



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.436/2
du 26 mai 2020

advies 67.436/2
van 26 mei 2020

sur

over

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

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

Le 18 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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 la deuxième chambre le 26 mai 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2020.

*

Op 18 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen 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 tweede kamer onderzocht op 26 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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.

RECEVABILITÉ

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de studenten en de universiteiten voor het einde van het academiejaar 2019-2020 op de hoogte moeten worden gebracht ;

Dat de stageplannen bij het einde van het academiejaar worden toegekend, op basis van de quota die bepaald zijn in de koninklijke besluiten over de planning, uiterlijk bij het einde van de maand juni ;

Dat dit besluit bijgevolg binnen de kortst mogelijke termijnen moet worden bekendgemaakt, en uiterlijk voor het einde van de maand juni ; ».

Compte tenu des circonstances actuelles et du fait que, saisie dans des conditions analogues d'une demande d'avis comparable sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mai 2019 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale', la section de législation, dans son avis n° 66.026/2 donné le 25 avril 2019 sur ce projet¹, n'a pas contesté la recevabilité de la demande, elle accepte également de se saisir de la présente demande d'avis.

La section de législation attire toutefois l'attention de l'auteur du projet sur le fait que l'actuelle année académique ne prendra fin que dans le courant du mois de septembre 2020. En tout état de cause, si l'on doit prendre en compte le fait que ce serait dès la fin du mois de juin que les plans de stage doivent être accordés, il s'agira, à l'avenir, d'expliquer les circonstances qui pourraient encore justifier que la demande d'avis ne soit pas introduite dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, plutôt que sur la base du 3^o de la même disposition.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66026.pdf>.

EXAMEN DU PROJET

1. Il ressort de la modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après : « la loi coordonnée ») opérée par la loi du 22 mars 2018 'portant modification de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015', que le législateur a voulu que la détermination par le Roi, sur la base de l'article 92, § 1^{er}, 1^o, de la loi coordonnée, du 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}, de la même loi coordonnée, ont annuellement accès à l'attribution des titres professionnels particuliers, faisant l'objet de l'agrément visé à l'article 86 de cette loi, obéisse à la procédure et applique les critères d'objectivation visés à l'article 92, § 1^{er}/1, de celle-ci.

Cet article 92, § 1^{er}/1, énonce les règles de procédure et de fond qui suivent :

« Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er}, 1^o à 3^o, sont pris sur avis de la Commission de planification, en tenant compte de la clé de répartition fixée par la Cour des comptes.

La Cour des comptes fixe annuellement cette clé de répartition, avant le 31 mars de chaque année.

Cette clé de répartition est fixée sur la base du nombre d'habitants répartis par communauté.

Le nombre d'habitants de la Communauté flamande est égal à la somme du nombre d'habitants de la Région flamande et du nombre d'habitants néerlandophones dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le nombre d'habitants néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale est déterminé en fonction de la proportion d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire néerlandophone dans la Région de Bruxelles-Capitale par rapport au nombre total d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone et néerlandophone dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le nombre d'habitants de la Communauté française est égal à la somme du nombre d'habitants de la Région wallonne et du nombre d'habitants francophones de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le nombre d'habitants francophones de la Région de Bruxelles-Capitale est déterminé en fonction de la proportion d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone dans la Région de Bruxelles-Capitale par rapport au nombre total d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone et néerlandophone dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

Il ressort toutefois de la logique même de cette disposition, lue en combinaison avec le paragraphe 2, 1^o, du même article 92², que la procédure et la prise en compte des critères précités ne peuvent trouver leur pleine application qu'en vue de la détermination du nombre global de candidats, répartis par communauté, qui, s'agissant des étudiants en médecine, sera applicable six ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2018, soit en 2024, sauf à porter atteinte, à leur égard, au principe de confiance³.

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 22 mars 2018 précise à cet égard notamment ce qui suit :

« [...] le présent projet de loi prévoit que le quota par communauté sera déterminé à partir de 2024 au moyen d'une clé de répartition à établir par la Cour des Comptes.

Les quotas peuvent être fixés par l'autorité fédérale sur avis de la Commission de planification.

À partir de 2024, il sera prévu, dans le cadre d'une procédure, de ventiler le contingent du Royaume par communauté, en fonction de la clé de répartition calculée par la Cour des Comptes. La Commission de planification fixe le quota fédéral global pour le Royaume afin d'aligner l'afflux dans la profession sur les besoins du Royaume et de les garder en équilibre ».

Le projet à l'examen permet à tous les candidats supplémentaires, diplômés à la fin de l'année académique 2019-2020, à côté des candidats visés à l'article 3 de l'arrêté royal du 12 juin 2008, tel que modifié par l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2012 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale'⁴, d'accéder à une formation menant à l'un des titres professionnels concernés. Dès lors que le projet concerne des étudiants qui ont entamé leur parcours académique avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2018, il ne soulève pas de difficulté au regard de l'article 92, § 1^{er}/1, de la loi coordonnée.

2. Il résulte de ce qui précède que, dès 2024, soit six ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2018, pour la détermination du nombre global de candidats, répartis par communauté, qui, dans une démarche analogue à celle constatée dans le présent dossier, tendrait, sur la base de l'article 92, § 1^{er}, 1^o, de la loi coordonnée, à déroger à ce nombre tel qu'il est fixé à l'article 3/1 de l'arrêté royal du 12 juin 2008, tel qu'inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 12 juin 2018 'modifiant l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre de l'art médical', ou dans une autre disposition prise sur la base l'article 92, §§ 1^{er}, 1^o, et 2, 1^o, de la loi coordonnée, il y aura lieu, à droit constant, de respecter le prescrit du paragraphe 1^{er}/1 de cette disposition.

² L'article 92, § 2, 1^o, de la loi coordonnée porte le texte suivant :

« La mesure visée au paragraphe 1^{er}, 1^o :

1^o ne peut produire ses effets qu'après un délai égal à la durée des études nécessaires à l'obtention des diplômes visés aux articles 3, § 1^{er}, et 4 ».

La durée des études de médecine est aujourd'hui fixée à six ans (articles 3 et 4 de la loi du 12 mai 2011 'réduisant la durée des études de médecine').

³ En ce sens, voir l'avis de la section de législation n° 66.026/2 précité.

⁴ M.B., 5 septembre 2012. En vertu de son article 4, cet arrêté royal du 1^{er} septembre 2012 est « entr[é] en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

Il sera également loisible au Roi de faire application de l'article 92, § 2, 2°, de la loi coordonnée si les conditions d'application de cette disposition sont réunies.

Celle-ci est libellée comme suit :

« La mesure visée au paragraphe 1^{er}, 1° :

[...]

2° est suspendue par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, s'il ressort notamment du rapport de la Commission de planification, visée à l'article 91, § 2, que les besoins fixés par communauté ne sont pas dépassés entre autres à la suite des mesures prises par communauté en ce qui concerne la maîtrise des besoins ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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.

ONTVANKELIJKHEID

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de studenten en de universiteiten voor het einde van het academiejaar 2019-2020 op de hoogte moeten worden gebracht;

Dat de stageplannen bij het einde van het academiejaar worden toegekend, op basis van de quota die bepaald zijn in de koninklijke besluiten over de planning, uiterlijk bij het einde van de maand juni;

Dat dit besluit bijgevolg binnen de kortst mogelijke termijnen moet worden bekendgemaakt, en uiterlijk voor het einde van de maand juni.”

Gelet op de huidige omstandigheden en op het feit dat de afdeling Wetgeving, toen ze in vergelijkbare omstandigheden een soortgelijke adviesaanvraag ontvangen had over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 5 mei 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’, in haar advies 66.026/2, dat ze op 25 april 2019 over dat ontwerp gegeven heeft,¹ de ontvankelijkheid van de aanvraag niet betwist heeft, stemt de afdeling Wetgeving erin toe om ook deze adviesaanvraag in behandeling te nemen.

De afdeling Wetgeving wijst de steller van het ontwerp er evenwel op dat het huidige academiejaar pas in de loop van september 2020 afloopt. Als rekening moet worden gehouden met het feit dat de stageplannen vanaf eind juni toegekend zouden moeten worden, zal het er in de toekomst hoe dan ook op aankomen uit te leggen welke omstandigheden nog grond zouden kunnen opleveren om niet om advies te verzoeken binnen de termijn van dertig dagen waarvan sprake is in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, in plaats van op basis van de bepaling onder 3° van datzelfde eerste lid.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66026.pdf>.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Uit de wijziging die in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (hierna: “de gecoördineerde wet”) aangebracht is bij de wet van 22 maart 2018 ‘tot wijziging van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015’, volgt dat het de bedoeling van de wetgever was dat de Koning, wanneer Hij op basis van artikel 92, § 1, 1°, van de gecoördineerde wet, het globaal aantal kandidaten per gemeenschap bepaalt dat jaarlijks, na het behalen van het diploma bedoeld in de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 4, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wet, toegang heeft tot het verkrijgen van de bijzondere beroepstitels, die het voorwerp uitmaken van de erkenning bedoeld in artikel 86 van die wet, de procedure volgt en de objectiveringcriteria toepast die vervat zijn in artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet.

In dat artikel 92, § 1/1, staan de volgende procedurele en inhoudelijke regels:

“De in paragraaf 1, 1° tot en met 3°, bedoelde besluiten worden genomen na advies van de Planningscommissie met inachtneming van de verdeelsleutel zoals vastgesteld door het Rekenhof.

Het Rekenhof stelt deze verdeelsleutel jaarlijks vast voor 31 maart van ieder jaar.

Deze verdeelsleutel wordt vastgesteld op basis van het inwonersaantal per gemeenschap.

