



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69 527/2
du 11 juin 2021

advies 69 527/2
van 11 juni 2021

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 7 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique 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 11 juin 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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 11 juin 2021.

*

Op 7 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid 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 11 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-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 11 juni 2021.

*

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 zo snel mogelijk op de hoogte moeten zijn van de quota ;

Dat dit de rechtszekerheid ten goede komt van zowel de studenten als van de universiteiten gelet op hun deelname aan het toelatingsexamen en de organisatie ervan voor de start van volgend academiejaar ;

Dat het bovendien nodig is om de globale quota vast te stellen opdat de Gemeenschappen hun respectieve subquota kunnen bepalen ;

Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd ».

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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Le projet d'arrêté royal examiné a reçu le même intitulé qu'un autre projet faisant l'objet d'un avis donné ce jour par la section de législation, portant le n° 69.526/2.

L'auteur du projet veillera à éviter d'adopter le même jour plusieurs arrêtés réglementaires ayant un intitulé identique.

2. Le présent avis est donné sous la réserve suivante : la section de législation ne dispose pas des connaissances factuelles suffisantes pour pouvoir apprécier la pertinence des informations contenues dans l'avis formel n° 2021-01 du 2 février 2021 de la Commission de planification, qui a servi de base à la fixation du quota global pour la Belgique et, en conséquence, l'adéquation du nombre retenu avec les besoins en matière d'offre médicale ¹.

¹ Voir not. dans le même sens, l'avis n° 61.555/2 donné le 19 juin 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 31 juillet 2017 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61555.pdf>) et l'avis n° 66.028/2 donné le 25 avril 2019 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66.028.pdf>).

OBSERVATION GÉNÉRALE

Conformément au paragraphe 1^{er}/1 de l'article 92 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', inséré par l'article 4 de la loi du 22 mars 2018, les critères pertinents pour la détermination des quotas sont les suivants :

« [...] 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 résulte du dossier que l'avis du 21 avril 2021 de la Cour des comptes, qui a servi de base à la détermination des quotas pour les universités relevant respectivement de la Communauté flamande et de la Communauté française, s'est fondé sur

« [...] les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2020 et le 1^{er} février 2020, dans le cadre de l'application de la loi spéciale de financement ».

Ce faisant, le calcul ne tient pas compte des élèves âgés de moins de 6 ans qui sont déjà en primaire et des élèves âgés de 18 ans ou plus qui sont encore en secondaire, ce qui ne correspond donc pas entièrement aux critères de l'article 92, § 1^{er}/1 précité.

Dans l'avis n° 66.028/2 du 25 avril 2019, la section de législation avait observé à cet égard ce qui suit :

« Il résulte du dossier que l'avis du 15 janvier 2019 de la Cour des comptes, qui a servi de base à la détermination des quotas pour les universités relevant respectivement de la Communauté flamande et de la Communauté française, s'est fondé sur 'les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2018 et le 1^{er} février 2018, dans le cadre de l'application de la loi spéciale de financement'², alors que les critères pertinents sont ceux qui résultent de l'article 92,

² Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Il est ainsi fait référence à la loi du 23 mai 2000 'fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions'.

§ 1^{er}/1, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', inséré par l'article 4 de la loi du 22 mars 2018.

Dans la mesure où l'arrêté en projet s'approprie cette irrégularité, il est lui-même illégal ³ » ⁴.

Pareille observation peut être réitérée en l'espèce.

Il sera par conséquent veillé au correct accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Article 1^{er}

L'article 3/1, § 2, 4°, en projet dispose comme suit :

« Le nombre maximal de candidats attestés par les universités relevant de la compétence de la Communauté française est fixé à :

4° 612 pour l'année 2027. Ce nombre est corrigé conformément à l'article 92/1, § 1, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 ».

L'article 92/1, § 1^{er}, de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015, dispose comme suit :

« Le surnombre des candidats visés à l'article 92, § 1^{er}, 1°, par rapport aux nombres maximaux pour la période 2004-2021 est fixé à 1531. Le surnombre se situe dans la Communauté française et concerne la période 2004-2021. À partir de 2024, chaque année, ce surnombre est déduit des futurs quotas, jusqu'à ce que le surnombre soit résorbé. Le nombre, déduit chaque année, est égal à la différence entre le futur quota d'une année déterminée et un nombre fixe de 505 ».

