CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.542/2
du 27 mars 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 1 mars 2010 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.542/2
van 27 maart 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen'

Le 27 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 1 mars 2010 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2014.

*

Op 27 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

Le projet à l'examen fait suite à la réduction de la durée des études de médecine, qui passe de sept à six ans, à partir de l'année 2012-2013 (voir la loi du 12 mai 2011 'réduisant la durée des études de médecine') et qui a déjà occasionné, notamment, la modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 'relatif à la planification de l'offre médicale' [1] par un arrêté royal du 1er septembre 2012, entré en vigueur le jour de sa publication, et la modification de l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 'fixant les critères d'agrément des médecins généralistes' par un arrêté ministériel du 6 mai 2013, qui rétroagissait au 1er septembre 2012 [2].

Selon la déléguée de la ministre, le projet examiné vise à combler un oubli apparu dans cette dernière modification :

> « Cet arrêté ministériel avait été proposé par le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes afin d'anticiper les conséquences de la réduction des études de médecine à 6 ans.
>
> En effet, la compression du programme de médecine en 6 ans ne permet plus d'organiser l'enseignement spécifique théorique en médecine générale durant la dernière année. Dès 2018, tous les étudiants diplômés en 6 ans devront donc accomplir 3 années de formation complémentaire en médecine générale et l'enseignement spécifique théorique en médecine générale sera également suivi durant ces 3 années.
>
> Ceci a été traduit dans la demande de modification suivante :
>
> 'Durant les stages après l'habilitation à l'exercice de la médecine, le candidat-médecin généraliste suit activement un enseignement spécifique théorique en médecine générale, axé sur l'obtention des objectifs finaux tels que définis en annexe, et comprenant au moins 8 crédits ECTS (ECTS = système européen de transfert et d'accumulation de crédits) et réussit avec fruit cet enseignement. Entre uniquement en ligne de compte l'enseignement spécifique qui est organisé par un établissement d'enseignement universitaire ou interuniversitaire dans le cadre d'une formation spécifique en médecine générale'.
>
> Le contenu de cet enseignement reste inchangé.
>
> L'arrêté du 6 mai 2013 est conforme au souhait du Conseil supérieur et de son groupe de travail mais porte la date de prise d'effet du 1/09/2012. Cette date porte indistinctement sur tous les articles du texte et donc également sur la modification de l'article 4 qui ne concerne que les étudiants qui, à partir de 2012, feront leurs études en

[1] La section de législation du Conseil d'État a été saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale', inscrit sous le numéro de rôle 54.828/2 et dans lequel l'article 1er, 1°, est soumis à modification.

[2] L'article 3 du projet soumis à la section de législation du Conseil d'État et qui a fait l'objet de l'avis 51.981/VR donné le 9 octobre 2012, laissait en blanc la date d'entrée en vigueur.

6 ans. En conséquence, les diplômés en médecine de cette année et des suivantes, n'ont plus de prérequis à leur assistanat en médecine générale.

Le Conseil supérieur a rendu en séance du 24 octobre 2013 un avis confirmant qu'une modification du texte est nécessaire. Celle-ci devrait introduire une 'mesure transitoire' qui explicite clairement que la modification de l'art. 4 ne concerne que les étudiants en 6 ans et non tous les diplômés à partir de cette année ».

L'article 4 en projet doit donc être lu en articulation avec l'article 16 de l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 'fixant les critères d'agrément des médecins généralistes tel que modifié par l'arrêté ministériel du 6 mars 2013'. L'alinéa 1er de cette disposition prévoit en effet, pour les étudiants en médecine ayant fait leurs études en sept ans, la possibilité de 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 […] ». L'article 16, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 précité dispose, quant à lui :

« L'article 4 est d'application pour les candidats-médecins généralistes visés à l'alinéa premier qui souhaitent continuer leurs stages après l'habilitation à l'exercice de la médecine ».

Dans son avis du 24 octobre 2013, le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes observe ce qui suit :

« L'adaptation de l'article 16 de l'AM du 1er mars 2010 est pertinente car la première cohorte de médecins aura seulement terminé les six années de formation en 2018. Le problème se pose toutefois pour l'entrée en vigueur immédiate de l'adaptation de l'article 4. Cette situation a entraîné l'abandon de la formation spécifique qui était requise préalablement à la période de stage, ce qui n'était pas l'intention du Conseil supérieur.

Le Conseil supérieur recommande dès lors ce qui suit. Il serait dès lors préférable d'adapter l'AM en ce sens que pour la cohorte de médecins qui a entamé la formation avant le cycle 2012-2013, une formation spécifique est toujours requise préalablement au début des stages (p. ex. au cours de la septième année).

Les membres du Conseil donnent leur accord à l'unanimité pour ces adaptations ».

Selon l'article 4 de l'arrêté ministériel du 1er mars 2010, avant sa modification par l'arrêté ministériel du 6 mars 2013, les candidats-médecins généralistes devaient avoir réussi un enseignement spécifique théorique en médecine générale « pour pouvoir débuter les stages » pratiques de la formation spécifique en médecine générale.

À la suite de la modification de l'article 4 en question par l'arrêté ministériel du 6 mai 2013, rétroagissant au 1er septembre 2012, la condition de réussite de l'enseignement spécifique théorique visé par cette disposition a pu être remplie « durant les stages » et non plus préalablement au début de ceux-ci.

En raison de la modification prévue à ce même article 4 par le projet d'arrêté, faisant l'objet du présent avis, modification qui rétroagirait également au 1er septembre 2012, les candidats-médecins généralistes devraient à nouveau avoir réussi cet enseignement spécifique « pour pouvoir débuter les stages ».

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit consacré par l'article 2 du Code civil. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En tant qu'il rétroagit au 1er septembre 2012, l'arrêté est susceptible d'affecter les droits des étudiants qui, sous le couvert de la réglementation actuelle, ont pu régulièrement débuter, au cours des années académiques 2012-2013 et 2013-2014, leurs stages de la formation spécifique en médecine générale sans avoir préalablement réussi l'enseignement spécifique théorique visé à l'article 4, ou se sont vus, en violation de cette réglementation, refuser le droit de débuter ces stages pour le motif qu'ils n'avaient pas réussi cet enseignement.

Même si l'auteur du projet devait renoncer à la rétroactivité et opter pour une entrée en vigueur de l'arrêté de telle sorte qu'il soit applicable aux étudiants qui entameront leur formation spécifique à la médecine générale postérieurement à cette entrée en vigueur et, en tout cas dès l'année académique 2014-2015, la question se pose de savoir si l'arrêté en projet ne porte pas atteinte au droit à la sécurité juridique des étudiants inscrits actuellement en septième année de la formation menant au diplôme de docteur en médecine et qui n'ont pas inscrit à leur programme d'études de cette formation l'enseignement spécifique théorique visé à l'article 4, mais qui, s'appuyant sur l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 6 mai 2013, comptaient néanmoins pouvoir débuter leurs stages pratiques de médecine générale dès le début de l'année académique 2014-2015, en suivant et en réussissant l'enseignement spécifique théorique visé à l'article 4 « durant les stages ».

Pour éviter toute atteinte au droit à la sécurité juridique, mieux vaudrait compléter le projet par une disposition transitoire en faveur de cette catégorie d'étudiants.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende ontwerp sluit aan bij de inperking, met ingang van het jaar 2012-2013, van de duur van de opleiding geneeskunde van zeven tot zes jaren (zie de wet van 12 mei 2011 'tot inperking van de duur van de opleiding geneeskunde') en die reeds aanleiding heeft gegeven tot inzonderheid een koninklijk besluit van 1 september 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 'betreffende de planning van het medisch aanbod'[1], dat op de dag van de bekendmaking ervan in werking is getreden, en een ministerieel besluit van 6 mei 2013, tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 'tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen' dat tot 1 september 2012 terugwerkt.[2]

Volgens de gemachtigde van de minister strekt het voorliggende ontwerp ertoe een verzuim te herstellen dat in die laatste wijziging aan het licht is gekomen:

> "Cet arrêté ministériel avait été proposé par le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes afin d'anticiper les conséquences de la réduction des études de médecine à 6 ans.
>
> En effet, la compression du programme de médecine en 6 ans ne permet plus d'organiser l'enseignement spécifique théorique en médecine générale durant la dernière année. Dès 2018, tous les étudiants diplômés en 6 ans devront donc accomplir 3 années de formation complémentaire en médecine générale et l'enseignement spécifique théorique en médecine générale sera également suivi durant ces 3 années.
>
> Ceci a été traduit dans la demande de modification suivante :
>
> 'Durant les stages après l'habilitation à l'exercice de la médecine, le candidat-médecin généraliste suit activement un enseignement spécifique théorique en médecine générale, axé sur l'obtention des objectifs finaux tels que définis en annexe, et comprenant au moins 8 crédits ECTS (ECTS = système européen de transfert et d'accumulation de crédits) et réussit avec fruit cet enseignement. Entre uniquement en ligne de compte l'enseignement spécifique qui est organisé par un établissement d'enseignement universitaire ou interuniversitaire dans le cadre d'une formation spécifique en médecine générale'.

[1] Bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State is een adviesaanvraag aanhangig gemaakt over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod', ingeschreven onder rolnummer 54.828/2, dat strekt tot wijziging van artikel 1, 1°.

[2] In artikel 3 van het ontwerp dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd en waarover op 9 oktober 2012 advies 51.981/VR is gegeven, was de datum van inwerkingtreding niet ingevuld.

Le contenu de cet enseignement reste inchangé.

L'arrêté du 6 mai 2013 est conforme au souhait du Conseil supérieur et de son groupe de travail mais porte la date de prise d'effet du 1/09/2012. Cette date porte indistinctement sur tous les articles du texte et donc également sur la modification de l'article 4 qui ne concerne que les étudiants qui, à partir de 2012, feront leurs études en 6 ans. En conséquence, les diplômés en médecine de cette année et des suivantes, n'ont plus de prérequis à leur assistanat en médecine générale.

Le Conseil supérieur a rendu en séance du 24 octobre 2013 un avis confirmant qu'une modification du texte est nécessaire. Celle-ci devrait introduire une 'mesure transitoire' qui explicite clairement que la modification de l'art. 4 ne concerne que les étudiants en 6 ans et non tous les diplômés à partir de cette année".

Het ontworpen artikel 4 moet dus worden gelezen in samenhang met artikel 16 van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 'tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen' zoals het is gewijzigd bij het ministerieel besluit van 6 maart 2013. Krachtens het eerste lid van die bepaling kunnen studenten geneeskunde wier opleiding zeven jaar omvatte, "[immers] in het kader van hun specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde, een eerste jaar huisartsenopleiding[,] gevolgd tijdens het zevende jaar van de opleidingscyclus die leidt tot het behalen van het diploma van arts […] valoriseren (…)". Zijnerzijds bepaalt artikel 16, tweede lid, van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 het volgende:

"Artikel 4 is van toepassing op de kandidaat-huisartsen bedoeld in het eerste lid die hun stage na de machtiging tot uitoefening van de geneeskunde wensen voort te zetten".

In zijn advies van 24 oktober 2013 merkt de Hoge raad van geneesheren-specialisten en huisartsen het volgende op:

"De aanpassing van art. 16 van het MB van 1 maart 2010 is terecht want pas in 2018 studeert de eerste cohorte artsen met een zesjarige opleiding af. Het probleem stelt zich evenwel voor de onmiddellijke inwerkingtreding van de aanpassing van artikel 4. Hierdoor verviel de eerder vereiste specifieke opleiding *voorafgaand* aan de stageperiode, wat niet de bedoeling van de Hoge Raad was.

De Hoge Raad adviseert dan ook als volgt. Het MB zou dan ook best aangepast worden in die zin dat voor de cohorte artsen die hun opleiding hebben gestart voorafgaand aan 2012-2013, nog steeds een specifieke opleiding vereist is *voorafgaand* (bv tijdens het zevende jaar) aan de start van de stages.

De leden van de Raad gaan unaniem akkoord met deze aanpassingen."

Volgens artikel 4 van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 zoals het luidde voor de wijziging ervan bij het ministerieel besluit van 6 maart 2013, moesten kandidaat-huisartsen geslaagd zijn voor een specifieke theoretische opleiding in de huisartsgeneeskunde "[o]m de [praktijk]stages" van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde "te kunnen aanvatten".

Als gevolg van de wijziging van het artikel 4 in kwestie bij het ministerieel besluit van 6 mei 2013, met terugwerking tot 1 september 2012, kon het vereiste van geslaagd te zijn voor de specifieke theoretische opleiding dat in die bepaling was vermeld, vervuld worden "[t]ijdens de stages" in plaats van voorafgaand aan de stages.

Door de wijziging die in datzelfde artikel 4 wordt aangebracht bij het ontwerpbesluit waarover dit advies wordt verleend, welke wijziging eveneens tot 1 september 2012 zou terugwerken, zouden de kandidaat-huisartsen opnieuw voor die specifieke opleiding geslaagd moeten zijn "om de stages te kunnen aanvatten".

Er wordt aan herinnerd dat niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen gebruikelijk is, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij wet machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke machtiging kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

In zoverre het besluit terugwerkt tot 1 september 2012, kan het de rechten aantasten van de studenten die onder toepassing van de huidige regelgeving hun stages van de specifieke opleiding in de huisartsengeneeskunde in de loop van de academiejaren 2012-2013 en 2013-2014 regelmatig hebben kunnen aanvatten zonder dat ze vooraf geslaagd waren voor de specifieke theoretische opleiding vermeld in artikel 4, of van de studenten aan wie in strijd met die regelgeving het recht is geweigerd om die stages aan te vatten op grond van het feit dat ze voor die opleiding niet geslaagd waren.

Zelfs indien de steller van het ontwerp zou afzien van de terugwerking en ervoor zou opteren het besluit aldus in werking te doen treden dat het geldt is voor de studenten die hun specifieke opleiding in de huisartsengeneeskunde na die inwerkingtreding aanvatten, en in ieder geval vanaf het academiejaar 2014-2015, dan nog rijst de vraag of het ontworpen besluit de rechtszekerheid niet aantast van de studenten die thans zijn ingeschreven in het zevende jaar van de opleiding tot doctor in de geneeskunde en die in hun studieprogramma van die opleiding de specifieke theoretische opleiding die artikel 4 vermeldt niet hebben opgenomen, maar die er op basis van het ministerieel besluit van 1 maart 2010, zoals het bij het ministerieel besluit van 6 maart 2013 is gewijzigd, wel op rekenden hun praktijkstages huisartsengeneeskunde vanaf het begin van het academiejaar 2014-2015 te kunnen aanvatten terwijl ze ondertussen, "tijdens de stages", de specifieke theoretische opleiding vermeld in artikel 4 zouden volgen en ervoor zouden slagen.

Om elke aantasting van het recht op rechtszekerheid te voorkomen, zou het beter zijn het ontwerp aan te vullen met een overgangsbepaling ten gunste van die categorie studenten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Bernadette VIGNERON

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Pierre VANDERNOOT