

Exercice de la médecine par des médecins provenant de pays tiers sans diplôme
d'un État membre de l'UE

Art. 145 de la Loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de
santé¹

Nécessité d'une procédure (juridiquement) sûre et comparable au niveau
international

I.	CONTEXTE	2
II.	DISCUSSIONS : raisons d'inquiétude	5
II.1	Avis du Conseil supérieur des médecins du 18 juin 2020	5
II.2.	Réaction écrite du Dr Bert Winnen (chef du Cabinet de Mme la ministre M. De Block) datant du 2 juillet 2020	6
II.3.	Concertation du 03.12.2020 entre l'AVOHOKS, le NARIC Vlaanderen et le SPF Santé publique, service Professions	6
II.4.	Quelques leçons de l'étranger : Procédures plus strictes et période de sécurité	7
III.	PROPOSITION : critères et procédure sûrs et comparables au niveau international, avec une sécurité juridique pour toutes les parties	9
III.1.	L'équivalence du diplôme	9
III.2.	Le niveau fédéral	10

¹ Loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, *MB 18 juin 2015*
(1^{re} éd.). Ci-après la LEPSS.

I. CONTEXTE

L'article 145 de la Loi du 10 mai 2015 (LEPPS) définit la procédure belge visant à autoriser les professionnels provenant de pays tiers à exercer les différentes professions de soins de santé.

Les étrangers non européens titulaires d'un diplôme délivré par un État membre de l'UE ne relèvent pas de cette procédure mais sont assimilés aux ressortissants européens².

Il s'agit d'une procédure « tout ou rien » : l'autorisation d'exercice est une autorisation à 100% et aucune période de suivi spécifique n'est prévue.

Après cette autorisation, seuls les mécanismes de détection et de suivi d'un praticien professionnel actif (l'Ordre des médecins, la Commission médicale provinciale et bientôt la³Commission fédérale de contrôle de la pratique des soins de santé) entrent en ligne de compte.

La responsabilité d'une autorisation octroyée dans le cadre de l'article 145 est donc très grande du point de vue de la sécurité de la population belge.

Par ailleurs, la reconnaissance belge d'une qualification obtenue dans un pays tiers après trois années d'activité professionnelle en Belgique, donne un droit à la mobilité au sein de l'UE/EEE⁴. Ce qui explique l'intitulé de l'avis du 26 juin 2020 du Conseil supérieur des médecins « Exercice de la médecine par des médecins provenant de pays tiers : la Belgique ne peut pas devenir une plaque tournante au sein de l'Union européenne en raison d'une procédure trop peu stricte » (annexe 1).

Directive 2005/36/CE Art. 3(3). *Evidence of formal qualifications issued by a third country shall be regarded as evidence of formal qualifications if the holder has three years' professional experience in the profession concerned on the territory of the Member State which recognised that evidence of formal qualifications in accordance with Article 2(2), certified by that Member State.*

L'art 2(2) de la Directive 2005/36/CE exige que les “minimum training conditions” sont à respecter pour les professions du Titre III, Chap. III.

“Each Member State may permit Member State nationals in possession of evidence of professional qualifications not obtained in a Member State to pursue a regulated profession within the meaning of Article 3(1)(a) on its territory in accordance with its rules. In the case of professions covered by Title III, Chapter III, this initial recognition shall respect the minimum training conditions laid down in that Chapter.”

² Art. 145, §3 de la Loi du 10 mai 2015 (LEPPS)

³ Loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, MB 14 mai 2019

⁴ Art. 3.3. Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

62 Le Roi octroie l'autorisation d'exercice, après une procédure consultative complexe mais - tout bien
63 considéré - sommaire.

64 La procédure consultative actuelle suivie de quelques démarches facultatives de la part du candidat
65 peut être résumée comme suit :

PROCÉDURE D'AVIS article 145 LEPSS		
Équivalence du diplôme étranger	NARIC ⁵ Vlaanderen ⁶	Comité d'équivalence ⁷ NARIC
Conseil de la profession en question (fédéral) depuis 2019 ⁸ p. ex. Conseil supérieur des médecins ⁹	- Présente équivalence NARIC - CCPS¹⁰ délivré par l'autorité étrangère compétente) ou toute autre preuve attestant l'absence d'interdiction ou de restriction d'exercice de la profession au moment de la demande - Ainsi que « le cas échéant », l'agrément ou l'enregistrement pour la profession visée	
Ordre des médecins	(l'article 145 stipule que les « autres conditions » pour l'exercice de la profession mentionnées dans la LEPSS doivent être remplies.	
Facultatif : Commission d'agrément Être titulaire du titre professionnel (p. ex. gynécologue agréé)	Erkenningscommissie	Commission d'agrément
Facultatif : demander un numéro INAMI	INAMI (fédéral)	

66

3

⁵ National Academic Recognition and Information Centre

⁶ Arrêté du Gouvernement flamand du 14 juin 2013 relatif aux conditions et à la procédure de reconnaissance de titres étrangers délivrés dans l'enseignement supérieur, *MB* 18 juillet 2013

⁷ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, *MB* 16 septembre 2016

⁸ Loi du 22 avril 2019 portant modification de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice de professions des soins de santé, *MB* 14 mai 2019

Auparavant, la compétence consultative appartenait aux Académies royales de médecine.

⁹ Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes

¹⁰ CCPS = certificate of current professional status

67

68 Le rapport « Mobilité internationale 2020 » de la cellule Planification du SPF Santé publique montre que
69 le nombre de demandes était limité mais en augmentation jusqu'en 2018. Le rapport de la cellule
70 Planification fait remarquer qu'un tiers des demandes concernait des francophones et deux tiers, des
71 néerlandophones.

72

	demandé	octroyé
2011	4	4
2012	5	5
2013	11	4
2014	12	5
2015	16	6
2016	18	7
2017	17	11
2018	21	7

73

74 Bien qu'avant 2019, les critères que l'on retrouvait dans la législation étaient également sommaires, de
75 nombreuses demandes ont donc également été rejetées.

76 Vous trouverez en **annexe 2** l'évolution de 2010 à 2020 des demandes des différentes professions de
77 santé. Les médecins adressent leurs demandes surtout à la Communauté flamande (on voit une
78 augmentation), les infirmiers surtout à la Communauté française.

4

79 Dans un souci d'exhaustivité, nous faisons remarquer que pour les professions de médecin et de
80 dentiste, le Roi peut, après avis de la Commission de planification et par arrêté délibéré en Conseil des
81 Ministres, déterminer la procédure et les modalités selon lesquelles sera déterminé le nombre
82 maximum de visas pouvant être délivrés sur la base de cet article (art. 145, §2, dernier alinéa de la
83 LEPSS)

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96 II. DISCUSSIONS : raisons d'inquiétude

97

98 II.1 Avis du Conseil supérieur des médecins du 18 juin 2020

99

100 Le 18 juin 2020, le Conseil supérieur des médecins a rendu un avis basé sur l'expérience acquise depuis
101 2019 :

- 102 - Pratiquement tous les dossiers - de diverses langues, y compris les dossiers francophones - ont
103 été introduits auprès du NARIC Vlaanderen. Les candidats introduisaient parfois une double
104 demande, qui débouchait sur un avis négatif de la Commission d'équivalence et sur un avis
105 positif du NARIC Vlaanderen.
- 106
- 107 - La place qu'occupent les entretiens et les examens d'aptitude dans le cadre de l'évaluation de
108 l'équivalence du diplôme, n'est pas claire. La Commission d'équivalence vérifierait les
109 connaissances en matière de déontologie, de législation de sécurité sociale dans notre pays et,
110 le cas échéant, de radioprotection.
- 111
- 112 - Une ambiguïté dans certaines attestations du NARIC Vlaanderen a dû être clarifiée : en l'absence
113 de diplôme étranger, l'équivalence était accordée sur la base d'un autre document. Mais
114 l'attestation du NARIC n'était valide que sur présentation du diplôme étranger authentique qui
115 n'était pas disponible. Le NARIC a fait savoir qu'il s'attaquait au problème.
- 116
- 117 - Pour certains candidats, la distinction entre une autorisation d'exercice (visa, fédéral) et
118 l'agrément d'une qualification professionnelle (Communautés) n'est pas toujours claire. Art.
119 145 mentionne la procédure pour « exercer leur profession », ce qu'un gynécologue peut p. ex.
120 interpréter au sens large.
- 121 Une demande de numéro INAMI nécessite d'avoir préalablement obtenu l'agrément de la
122 Communauté. Pour les candidats qui ne demandent pas un numéro INAMI, il n'est pas
123 strictement nécessaire de demander un agrément.
- 124 L'exigence de l'article 145 de la LEPSS « ... le cas échéant, l'agrément ou l'enregistrement » lors
125 de la demande de visa peut être interprétée de plusieurs manières (en fonction de la profession
126 de soins de santé, cela peut être interprété comme l'agrément d'une qualification
127 professionnelle). Qui qu'il en soit, dans leurs procédures, les Communautés traitent les
128 demandes d'agrément seulement après que le demandeur a obtenu un visa ; le cas échéant, ces
129 procédures devraient être adaptées pour ces dossiers.
- 130
- 131 - Le Conseil supérieur a souligné la différence avec les procédures plus strictes et mieux étayées à
132 l'étranger et s'est référé aux États-Unis, où il sera bientôt exigé que les instituts de formation
133 étrangers soumettent une accréditation internationale.
- 134

- Pour terminer, l'avis soulignait l'importance d'un test linguistique et plaidait pour qu'il soit examiné s'il est possible de prévoir un suivi spécifique de l'activité professionnelle (et du lieu), ainsi que de la qualité et de la sécurité.

II.2. Réaction écrite du Dr Bert Winnen (chef du Cabinet de Mme la ministre M. De Block) datant du 2 juillet 2020 .

Le Dr Bert Winnen, chef du Cabinet de Mme la ministre M. De Block, a réagi dans une lettre datant du 2 juillet 2020).

7.2. . Il plaidait en faveur d'une « diligence raisonnée » (« due diligence ») avec un contrôle approfondi de la motivation évoquée pour constater l'équivalence du diplôme. En cas de doute, il y a lieu de demander des explications aux Communautés. Les avis doivent être rendus par l'assemblée plénière du Conseil supérieur. Le moindre soupçon de fraude ou de falsification nécessite une action appropriée conformément aux dispositions du Code pénal.

M. le Chef de Cabinet a encore indiqué que le dossier serait inscrit pour discussion à l'ordre du jour de la conférence interministérielle. Il s'est ensuivi une correspondance avec M. le ministre Weyts, qui a l'enseignement en Communauté flamande dans ses attributions.

II.3. Concertation du 03.12.2020 entre l'AVOHOKS¹¹, le NARIC Vlaanderen et le SPF Santé publique, service Professions

En date du 3 décembre 2020, une concertation a eu lieu avec l'Agentschap Hoger Onderwijs Vlaanderen et le NARIC Vlaanderen (PV approuvé et joint en annexe 3).

Le NARIC Vlaanderen a exposé la procédure purement écrite de détermination de l'équivalence du diplôme :

- Authentification du diplôme (en utilisant des vérifications technologiques et si nécessaire en contactant l'université concernée) ;

- Évaluation du contenu de la formation par une Commission composée de professeurs d'universités flamandes : objectifs d'apprentissage, nombre d'années, nombre de crédits, niveau (bachelier ou master), qualité sur la base de la thèse de master p. ex. ou du travail scientifique.

Le NARIC Vlaanderen souligne que l'équivalence de diplômes ne signifie pas que les diplômes doivent être identiques : ainsi, il ne peut être exigé que le candidat ait reçu une formation en déontologie et santé publique belges. La présence de ces cours dans le curriculum étranger peut toutefois être vérifiée.

Le NARIC Vlaanderen stipule que tout ce qui concerne l'exercice de la médecine, comme les connaissances linguistiques ou les notions de sécurité sociale belge, relève de la compétence fédérale pour l'octroi d'un visa (« licence to practice » - autorisation à exercer).

¹¹ Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs, Kwalificaties & studietoelagen Vlaanderen

À la question posée, le NARIC Vlaanderen a précisé que le « bekwaamheidsonderzoek » (examen d'aptitude) prévu à l'art. 14, §3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juin 2013¹² n'est pas (plus) appliqué.

Le NARIC Vlaanderen souligne néanmoins la nécessité d'un « quality check » (contrôle de qualité) pour évaluer la « fitness to practice » (aptitude à exercer), mais cela concerne l'exercice et une responsabilité fédérale.

Enfin, il a été discuté des possibilités d'échange d'informations et de simplification administrative.

Dans l'intervalle, on a appris que le NARIC Vlaanderen organisait des examens pratiques en dentisterie, comme le montre une lettre datée du 28 février 2020.

Des explications complémentaires seront demandées au NARIC Vlaanderen.

Om die reden nodigen we u uit voor het praktijkexamen tandheelkunde Het examen test uw (pre)klinische tandheelkundige vaardigheden Als uit dit examen blijkt dat uw vaardigheden gelijkwaardig zijn aan de vaardigheden die verwacht worden aan het einde van de Vlaamse opleiding, kan u toch nog een gelijkwaardigheidserkenning krijgen

Na uw deelname aan het examen volgt een nieuwe gelijkwaardigheidsbeslissing Er zijn drie mogelijke beslissingen

- Gelijkwaardigheid master in de tandheelkunde
- Gelijkwaardigheid bachelor in de tandheelkunde
- Geen gelijkwaardigheid Dit zal enkel het geval zijn wanneer uit de resultaten blijkt dat het niveau van de (pre)klinische tandheelkundig vaardigheden ruimschoots onvoldoende is Starten met de opleiding tandheelkunde kan dan enkel mits toelating via het toelatingsexamen tandarts

NARIC-Vlaanderen organiseert dit examen in samenwerking met de opleidingen Tandheelkunde van KU Leuven en UGent

II.4. Quelques leçons de l'étranger : Procédures plus strictes et période de sécurité

Au Royaume-Uni, il est dans un premier temps procédé à une évaluation¹³ de la « primary medical qualification » dans l'établissement universitaire qui a délivré le diplôme. Il existe d'ailleurs une « black list » (sur le site internet du GMC - General Medical Council) des établissements d'enseignement qui ne répondent pas aux critères de qualité et dont les diplômes ne sont pas acceptés.

50% des demandeurs sont ensuite évalués à Manchester pour leurs « knowledge and skills » au moyen d'un examen à choix multiple et d'une simulation de situation clinique structurée. Les 50% restants prouvent leurs mérites p. ex. grâce à une collaboration universitaire. L'expérience passée doit être

¹² Arrêté du Gouvernement flamand du 14 juin 2013 relatif aux conditions et à la procédure de reconnaissance de titres étrangers délivrés dans l'enseignement supérieur, MB 18 juillet 2013.

¹³ Par l'ECFMG (Educational Commission for foreign medical graduates)

présentée dans les détails au moyen de certificats, et la « fitness to practise » est évaluée (conduct, impairment, quality-safety, language). Lors d'un « final check » pendant un entretien en face à face, tous les documents soumis par voie électronique sont comparés aux originaux et à la signature physique que doit apposer le demandeur (cf. fraude à l'identité).

La charge de la preuve incombe au demandeur : « International medical graduates have no entitlement to registration. the onus is on the applicant to satisfy us that they should be registered and that their fitness to practice is not impaired »¹⁴

En France, les connaissances des demandeurs sont évaluées (épreuve de vérification des connaissances) préalablement à l'autorisation à exercer (plus ciblé par spécialité) et un « parcours de consolidation » d'une durée de 1 à 2 ans doit être suivi (article L411-2 Code de la Santé Publique https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072665/LEGISCTA000006171263/#LEGIARTI000038887914).

Les États-Unis exigent (ECFMG¹⁵) qu'à partir de 2023, les universités étrangères soient accréditées par une « agency » accréditée par la WFME. L'accréditation d'une telle « agence » revenait à environ 60 000 £ sans frais en 2019.

8

Lors d'une réunion ZOOM fin 2020, on a appris qu'il existe d'excellentes universités au Liban p.ex., mais aussi des universités dont la réputation est beaucoup plus faible.

Si l'analyse d'équivalence du diplôme en Belgique se fonde uniquement sur le titre et le nombre d'heures d'une certaine matière théorique, cette approche est déjà trop faible.

¹⁴ Par opposition aux articles 3 et 4, §1^{er}, de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 14 juin 2013 relatif aux conditions et à la procédure de reconnaissance de titres étrangers délivrés dans l'enseignement supérieur, *MB* 18 juillet 2013 :
« Art. 3 L'autorité de reconnaissance reconnaît chaque titre étranger comme étant équivalent à un diplôme d'enseignement supérieur flamand, à moins qu'il y ait une différence substantielle.
Art. 4, §1^{er} La charge de la preuve de la différence substantielle incombe à l'autorité de reconnaissance. »

¹⁵ ECFMG = Educational Commission for foreign medical graduates

III. PROPOSITION : critères et procédure sûrs et comparables au niveau international, avec une sécurité juridique pour toutes les parties

La procédure prévue à l'article 145 de la LEPSS ne résiste à aucune comparaison internationale et se limite à « cocher la case » de quelques formalités. Il est très inquiétant que la procédure soit presque exclusivement et pratiquement toujours uniquement sur papier.

Nous devons tendre vers une procédure transparente, avec une sécurité juridique pour le demandeur et une bien meilleure garantie de qualité et de sécurité pour la population. La charge de la preuve doit incomber au demandeur car ce dernier dispose par ailleurs de la plupart des informations.

Les attentes concrètes à l'égard de chaque partie intervenante doivent être clairement définies.

III.1. L'équivalence du diplôme

L'équivalence du diplôme est une première étape cruciale, au vu de la fraude internationale des diplômes et de la grande variabilité en termes de qualité des établissements d'enseignement étrangers.

L'entretien des candidats et l'examen d'aptitude sont prévus dans les procédures des entités fédérées¹⁶ et ces possibilités doivent être utilisées et appliquées pour des raisons de sécurité.

Il y a lieu d'actualiser les informations sur la fiabilité qualitative des établissements d'enseignement étrangers.

¹⁶ Art. 11, §1^{er} et art. 14, §3 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 14 juin 2013 relatif aux conditions et à la procédure de reconnaissance de titres étrangers délivrés dans l'enseignement supérieur, *MB* 18 juillet 2013 :

Art. 11 Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, *MB* 16 septembre 2016.

III.2. Le niveau fédéral

Le **niveau fédéral** qui se charge d'octroyer les visas doit pouvoir faire plus que la simple constatation qu'il y a équivalence, et aussi un récent « certificate of current professional status ».

Le conseil consultatif doit pouvoir évaluer la « fitness to practice » au niveau des critères classiques : « impairment » (aptitude physique et psychique, qualité et sécurité, et compétences linguistiques)

Le comportement déontologique (« conduct ») sera évalué chez les médecins par l'Ordre des Médecins lors de la demande d'inscription. Pour les professions de santé qui n'ont pas d'Ordre, le comportement déontologique doit également pouvoir entrer en ligne de compte.

La qualité et la sécurité impliquent e.a. que l'expérience professionnelle récente est pertinente et que, sur cette base, le visa peut être refusé ou soumis à certaines conditions.

Une « période de consolidation » avec la possibilité d'un suivi et éventuellement d'une formation complémentaire, doit pouvoir être imposée. Un visa provisoire, éventuellement limité à certaines activités professionnelles (« scope of practice » limité) au cours d'une première phase (« provisional licence ») devrait être possible.

Cette approche (« licence to practice », « fitness to practice ») correspond d'ailleurs en grande partie à la philosophie de l'article 8 (compétence et visa, portfolio) et à l'article 56 (plan d'amélioration) de la Loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé¹⁷. La seule différence avec la présente proposition est que les critères de la « fitness to practice » doivent/peuvent être évalués **préalablement** à l'octroi d'un visa.

Pour une évaluation correcte de la « fitness to practice », il doit pouvoir être tenu compte des activités professionnelles prévues.

Le visa en tant que première étape très large vers l'exercice, sans aucune évaluation des qualifications professionnelles précédemment acquises, est vraisemblablement un mécanisme qui se fait beaucoup trop à l'aveugle.

L'article 145 de la LEPSS « ... ne peuvent exercer leur profession qu'après ... ». Un gynécologue provenant d'un pays tiers supposera qu'un visa implique l'exercice de la gynécologie. Tant qu'il ne demande pas de numéro INAMI et qu'il a trouvé un autre moyen de financer ses activités, une demande d'agrément de la qualification ne sera pas nécessaire.

Afin de pouvoir déterminer le bon « scope of practice » au cours de la « provisional licence », il semble indiqué que pour ces dossiers « article 145 », une demande d'agrément de la qualification étrangère auprès de la Communauté puisse être faite préalablement à la délivrance d'un visa.

¹⁷

Loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, MB 14 mai 2019

290 Le tout nécessitera très probablement une main-d'œuvre et des moyens adaptés, mais il est
291 crucial d'éviter les situations à haut risque de dommages afin de maintenir la confiance de la
292 population.

293 Annexes : 3

294 ---

295