

Bruxelles, le 27 mars 2014

Avis n° 2014/08

Emis d'initiative

Article 109 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Le statut social des médecins généralistes et des médecins-spécialistes en formation

Les médecins-spécialistes (depuis 1983) et les médecins généralistes (depuis 2009) en formation bénéficient d'un statut social sui generis. Dans ce cadre, ils sont partiellement assujettis à la sécurité sociale des salariés.

Les médecins spécialistes en formation étaient, en application d'une décision ministérielle de 1983, considérés comme des indépendants à titre complémentaire pour les activités indépendantes exercées à côté de leur formation. L'administration n'a pas appliqué cette décision à partir de 2009 aux médecins généralistes en formation ayant une activité accessoire. De plus, les commentaires de l'INASTI (depuis 2010) et les instructions administratives (depuis 2013) prévoient que les médecins spécialistes et les médecins généralistes en formation ne peuvent être qualifiés d'indépendants à titre complémentaire. Ce changement de point de vue va à l'encontre de la décision ministérielle de 1983 et a de lourdes implications pour les médecins spécialistes en formation concernés.

Dès lors, le CGG demande qu'une note aux caisses signée par la Ministre des indépendants règle ce problème en distinguant :

- les activités médicales effectuées dans le prolongement de la formation de MGF ou MSF. Pour ces activités, ces médecins en formation ne seraient pas assujettis au statut social des indépendants et*
- les autres activités médicales exercées à côté de la formation et les autres activités indépendantes pour lesquelles ils seraient assujettis comme indépendant à titre principal.*

Enfin, le Comité remarque que sa proposition ne constitue pas une solution quant au fond pour les médecins en formation qui effectuent des services de garde et pour lesquels ils sont rétribués en dehors du statut 'sui generis'. Ce problème peut par contre être résolu en améliorant la protection sociale des médecins généralistes et des médecins-spécialistes en formation.

1 Médecins généralistes et médecins-spécialistes en formation

Les futurs médecins généralistes et médecins-spécialistes suivent, après leur formation de base comme médecin, une formation spécifique en médecine généraliste ou spécialisée. Ces formations master-après-master comportent, à côté de la formation universitaire continue une "composante formation professionnelle". Tant les médecins généralistes (MGF) que les médecins-spécialistes (MSF) en formation accomplissent pendant leur master-après-master une période de stage. Pour les prestations qu'ils effectuent durant cette période de stage, ils perçoivent une indemnité.

Les médecins généralistes et les médecins spécialistes en formation bénéficient¹ d'un statut social 'sui generis'². Ce statut relève du champ d'application de la législation ONSS³, mais n'accorde aux intéressés que des droits sociaux limités. En effet, les MGF et les MSF ne sont assurés que dans le régime de l'assurance maladie-invalidité⁴, des allocations familiales, des accidents de travail et des maladies professionnelles. Par conséquent, le statut 'sui generis' n'offre aux intéressés aucune protection contre le chômage et ne leur permet pas de se constituer une pension légale.

2 MGF et MSF : une double problématique

2.1 Droits à pension : la possibilité d'assimilation

Depuis le 1er janvier 1997, les MSF qui ont entamé une activité indépendante dans les 180 jours suivant la fin de leur formation, peuvent faire assimiler leur période de formation antérieure dans un établissement de soins à une période d'activité professionnelle comme indépendant⁵. A cet effet, ils doivent payer les cotisations requises.

Le MGF n'ont pas encore cette possibilité d'assimilation. Un projet d'arrêté royal, qui a déjà été soumis au Comité, doit toutefois étendre le champ d'application des articles 28 et 33 du RGP de manière à permettre aussi aux MGF de faire assimiler, moyennant le paiement d'une cotisation, la période de leur formation professionnelle à une activité professionnelle

2.2 Activité indépendante exercée par le MGF et le MSF : quid ?

Tant les MGF que MSF peuvent, en plus de leur formation, exercer une activité de travailleur indépendant. En principe, il ne peut s'agir que d'une activité non médicale. En effet, en dehors de leur formation, les intéressés ne peuvent pas exercer d'autres activités médicales rémunérées⁶. Un double problème se pose concernant l'assujettissement des intéressés pour ces activités.

2.2.1 La qualification de l'activité indépendante exercée accessoirement par les MGF et les MSF

Les MGF et les MSF en formation sont actuellement supposés être assujettis comme des indépendants à titre principal pour les activités indépendantes exercées à côté de leur formation.

Dans le passé, une autre pratique administrative existait toutefois pour les MSF

¹ MSF : depuis le 1er avril 1983, MGF : depuis le 1er juillet 2009.

² Base légale : art. 15bis de l'AR du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

³ Les MGF et les MSF paient également des cotisations ONSS sur leur rémunération.

⁴ Tant les soins de santé que l'assurance indemnités, y compris dans le cadre du repos de maternité.

⁵ Base légale : art. 28, § 3, alinéa 4 et art. 33, §1er, 1°, alinéa 2, de l'AR du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

⁶ "Le candidat-spécialiste doit limiter son activité médicale aux activités de formation." (art. 2, §4, AM du 30 avril 1999 fixant les critères généraux d'agrégation des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage) et "Pendant la durée de sa formation, le candidat médecin généraliste limite strictement son activité médicale aux activités visées au présent arrêté." (art. 1^{er}, AM du 17 juillet 2009 fixant les activités médicales du candidat médecin généraliste, durant les périodes de stage auprès d'un maître de stage agréé, dans le cadre de la formation spécifique en médecine générale).

Une décision ministérielle du 8 juin 1983 précisait, en effet, que⁷ l'activité professionnelle occasionnelle que des MSF exercent en qualité de travailleur indépendant en plus de leur formation, devait être considérée comme une activité à titre complémentaire. Cela reposait sur la supposition que des MSF exercent une activité comme ouvrier ou employé répondant à la notion d'occupation habituelle et en ordre principal.

Pendant longtemps, l'INASTI a appliqué cette décision et la pratique administrative qui en a découlé a été reprise dans les commentaires INASTI sur le statut social des travailleurs indépendants.

Bien que les MGF ont depuis le 1^{er} juillet 2009 un statut 'sui generis' similaire à celui des MSF, la décision ministérielle n'était pas appliquée aux MGF.

Lors de l'actualisation des commentaires en 2010, l'INASTI a introduit une approche différente. Cette actualisation s'est faite à l'occasion de l'introduction du statut sui generis pour les médecins généralistes en formation. Il convient de noter que la décision ministérielle de 1983 qui concernait les médecins spécialistes en formation ne s'appliquait pas aux médecins généralistes en formation. Cela pouvait entraîner une disparité entre la manière dont les médecins généralistes en formation et les médecins spécialistes en formation sont considérés pour l'activité indépendante qu'ils exercent à côté de leur formation. Les commentaires précisent depuis lors que le MSF qui exerce une activité indépendante doit être qualifié d'indépendant à titre principal parce que l'article de base pour faire la distinction entre activité principale/complémentaire (article 35 RGS) suppose l'exercice simultané de deux activités professionnelles. Le raisonnement à cet égard est qu'il ne peut être question d'activité professionnelle en qualité de MSF parce que :

- Que ce médecin ne perçoit pas un salaire mais une indemnité et
- que depuis l'académisation de la formation spécifique, il peut en faire être considéré comme un étudiant⁸.

Une note aux caisses d'assurances sociales n'a pas immédiatement communiqué ce nouveau de point de vue. De ce fait, la pratique administrative est demeurée inchangée jusqu'à la publication de la note aux caisses d'assurances sociales du 9 juillet 2013 relative au contrôle manuel des activités complémentaires. Cette note aux caisses se réfère, en effet, aux commentaires INASTI pour argumenter que les MSF et les MGF ne peuvent pas être considérés comme des indépendants à titre complémentaire. Bien que la note ne précise pas à partir de quand la pratique modifiée trouve à s'appliquer, la DG Indépendants a fait savoir le 18 septembre 2013 via Pyramid, qu'elle est d'application à partir du premier trimestre 2012, tant pour les nouvelles affiliations que pour les dossiers en cours.

Cette nouvelle approche implique un changement de la pratique administrative alors que la décision ministérielle de 1983 n'a pas été adaptée ou remplacée : Les MSF et les MGF doivent, pour leurs activités indépendantes exercées à côté de leur formation, désormais être assujettis comme des indépendants à titre principal alors que la décision ministérielle de '83 qui est encore d'application aujourd'hui prévoit que les MSF doivent être considérés comme des indépendants titre complémentaire.

⁷ Avec effet rétroactif au 1^{er} avril 1983

⁸ En soi, un étudiant n'exerce pas d'activité professionnelle.

2.2.2 Services de garde et d'urgence assurés par des MSF

L'adaptation de la pratique administrative concerne plus spécialement certains MSF qui assurent des services de garde et d'urgence pour lesquels ils sont rétribués en dehors du statut 'sui generis'⁹. Bien que les activités médicales des MSF doivent se limiter à des activités de formation, certains hôpitaux leur demandent d'effectuer des services de garde et d'urgence en dehors du cadre de la formation¹⁰. La législation ONSS et le statut sui generis ne s'appliquent pas à ces activités qui sont dès lors considérées comme des activités indépendantes.

Suite à la note du 9 juillet 2013, un certain nombre de MSF dont les revenus produits par des services d'urgence et de garde étaient précédemment considérés avoir été recueillis à titre complémentaire, ont été assujettis comme des travailleurs indépendants à titre principal. Il en découle pour les intéressés des implications financières importantes.

3 L'avis du CGG

3.1 Remarque préalable

Le CGG reconnaît les problèmes évoqués concernant les MGF et les MSF. Il est prêt à contribuer à la formulation d'une solution possible dans le cadre du statut social des indépendants et émet, dans ce cadre, quelques propositions.

Le CGG souhaite cependant souligner au préalable qu'il est partisan:

- d'un traitement égal des MGF et des MSF tant au niveau de l'assimilation pour la constitution de la pension qu'au niveau de l'approche juridique et administrative des activités indépendantes exercées à côté de leur formation;
- d'une amélioration de la protection sociale des MGF et des MSF, et en tous les cas du fait que le statut sui generis permette à ces médecins de se constituer des droits en matière de pension. C'est d'autant plus important au vu des réformes récentes en matière de pension qui durcissent les conditions de carrière. Il va de soi que cette amélioration ne peut se faire qu'en concertation avec le secteur et les organisations concernés.

3.2 L'assujettissement en cas d'activité indépendante exercée à côté de la formation

Le Comité note que les services de garde et d'urgence pour lesquels certains MSF sont rétribués en dehors du statut 'sui generis' en dehors du cadre strict du stage sont problématiques sous l'angle de l'assujettissement.

Bien que ces services ne constituent apparemment pas un élément de la formation au sens strict, ils peuvent cependant être considérés comme étant effectués dans le prolongement de la formation

Pour remédier à cette problématique, le Comité propose de faire une distinction entre les actes médicaux effectués dans le prolongement de la formation de MGF ou de

⁹ L'expérience apprend que les activités complémentaires se rapportent à cela dans quasi tous les cas.

¹⁰ *Le candidat spécialiste doit limiter son activité médicale aux activités de formation.* (art. 2, § 4, de l'AM du 30 avril 1999 fixant les critères généraux d'agrégation des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage). Il en est de même pour les MGF : *"Pendant la durée de sa formation, le candidat médecin généraliste limite strictement son activité médicale aux activités visées au présent arrêté."* (art 1^{er} de l'AM du 17 juillet 2009 fixant les activités médicales du candidat médecin généraliste, durant les périodes de stage auprès d'un maître de stage agréé, dans le cadre de la formation spécifique en médecine générale).

MSF, les autres activités médicales (non autorisées) exercées à côté de la formation et d'autres activités indépendantes non médicales.

- Pour les services de garde ou les autres activités médicales qui sont exercées comme personne physique dans un hôpital et qui se trouvent dans le prolongement de la formation, il ne devrait pas y avoir, sur la base de ces activités, d'assujettissement comme indépendant étant donné qu'il ne s'agit pas d'activités professionnelles indépendantes.
- Les autres activités médicales ¹¹ non autorisées exercées à côté de leur formation donneraient lieu à un assujettissement à titre principal (règles normales). Le statut de MGF ou de MSF en soi ne peut pas être pris en compte pour la qualification comme activité complémentaire. Les intéressés sont considérés comme des indépendants à titre principal pour ces activités.
- Les autres activités indépendantes exercées à côté de la formation, seraient soumises aux règles normales. Elles donneraient lieu à assujettissement à titre principal étant donné que le statut de MGF et de MSF ne garantit pas de couverture sociale à part entière.

Ces propositions devraient être l'objet d'une nouvelle directive (avec une portée juridique comparable à celle de la décision ministérielle de 1983) réglant cette question. Le Comité propose dans ce contexte de rédiger à l'intention des caisses d'assurances sociales une nouvelle note comprenant les propositions précitées et signée par la Ministre.

Jusqu'à ce que pareille nouvelle directive existe, il n'y a selon le Comité pas de raison concrète pour s'écarter de la décision ministérielle initiale de 1983. Il propose dès lors d'appliquer les anciennes directives jusqu'à ce qu'une nouvelle décision en la matière intervienne et donc de continuer en attendant une nouvelle directive, à considérer l'activité indépendante des candidats-spécialistes comme une activité à titre complémentaire. La décision ministérielle peut aussi être appliquée aux MGF à partir du 1^{er} juillet 2009.

Dans ce contexte, le Comité souhaite encore faire remarquer que sa proposition ne constitue pas une solution quant au fond pour les MSF et MGF qui effectuent des services de garde et d'urgence pour lesquels ils sont rétribués en dehors du statut 'sui generis'. Le Comité estime que ce problème d'assujettissement peut être résolu en améliorant la protection sociale des MSF et MGF.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 27 mars 2014 :



Muriel GALERIN,
Secrétaire



Jan STEVERLYNCK,
Président

¹¹ Cela signifie des activités médicales qui ne sont pas exercées comme personne physique, pas dans un hôpital ou pas dans le prolongement de la formation.