Conformément à cette disposition, pour l'année 2027, le quota de 612 doit donc être diminué de 107 unités. De ce fait, le nombre maximum de candidats médecins attestés pour 2027 en Communauté française doit donc s'élever à 505.

Interrogée à cet égard, la déléguée a répondu ce qui suit :

« De toepassing van het huidige artikel 92/1, § 1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 zou er inderdaad toe leiden dat de quota in de Franse Gemeenschap verminderd worden tot 505.

³ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : En ce sens : l'avis n° 63.566/2 du 29 mai 2018 donné sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juin 2018 'portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63566.pdf>).

⁴ Avis n° 66.028/2 donné le 25 avril 2019 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66.028.pdf>).

In antwoord op uw vraag naar de reden waarom de verrekening niet gemaakt wordt in het koninklijk besluit verwijs ik naar de nota aan de Ministerraad, die u in bijlage kan vinden :

‘Het voorliggend ontwerp KB verwijst naar het artikel 92/1, § 1, van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, ingevoegd bij de wet van 22 maart 2018, maar zonder het cijfer van 505 te vermelden. Het KB verwijst dus naar de wettelijke bepaling die de verrekening formuleert zonder de verrekening in het KB zelf te maken. Dit in afwachting van een latere wetswijziging rekening houdend met het advies 2021/05 van de Planningscommissie, waardoor de ondergrens van 505 naar 550 wordt verhoogd en onder voorbehoud van een globaal akkoord met de gemeenschappen dat hierna (onder 2.3) wordt uiteengezet.

Een wetgevend initiatief [wordt] voorbereid in lijn met het advies 2021/05 van de Planningscommissie’ ».

Ces précisions figureront utilement dans le rapport au Roi.

*

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 aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de studenten en de universiteiten zo snel mogelijk op de hoogte moeten zijn van de quota;

Dat dit de rechtszekerheid ten goede komt van zowel de studenten als van de universiteiten gelet op hun deelname aan het toelatingsexamen en de organisatie ervan voor de start van volgend academiejaar;

Dat het bovendien nodig is om de globale quota vast te stellen opdat de Gemeenschappen hun respectieve subquota kunnen bepalen;

Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd.”

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.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Voorliggend ontwerp van koninklijk besluit heeft hetzelfde opschrift gekregen als een ander ontwerp waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 69.526/2 gegeven heeft.

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat op dezelfde dag niet meer dan één verordeningbesluit met eenzelfde opschrift vastgesteld wordt.

2. Dit advies wordt verstrekt onder het volgende voorbehoud: de afdeling Wetgeving beschikt niet over de nodige feitenkennis om de relevantie te kunnen beoordelen van de gegevens die vermeld zijn in het formeel advies nr. 2021-01 van 2 februari 2021 van de Planningscommissie op basis waarvan het algemeen quorum voor België bepaald is en kan dan ook niet beoordelen of het vastgelegde aantal afgestemd is op de noden inzake het medisch aanbod.¹

¹ Zie in dezelfde zin onder meer advies 61.555/2, gegeven op 19 juni 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 31 juli 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61555.pdf>) en advies 66.028/2, dat op 25 april 2019 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 mei 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66.028.pdf>).

ALGEMENE OPMERKING

Overeenkomstig artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, welke paragraaf ingevoegd is bij artikel 4 van de wet van 22 maart 2018, zijn de relevante criteria voor het vaststellen van de quota de volgende:

“(…) 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 het dossier blijkt dat het Rekenhof voor zijn advies van 21 april 2021, dat als basis gediend heeft voor het vaststellen van de quota voor de universiteiten die respectievelijk onder de Vlaamse Gemeenschap en onder de Franse Gemeenschap ressorteren, gesteund heeft op

“(…) les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2020 et le 1^{er} février 2020, dans le cadre de l’application de la loi spéciale de financement.”

Zodoende wordt in die telling geen rekening gehouden met de leerlingen van minder dan 6 jaar die reeds naar de lagere school gaan, noch met de leerlingen van 18 of meer die nog naar de middelbare school gaan, wat dus niet volledig overeenstemt met de criteria van voormeld artikel 92, § 1/1.

In advies 66.028/2 d.d. 25 april 2019 heeft de afdeling Wetgeving in dat verband het volgende opgemerkt:

“Uit het dossier blijkt dat het advies dat het Rekenhof op 15 januari 2019 heeft gegeven en op basis waarvan de quota zijn bepaald voor de universiteiten die respectievelijk onder de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap vallen, is gebaseerd op ‘les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2018 et le 1^{er} février 2018, dans le cadre de l’application de la

loi spéciale de financement',² terwijl de relevante criteria deze zijn die voortvloeien uit artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', dat is ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 22 maart 2018.

In zoverre het ontworpen besluit die onregelmatigheid overneemt, is het zelf onwettig.”³⁻⁴

Een dergelijke opmerking kan ook met betrekking tot dit ontwerp gemaakt worden.

Bijgevolg moet er op toegezien worden dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

BIJZONDERE OPMERKING

Artikel 1

Het ontworpen artikel 3/1, § 2, 4°, luidt als volgt:

“Het maximaal aantal kandidaten geattesteerd door de universiteiten vallend onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap, wordt vastgesteld op:

4° 612 voor het jaar 2027. Dit aantal wordt gecorrigeerd overeenkomstig artikel 92/1, § 1, van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015.”

Artikel 92/1, § 1, van de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', gecoördineerd op 10 mei 2015, luidt als volgt:

“Het overschot aan de in artikel 92, § 1, 1°, bedoelde kandidaten ten opzichte van de maximale aantallen voor de periode 2004-2021 wordt vastgesteld op 1531. Het overschot situeert zich in de Franse Gemeenschap en betreft de periode 2004-2021. Dit overschot wordt vanaf 2024 jaarlijks in mindering gebracht van de toekomstige quota en dit tot het overschot is weggewerkt. Het aantal dat jaarlijks in mindering wordt gebracht is gelijk aan het verschil tussen het toekomstige quotum voor een bepaald jaar en een vast aantal van 505.”

² Voetnoot 1 van het aangehaald advies: Er wordt aldus verwezen naar de wet van 23 mei 2000 'tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'.

³ Voetnoot 2 van het aangehaald advies: Zie in die zin advies 63.566/2, gegeven op 29 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 juni 2018 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63566.pdf>).

⁴ Advies 66.028/2, dat op 25 april 2019 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 mei 2019 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66.028.pdf>).

Krachtens die bepaling zou, voor het jaar 2027, het quotum van 612 dan ook verminderd moeten worden met 107 eenheden. Daardoor zou het maximumaantal kandidaat-artsen dat voor 2027 in de Franse Gemeenschap geattesteerd wordt dus 505 moeten bedragen.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De toepassing van het huidige artikel 92/1, § 1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 zou er inderdaad toe leiden dat de quota in de Franse Gemeenschap verminderd worden tot 505.

In antwoord op uw vraag naar de reden waarom de verrekening niet gemaakt wordt in het koninklijk besluit verwijst ik naar de nota aan de Ministerraad, die u in bijlage kan vinden:

‘Het voorliggend ontwerp KB verwijst naar het artikel 92/1, § 1, van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, ingevoegd bij de wet van 22 maart 2018, maar zonder het cijfer van 505 te vermelden. Het KB verwijst dus naar de wettelijke bepaling die de verrekening formuleert zonder de verrekening in het KB zelf te maken. Dit in afwachting van een latere wetswijziging rekening houdend met het advies 2021/05 van de Planningscommissie, waardoor de ondergrens van 505 naar 550 wordt verhoogd en onder voorbehoud van een globaal akkoord met de gemeenschappen dat hierna (onder 2.3) wordt uiteengezet.

Een wetgevend initiatief [wordt] voorbereid in lijn met het advies 2021/05 van de Planningscommissie’.”

Het zou goed zijn die verduidelijkingen op te nemen in het verslag aan de Koning.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT