CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.761/2/V
du 10 aout 2017

sur

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

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.761/2/V
van 10 augustus 2017

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'

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

Le 28 juin 2017, 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 de plein droit [*] jusqu'au 14 aout 2017, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 aout 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2017.

*

Op 28 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 14 augustus 2017 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 vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2017.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'auteur du projet s'assurera que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes était correctement constitué, notamment du point de vue du quorum de présence, lorsqu'il a adopté son avis le 23 février 2017 [1], ce que n'atteste pas le document reproduisant l'avis.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1er

1. L'article 2/1 en projet de l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 'fixant les critères d'agrément des médecins généralistes' vise à permettre de valoriser, dans le cadre de la formation spécifique en médecine générale, six mois de stage suivis durant la formation médicale de base.

L'article 28.2 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles' (ci-après : la directive 2005/36/CE), dispose :

> « La formation spécifique en médecine générale conduisant à l'obtention des titres de formation délivrés avant le 1er janvier 2006 est d'une durée d'au moins deux ans à temps plein. Pour les titres de formation délivrés après cette date, elle a une durée d'au moins trois années à temps plein.
>
> Lorsque le cycle de formation visé à l'article 24 comporte une formation pratique dispensée dans un établissement hospitalier agréé disposant de l'équipement et des services appropriés en médecine générale ou dans le cadre d'une pratique de médecine générale agréée ou d'un centre agréé dans lequel les médecins dispensent des soins primaires, la durée de cette formation pratique peut être incluse, dans la limite d'une année, dans la durée prévue au premier alinéa pour les titres de formation délivrés à partir du 1er janvier 2006.
>
> La faculté visée au deuxième alinéa n'est ouverte que pour les États membres dans lesquels la durée de la formation spécifique en médecine générale était de deux ans au 1er janvier 2001 ».

[1] C'est en effet en raison du non respect des règles de quorum dans la composition du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes que l'arrêt n° 188.466 du 4 décembre 2008 a annulé l'arrêté ministériel du 21 février 2006 'fixant les critères d'agrément des médecins généralistes'.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

La disposition en projet satisfait à l'alinéa 2 de l'article 28.2 de la directive 2005/36/CE pour autant que, conformément à l'alinéa 3 de cet article, au 1er janvier 2001, la durée de la formation spécifique en médecine générale était de deux ans.

Conformément à son article 18, § 1er, l'arrêté ministériel du 1er mars 2010, qui abroge en son article 17 l'arrêté ministériel du 3 mai 1999 'fixant les critères d'agrément des médecins généralistes', produit ses effets depuis le 1er juin 2006. Pour sa part, l'arrêté ministériel du 3 mai 1999 est, en vertu de son article 13, entré en vigueur « le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984, établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et subordonnant, sous réserve des dispositions de droits acquis, l'exercice des activités de médecin en tant que médecin généraliste dans le cadre du régime de l'assurance maladie-invalidité, à la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre visé à l'article 30 de la Directive 93/16/CEE du Conseil des Communautés européennes du 5 avril 1993 ». Cet article 13 vise l'arrêté royal du 1er juin 2001 'modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' qui, en vertu de son article 8, est entré en vigueur le 1er juillet 2001. C'est dès lors l'arrêté ministériel du 30 avril 1993 'relatif à l'agrément comme médecin généraliste en ce qui concerne l'application de la législation en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, ainsi que le port du titre de médecin généraliste' qui, au 1er janvier 2001, fixait la durée de la formation spécifique en médecine générale. En vertu de l'article 7 de cet arrêté, l'exercice de la médecine générale n'était autorisé qu'au terme d'un stage d'au moins deux ans.

L'article 2/1 en projet est donc compatible avec l'article 28.2 de la directive 2005/36/CE.

2. L'auteur du projet doit prendre en considération l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qui consacre le droit à la protection de la santé et à l'aide médicale.

Or, une diminution de la durée des études de spécialisation en médecine générale pourrait s'analyser comme un « recul significatif » au regard des obligations déduites de la disposition constitutionnelle précitée, qui ne pourrait être justifié que par des motifs d'intérêt général [2]. À cet égard, il en va de même, tout particulièrement, pour l'application dans le temps de la mesure à savoir « pour les années 2018 à 2024 incluse ».

*

[2] C.C., n° 133/2015, 1er octobre 2015, B.10.1. Voir en ce sens l'avis 58.225/2 donné le 21 octobre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 12 novembre 2015 'modifiant l'arrêté ministériel du 1er mars 2010 fixant les critères d'agrément des médecins généralistes'.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

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 VORMVEREISTEN

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen bij het vaststellen van zijn advies op 23 februari 2017[1] correct samengesteld was, inzonderheid uit het oogpunt van het aanwezigheidsquorum, hetgeen niet blijkt uit het document met het advies.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het ontworpen artikel 2/1 van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 'tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen' strekt ertoe het mogelijk te maken in het kader van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde zes maanden stage gevolgd tijdens de medische basisopleiding te valoriseren.

Artikel 28.2 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 'betreffende de erkenning van beroepskwalificaties' (hierna: de richtlijn 2005/36/EG) bepaalt:

> "De specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde die tot het behalen van vóór 1 januari 2006 afgegeven opleidingstitels leidt, heeft een duur van ten minste twee jaar bij voltijds onderwijs. Voor de na deze datum afgegeven opleidingstitels heeft zij een duur van ten minste drie jaar bij voltijds onderwijs.
>
> Wanneer de in artikel 24 bedoelde studiecyclus een praktische opleiding omvat in een erkend ziekenhuis dat over de nodige uitrusting en diensten geschikt voor de huisartsgeneeskunde beschikt, in een erkende huisartsenpraktijk of in een erkend centrum waar artsen eerstelijnszorg verstrekken, kan de duur van deze praktische opleiding voor maximaal één jaar worden inbegrepen in de duur die in de eerste alinea voor vanaf 1 januari 2006 afgegeven opleidingstitels is vastgesteld.

[1] Het is immers wegens de niet-naleving van de regels inzake het quorum bij de samenstelling van de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen dat bij arrest nr. 188.466 van 4 december 2008 het ministerieel besluit van 21 februari 2006 'tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen' vernietigd is.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

De in de tweede alinea bedoelde mogelijkheid bestaat alleen voor lidstaten waar de duur van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde op 1 januari 2001 twee jaar bedroeg."

De ontworpen bepaling voldoet aan de tweede alinea van artikel 28.2 van richtlijn 2005/36/EG, voor zover de duur van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde overeenkomstig de derde alinea van dat artikel op 1 januari 2001 twee jaar bedroeg.

Het ministerieel besluit van 1 maart 2010 waarvan artikel 17 het ministerieel besluit van 3 mei 1999 'tot vaststelling van de erkenningscriteria voor huisartsen' opheft, heeft overeenkomstig artikel 18, § 1, ervan uitwerking met ingang van 1 juni 2006. Het ministerieel besluit van 3 mei 1999 zijnerzijds is krachtens artikel 13 ervan in werking getreden "op de dag van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, en waarbij, onder voorbehoud van de bepalingen over verworven rechten, de uitoefening van de werkzaamheden van arts als huisarts, in het kader van het stelsel van de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, certificaat of andere titel zoals bepaald in artikel 30 van Richtlijn 93/16/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993". In dat artikel 13 wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 1 juni 2001 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', welk besluit krachtens artikel 8 ervan op 1 juli 2001 in werking getreden is. Het is bijgevolg het ministerieel besluit van 30 april 1993 'betreffende de erkenning als huisarts wat de toepassing van de wetgeving inzake de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, alsmede het voeren van de titel van huisarts betreft' dat op 1 januari 2001 de duur van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde vastgesteld heeft. Krachtens artikel 7 van dat besluit mocht de huisartsgeneeskunde pas uitgeoefend worden na een stage van ten minste twee jaar.

Het ontworpen artikel 2/1 is dus verenigbaar met artikel 28.2 van richtlijn 2005/36/EG.

2. De steller van het ontwerp dient rekening te houden met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, waarin het recht op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige bijstand vastgelegd is.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡

Een vermindering van de duur van de specialisatie huisartsgeneeskunde zou evenwel beschouwd kunnen worden als een "aanzienlijke achteruitgang" ten aanzien van de verplichtingen die uit de voornoemde grondwettelijke bepaling voortvloeien, die alleen te rechtvaardigen zou vallen indien daarvoor redenen van algemeen belang voorhanden zijn.[2] In dat opzicht geldt hetzelfde heel in het bijzonder voor de toepassing van de maatregel in de tijd *in casu* "voor de jaren 2018 tot en met 2024".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[2] GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.10.1. Zie in die zin advies 58.225/2 dat op 21 oktober 2015 gegeven is over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 12 november 2015 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 maart 2010 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van huisartsen'.

‡LW-CBIRJBGEE-GBHGBVT‡