



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.157/AG
du 24 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'arrêté royal du
12 juin 2008 relatif à la
planification de l'offre médicale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.157/AV
van 24 november 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
12 juni 2008 betreffende de
planning van het medisch
aanbod'

Le 23 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*) et prorogé jusqu'au 30 novembre 2016, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale'.

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 24 novembre 2016. L'assemblée générale était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouters PAS, Wanda VOGEL, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et JACQUES ENGLEBERT, assesseurs, Wim GEURTS, greffier, et Hélène LEROUXEL, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Tim CORTHAUT, 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 24 novembre 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 des mêmes lois coordonnées.

Op 23 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) en verlengd tot 30 november 2016 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’.

Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 24 november 2016. De algemene vergadering was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouters PAS, Wanda VOGEL, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAU, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en JACQUES ENGLEBERT, assessoren, Wim GEURTS, griffier, en Hélène LEROUXEL, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Tim CORTHAUT, 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 24 november 2016.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85 van diezelfde gecoördineerde wetten .

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

I. PORTÉE DU PROJET

1. L'arrêté en projet entend puiser son fondement légal dans la disposition constituant actuellement l'article 92, § 1^{er}, 1°, de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015, qui dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Sur la proposition conjointe des ministres qui ont respectivement la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

1° le Roi peut déterminer, après avis de la Commission de planification, le nombre global de candidats, répartis par communauté, qui, après avoir obtenu le diplôme visé aux articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 1^{er}, ont annuellement accès à l'attribution des titres professionnels particuliers, faisant l'objet de l'agrément visé à l'article 86 ».

Le projet tend à déterminer pour l'année 2022 le nombre maximal de candidats disposant d'un diplôme de médecin avec formation de base délivré par une université belge qui auront accès à une formation menant à l'un des titres professionnels réservés aux praticiens de l'art médical.

L'article 1^{er}, 1°, du projet, qui tend à compléter l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 juin 2008 'relatif à la planification de l'offre médicale', fixe ce nombre à 1320. Le 2° et le 3° du même article, qui tendent à compléter l'article 3, alinéa 2, 1° et 2°, du même arrêté, répartissent ce nombre entre la Communauté flamande (792) et la Communauté française (528).

2. Le projet a également pour objet de modifier l'article 5 de l'arrêté royal du 12 juin 2008, qui prévoit une liste de titres professionnels particuliers pour lesquels tous ou certains candidats qui suivent la formation menant à ces titres ne sont pas comptabilisés dans les chiffres visés à l'article 3 de cet arrêté. La modification tend à prévoir que la disposition ne sera plus d'application pour six des huit titres ou catégories de candidats repris dans cette liste, pour l'année 2022 et les années suivantes. En conséquence, les candidats concernés par les points de cette liste qui ne seront plus applicables pour l'année 2022 seraient également comptabilisés dans les nombres globaux fixés à l'article 3. Dans la mesure où le projet ne fixe aucun nombre pour les années qui suivent l'année 2022, la disposition en projet ne vaudrait donc également à droit constant que pour l'année 2022.

II. OBSERVATION

3. L'arrêté royal du 12 juin 2008, tel que modifié par les arrêtés royaux des 1^{er} septembre 2012 et 30 août 2015, ne fixe un nombre global de candidats ayant annuellement accès à l'attribution de titres professionnels particuliers que pour les années 2008 à 2021. La fixation d'un nombre pour une ou plusieurs années postérieures à l'année 2021 ne peut, en vertu de l'article 92, § 2, 1^o, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, produire ses effets qu'après un délai égal à la durée des études nécessaires à l'obtention du diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements. La durée de ces études est actuellement de six ans, tant en Communauté flamande qu'en Communauté française, de telle sorte que les étudiants qui ont entamé leurs études de médecine en septembre 2016 pourront, en cas de réussite, avoir accès aux formations menant à l'un des titres professionnels particuliers dès le mois de septembre 2022.

Par conséquent, toute nouvelle mesure tendant à fixer un nombre global annuel pour une ou plusieurs années postérieures à l'année 2021 ne pourra produire d'effets qu'à une date en tout état de cause postérieure au mois de septembre 2022, soit à une date à laquelle les étudiants auront déjà eu accès et commencé leurs formations menant à l'un des titres professionnels particuliers, sans qu'une mesure limitant le nombre de candidats ayant accès à ces formations en 2022 n'ait pu légalement entrer en vigueur. L'article 92, § 2, 1^o, de la loi s'oppose donc à ce que le Roi prenne, postérieurement à la rentrée académique de 2016, une mesure limitant le nombre des étudiants qui auront accès aux formations menant aux titres professionnels particuliers de médecine en 2022.

L'arrêté en projet, qui concerne l'année 2022, méconnaît donc le système instauré par l'article 92, §§ 1^{er}, 1^o, et 2, 1^o, de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' ¹. L'adoption de mesures en vue de la détermination du nombre maximal de candidats attestés pour l'année 2022 revient par conséquent au législateur, et ce dans le respect, notamment, du principe de confiance et du principe d'égalité.

*

¹ Cette conclusion vaut pour l'article 1^{er} du projet. Dans la mesure où le projet ne prévoit aucun nombre pour les années postérieures à 2022, l'article 2 est dépourvu d'effet et ne peut donc davantage être adopté.

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.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP

1. In het ontworpen besluit wordt aangegeven dat het zijn rechtsgrond ontleent aan de bepaling die thans artikel 92, § 1, 1°, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015’ vormt en die als volgt luidt:

“Op gezamenlijk voorstel van de ministers die respectievelijk bevoegd zijn voor Volksgezondheid en voor Sociale Zaken, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad:

1° kan de Koning, na advies van de Planningscommissie, het globaal aantal kandidaten bepalen, opgesplitst per gemeenschap, dat jaarlijks, na het behalen van het diploma bedoeld in de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 4, eerste lid, toegang heeft tot het verkrijgen van de bijzondere beroepstitels, die het voorwerp uitmaken van de erkenning bedoeld in artikel 86.”

Het ontwerp strekt ertoe voor het jaar 2022 het maximaal aantal kandidaten met een basisdiploma geneeskunde uitgereikt door een Belgische universiteit te bepalen dat toegang heeft tot een opleiding leidend tot één van de beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde.

In artikel 1, 1°, van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 ‘betreffende de planning van het medisch aanbod’ aan te vullen, wordt dat aantal vastgesteld op 1320. In de bepalingen onder 2° en 3° van datzelfde artikel, die ertoe strekken artikel 3, tweede lid, 1° en 2°, van hetzelfde besluit aan te vullen, wordt dat aantal verdeeld over de Vlaamse Gemeenschap (792) en de Franse Gemeenschap (528).

2. Het ontwerp strekt eveneens tot wijziging van artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 juni 2008, dat voorziet in een lijst van bijzondere beroepstitels waarvoor alle of bepaalde kandidaten die de opleiding volgen die tot die titels leidt, niet opgenomen zijn in de cijfers bedoeld in artikel 3 van dat besluit. De wijziging strekt ertoe te bepalen dat dit artikel 5 voor het jaar 2022 en de volgende jaren niet meer van toepassing zal zijn op zes van de acht titels of segmenten van kandidaten die in die lijst opgenomen zijn. Bijgevolg zouden de kandidaten die bedoeld worden in de punten van die lijst die niet meer van toepassing zullen zijn voor het jaar 2022, ook opgenomen worden in de globale aantallen die in artikel 3 bepaald zijn. Aangezien in het ontwerp geen enkel aantal vastgelegd wordt voor de jaren na 2022, zou de ontworpen bepaling, dus bij ongewijzigd recht ook alleen gelden voor het jaar 2022.

II. OPMERKING

3. In het koninklijk besluit van 12 juni 2008, zoals gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 1 september 2012 en 30 augustus 2015, wordt alleen voor de jaren 2008 tot 2021 een globaal aantal kandidaten vastgesteld dat jaarlijks toegang heeft tot het verkrijgen van bijzondere beroepstitels. Het bepalen van een aantal voor één of meer jaren na op 2021, kan krachtens artikel 92, § 2, 1°, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ten vroegste uitwerking hebben na een termijn die gelijk is aan de duur van de studies die nodig zijn voor het behalen van het wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde. Zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in de Franse Gemeenschap duren die studies thans zes jaar, zodat de studenten die hun studies geneeskunde aangevat hebben in september 2016, – indien ze geslaagd zijn – vanaf september 2022 toegang kunnen krijgen tot opleidingen die leiden tot één van de bijzondere beroepstitels.

Bijgevolg zal elke nieuwe maatregel die ertoe strekt een jaarlijks globaal aantal vast te stellen voor één of meer jaren na 2021, pas uitwerking kunnen hebben op een datum die hoe dan ook na september 2022 valt, met andere woorden een datum waarop de studenten reeds toegang zullen hebben gehad tot opleidingen die leiden tot één van de bijzondere beroepstitels, en een dergelijke opleiding reeds zullen hebben aangevat zonder dat een maatregel ter beperking van het aantal kandidaten die in 2022 tot die opleidingen toegang hebben, rehtens in werking zal hebben kunnen treden. Artikel 92, § 2, 1°, van de wet staat er dus aan in de weg dat de Koning na het begin van het academiejaar 2016 een maatregel treft ter beperking van het aantal studenten die toegang zullen hebben tot de opleidingen die leiden tot de bijzondere beroepstitels in de geneeskunde in 2022.

Het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op het jaar 2022, is dus in strijd met de regeling die ingevoerd is bij artikel 92, §§ 1, 1°, en 2, 1°, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’.¹ Het treffen van een regeling voor het maximaal aantal geattesteerde kandidaten voor het jaar 2022 komt bijgevolg toe aan de wetgever, met inachtneming van onder meer het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

LE GREFFIER
DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT
DE EERSTE VOORZITTER

Wim GEURTS

Yves KREINS

¹ Deze conclusie geldt voor artikel 1 van het ontwerp. Aangezien het ontwerp geen aantal vaststelt voor de jaren na 2022, heeft artikel 2 geen rechtsgevolgen en mag het derhalve evenmin aangenomen worden.