans l'affaire 47.565/3 sur un projet d'arrêté ayant le même sujet. Dans l'avis portant le même numéro du 15 décembre 2009, la demande d'avis a été jugée irrecevable en raison d'une motivation insuffisante de l'urgence.

"Art. 16. Par dérogation à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et sans préjudice des dispositions du Chapitre 1^{er}, les candidats-médecins généralistes titulaires, pour les années 2017 et précédentes, d'une attestation universitaire visée à l'article 1^{er}, 1/, de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale, pourront valoriser, dans le cadre de leur formation spécifique en médecine générale, une première année de formation en médecine générale suivie pendant la septième année du cycle de formation conduisant à l'obtention du diplôme de docteur en médecine, pour autant que cette formation ait comporté, d'une part, six mois de stage pertinents pour la formation d'un médecin généraliste dans des services hospitaliers agréés pour candidats généralistes par l'autorité compétente et, d'autre part, six mois de formation pratique comprenant des stages dans une pratique de médecine générale agréée par l'autorité compétente. Ces six mois correspondent à 30 unités crédits ECTS. La durée de la formation spécifique en médecine générale de ces candidats est, dans ce cas, réduite à deux ans."

4. La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles contient des dispositions concernant la reconnaissance mutuelle des titres de formation de médecin généraliste délivrés à des ressortissants des États membres de l'Union européenne dans le respect des conditions minimales de formation définies dans cette directive. Ces conditions minimales de formation font également office de règles minimales harmonisées auxquelles les formations de médecin généraliste doivent satisfaire dans tous les États membres, donc aussi en Belgique.

L'article 2 du projet ne prévoit pas que la formation pratique en médecine générale est dispensée, pendant six mois au moins, dans un établissement hospitalier agréé disposant de l'équipement et des services appropriés et, pendant six mois au moins, dans le cadre d'une pratique de médecine générale agréée ou d'un centre agréé dans lequel les médecins dispensent des soins primaires, ainsi que l'exige l'article 28, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive précitée.

Le délégué propose de remédier à cette lacune en rédigeant l'article 6 du projet comme suit:

"Art. 6. Les stages effectués, après l'habilitation à l'exercice de la médecine, dans des services hospitaliers qui sont agréés pour la formation des médecins généralistes par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, ont une durée minimale de six mois. Ces stages effectués dans des services hospitaliers ne peuvent toutefois [pas] excéder douze mois au total ni durer plus de six mois dans un même service. Ces stages portent sur les aspects du travail clinique pertinents du point de vue de la médecine générale. Durant le reste de la formation, les stages

.../...

sont effectués au sein d'une ou plusieurs pratiques de maîtres de stage en médecine générale agréés par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions."

L'article 7 devrait dans ce cas mentionner également que les stages effectués dans le cabinet d'un maître de stage agréé doivent durer au moins six mois.

Une autre possibilité consiste à faire figurer ces deux éléments à l'article 2.

5. La dernière phrase de l'article 16 est de nature à induire en erreur puisque la formation de médecin généraliste dure bel et bien trois ans, comme l'exige l'article 28, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive 2005/36/CE. Il s'agit seulement de préciser que la première année de la formation en médecine générale peut être suivie au cours de la septième année de la formation de médecin. Cette précision pourrait être apportée à l'article 16, tandis que la phrase précitée devrait être omise.

6. L'article 16 de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, tout comme la plupart des autres articles de celui-ci, produit ses effets à partir du 1^{er} juin 2006. Cette date est liée à l'annulation de l'arrêté ministériel du 21 février 2006 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes par l'arrêt n° 188.466 du Conseil d'État, section du contentieux administratif, du 4 décembre 2008. Cette annulation a fait revivre l'arrêté ministériel du 3 mai 1999 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes. L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2002 modifiant l'arrêté ministériel du 3 mai 1999 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes a toutefois été annulé à son tour par l'arrêt n° 166.915 du 18 janvier 2007. Cette annulation a fait revivre le régime antérieur de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 3 mai 1999. Le régime inscrit dans cet article implique que le stage de médecin généraliste ne peut commencer qu'après l'obtention du diplôme de docteur en médecine.

Il ressort de ce qui précède qu'il subsiste encore toujours un problème en ce qui concerne la période comprise entre le 2 novembre 2002 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2002) et le 1^{er} juin 2006 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 21 février 2006). À la suite de l'arrêt d'annulation du 18 janvier 2007, il est impossible, d'un point de vue juridique, d'entamer pendant cette

.../...

période la formation de médecin généraliste au cours de la septième année de la formation de médecin, alors que tel a pourtant été le cas dans les faits.

La question se pose dès lors de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir un régime spécifique pour régler la situation des personnes qui ont suivi la formation de médecin généraliste pendant la période évoquée ci-dessus.

7. À l'alinéa 9 du préambule du projet, il faut non seulement viser l'avis donné ce jour, mais aussi l'avis précité 47.159/3 du 22 septembre 2009.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS