

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

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

5
6 Nécessité d'une procédure (juridiquement) sûre et comparable au niveau
7 international

8

9 I. CONTEXTE 2

10 II. DISCUSSIONS : raisons d'inquiétude 5

11 II.1 Avis du Conseil supérieur des médecins du 18 juin 2020 5

12 II.2 Réaction écrite du Dr Bert Winnen (chef du Cabinet de Mme la ministre M. De Block) datant
13 du 2 juillet 2020 6

14 II.3 **Concertation du 03.12.2020 entre l'AVOHOKS, le NARIC Vlaanderen et le SPF Santé publique,**
15 **service Professions** 6

16 II.4 Quelques leçons de l'étranger : Procédures plus strictes et période de sécurité 7

17 III. PROPOSITION : critères et procédure sûrs et comparables au niveau international, avec une
18 sécurité juridique pour toutes les parties 9

19 III.1. L'équivalence du diplôme 9

20 III.2. Le niveau fédéral 10

1

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.

29 I. CONTEXTE

30

31

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

34

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

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

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

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

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

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

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

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

60

61

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

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	<ul style="list-style-type: none"> - 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)	

3

66

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

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

138 II.2. Réaction écrite du Dr Bert Winnen (chef du Cabinet de Mme la ministre M. De 139 Block) datant du 2 juillet 2020 . 140

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

143 7.2. . Il plaidait en faveur d'une « diligence raisonnée » (« due diligence ») avec un contrôle approfondi
144 de la motivation évoquée pour constater l'équivalence du diplôme. En cas de doute, il y a lieu de
145 demander des explications aux Communautés. Les avis doivent être rendus par l'assemblée plénière du
146 Conseil supérieur. Le moindre soupçon de fraude ou de falsification nécessite une action appropriée
147 conformément aux dispositions du Code pénal.

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

151

152 II.3. Concertation du 03.12.2020 entre l'AVOHOKS¹¹, le NARIC Vlaanderen et le SPF 153 Santé publique, service Professions 154

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

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

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

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

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

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

¹¹ Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs, Kwalificaties & studietoelagen Vlaanderen

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

173
174 Le NARIC Vlaanderen souligne néanmoins la nécessité d'un « quality check » (contrôle de qualité) pour
175 évaluer la « fitness to practice » (aptitude à exercer), mais cela concerne l'exercice et une responsabilité
176 fédérale.

177
178 Enfin, il a été discuté des possibilités d'échange d'informations et de simplification administrative.

179
180 Dans l'intervalle, on a appris que le NARIC Vlaanderen organisait des examens pratiques en dentisterie,
181 comme le montre une lettre datée du 28 février 2020.

182 Des explications complémentaires seront demandées au NARIC Vlaanderen.

183

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

184

185

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

187

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

192 50% des demandeurs sont ensuite évalués à Manchester pour leurs « knowledge and skills » au moyen
193 d'un examen à choix multiple et d'une simulation de situation clinique structurée. Les 50% restants
194 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)

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

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

202

203 En France, les connaissances des demandeurs sont évaluées (épreuve de vérification des connaissances)
204 préalablement à l'autorisation à exercer (plus ciblé par spécialité) et un « parcours de consolidation »
205 d'une durée de 1 à 2 ans doit être suivi (article L411-2 Code de la Santé Publique

206 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072665/LEGISCTA000006171263/#LEGIARTI000038887914).
207

208

209 Les États-Unis exigent (ECFMG¹⁵) qu'à partir de 2023, les universités étrangères soient accréditées par
210 une « agency » accréditée par la WFME. L'accréditation d'une telle « agence » revenait à environ 60 000
211 £ sans frais en 2019.

212

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

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

217

218

219

220

221

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

222 III. PROPOSITION : critères et procédure sûrs et comparables au
223 niveau international, avec une sécurité juridique pour toutes les
224 parties
225

226 La procédure prévue à l'article 145 de la LEPSS ne résiste à aucune comparaison internationale et se
227 limite à « cocher la case » de quelques formalités. Il est très inquiétant que la procédure soit presque
228 exclusivement et pratiquement toujours uniquement sur papier.
229

230 Nous devons tendre vers une procédure transparente, avec une sécurité juridique pour le demandeur et
231 une bien meilleure garantie de qualité et de sécurité pour la population. La charge de la preuve doit
232 incomber au demandeur car ce dernier dispose par ailleurs de la plupart des informations.
233

234 Les attentes concrètes à l'égard de chaque partie intervenante doivent être clairement définies.
235

236 III.1. L'équivalence du diplôme

9

237
238 **L'équivalence du diplôme** est une première étape cruciale, au vu de la fraude internationale des
239 diplômes et de la grande variabilité en termes de qualité des établissements d'enseignement étrangers.
240

241 L'entretien des candidats et l'examen d'aptitude sont prévus dans les procédures des entités
242 fédérées¹⁶ et ces possibilités doivent être utilisées et appliquées pour des raisons de sécurité.
243

244 Il y a lieu d'actualiser les informations sur la fiabilité qualitative des établissements
245 d'enseignement étrangers.
246

246

247

248

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.

249 III.2. Le niveau fédéral

250

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

253

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

257

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

261

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

264

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

269

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

275

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

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

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

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

289

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