Het inwonersaantal van de Vlaamse Gemeenschap is gelijk aan de som van het inwonersaantal van het Vlaamse Gewest en het Nederlandstalige inwonersaantal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het Nederlandstalige inwonersaantal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald a rato van het aandeel van de studenten in het Nederlandstalige basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verhouding tot het totaal aantal studenten in het Nederlands- en Franstalig basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het inwonersaantal van de Franse Gemeenschap is gelijk aan de som van het inwonersaantal van het Waalse Gewest en het Franstalige inwonersaantal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het Franstalige inwonersaantal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald a rato van het aandeel van de studenten in het Franstalige basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verhouding tot het totaal aantal studenten in het Nederlands- en Franstalig basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

Uit de logica zelf van die bepaling, gelezen in samenhang met paragraaf 2, 1°, van hetzelfde artikel 92,² volgt evenwel dat de voornoemde procedure en criteria pas volledig in acht genomen en toegepast mogen worden met het oog op het bepalen van het globaal aantal

² Artikel 92, § 2, 1°, van de gecoördineerde wet luidt als volgt:

“De in paragraaf 1, 1°, bedoelde maatregel:

1° kan ten vroegste uitwerking hebben na een termijn die gelijk is aan de duur van de studies die nodig zijn voor het behalen van de in de artikelen 3, § 1, en 4 bedoelde diploma's”.

De duur van de opleiding geneeskunde bedraagt vandaag de dag zes jaar (artikelen 3 en 4 van de wet van 12 mei 2011 ‘tot inperking van de duur van de opleiding geneeskunde’).

kandidaten per gemeenschap dat, in het geval van studenten geneeskunde, zal gelden zes jaar na de inwerkingtreding van de wet van 22 maart 2018, te weten in 2024, opdat ten aanzien van hen het vertrouwensbeginsel niet geschonden wordt.³

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wet van 22 maart 2018 geleid heeft, staat in dat verband inzonderheid het volgende vermeld:

“(…) dit ontwerp van wet [voorziet] dat het bepalen van de quota per gemeenschap vanaf 2024 zal gebeuren volgens een door het Rekenhof vast te stellen verdeelsleutel.

De quota kunnen door de federale overheid worden vastgesteld na een advies van de Planningscommissie.

Vanaf 2024 wordt in een procedure voorzien om het Rijkscontingent op te splitsen per gemeenschap volgens de verdeelsleutel berekend door het Rekenhof. De Planningscommissie stelt het globale federale quotum voor het Rijk vast om de instroom in het beroep en de behoeften binnen het Rijk op elkaar af te stemmen en in evenwicht te houden.”

Bij voorliggend ontwerp wordt aan alle bijkomende kandidaten die hun diploma behalen op het einde van het academiejaar 2019-2020, naast de kandidaten bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 juni 2008, zoals dat artikel gewijzigd is bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 september 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’⁴, toegang verleend tot een opleiding leidend tot een van de beroepstitels in kwestie. Aangezien dit ontwerp betrekking heeft op studenten die hun studieloopbaan aangevat hebben vóór de inwerkingtreding van de wet van 22 maart 2018, rijzen daardoor geen moeilijkheden in het licht van artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet.

2. Uit het voorgaande volgt dat, als de Koning vanaf 2024, dat is zes jaar na de inwerkingtreding van de wet van 22 maart 2018, bij het bepalen van het globaal aantal kandidaten per gemeenschap, met een vergelijkbare bedoeling als die welke in dit dossier naar voren komt, zou pogen om op basis van artikel 92, § 1, 1°, van de gecoördineerde wet, af te wijken van dat aantal zoals dat vastgelegd is in artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 12 juni 2008, zoals dat ingevoegd is bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 juni 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’, of in een andere bepaling uitgevaardigd op basis van artikel 92, § 1, 1°, en § 2, 1°, van de gecoördineerde wet, Hij het bepaalde in paragraaf 1/1 van dat artikel zou moeten naleven, tenzij de wettelijke regeling ter zake intussen gewijzigd wordt.

Het staat de Koning ook vrij om daarbij artikel 92, § 2, 2°, van de gecoördineerde wet toe te passen indien de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling vervuld zijn.

³ Zie in die zin voornoemd advies 66.026/2 van de afdeling Wetgeving.

⁴ BS., 5 september 2012. Dat besluit van 1 september 2012 is krachtens artikel 4 ervan “in werking [getreden] de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad (...) bekendgemaakt [is]”.

Die bepaling luidt als volgt:

“De in paragraaf 1, 1°, bedoelde maatregel:

(...)

2° wordt door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad opgeschort, indien blijkt onder andere uit het rapport van de Planningscommissie bedoeld in artikel 91, § 2, dat de vastgestelde behoeften per gemeenschap niet worden overschreden onder meer ten gevolge van de maatregelen genomen per gemeenschap inzake aanbodsbeheersing.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT