

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 16 november 1994 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 8 december 1980 tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten voor de specialiteit van otorhinolaryngologie", heeft op 14 februari 1995 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 16 novembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 fixant les critères spéciaux d'agrégation des médecins spécialistes, des maîtres de stages et des services de stage pour la spécialité d'oto-rhino-laryngologie", a donné le 14 février 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Artikel 35quater van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies bepaalt dat niemand een bijzondere beroepstitel kan dragen of zich op een bijzondere beroepsbekwaming kan beroepen, dan na door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort hiertoe te zijn erkend. Artikel 35sexies bepaalt onder meer dat de bedoelde erkenning wordt toegekend "voor zover is voldaan aan de erkenningscriteria die zijn vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheden de Volksgezondheid behoort, op advies, wanneer zij bestaan, van de Raden waaraan deze bevoegdheid is toegewezen".

De geciteerde bepalingen zijn in het koninklijk besluit nr. 78 ingevoegd bij de wet van 10 december 1990. Voordien bestond er ook reeds een systeem van erkenning van bijzondere bekwamingen, doch enkel met het oog op de toepassing van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. In het kader van die regeling waren al een aantal ministeriële besluiten genomen, waaronder het ministerieel besluit van 8 december 1980 tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten voor de specialiteit van otorhinolaryngologie.

.../...

2. Het thans voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot wijziging van het laatstgenoemde besluit.

Vooreerst wordt een van de bijzondere criteria voor de erkenning gewijzigd : de duur van de opleiding van een kandidaat-specialist wordt van vier op vijf jaar gebracht (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts zal de "bijzondere studie" gewijd aan de "otorhinolaryngologische en cervico-faciale chirurgie" pas in het vijfde in plaats van in het vierde jaar van de opleiding kunnen worden aangevat en zal, na deze "bijkomende vorming", het "getuigschrift" van "bijzondere bevoegdheid in de otorhinolaryngologische en cervico-faciale heekunde" slechts na het zevende in plaats van na het zesde jaar opleiding verkregen kunnen worden (artikel 2 van het ontwerp).

Ten slotte bevat het ontwerp nog een overgangsbepaling ten gunste van de kandidaten die hun opleiding zijn begonnen vóór de bekendmaking van het ontworpen besluit. Voor die kandidaten blijft de opleidingsduur gelden zoals bepaald in het door het ontwerp te wijzigen ministerieel besluit van 8 december 1980 (artikel 3).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit steunt dit inzonderheid op hoofdstuk IIbis van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967. Het ontwerp

.../...

vindt inderdaad rechtsgrond in dit besluit, meer bepaald in zijn artikel 35sexies. Anders dan het ministerieel besluit van 8 december 1980 dat erdoor wordt gewijzigd, steunt het ontworpen besluit niet op artikel 153, § 4, van de vroegere wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (thans artikel 215, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994), en evenmin op artikel 47 van het koninklijk besluit nr. 78 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies (1).

Nu het ontwerp er niet toe strekt elementen van de erkenning als geneesheer-specialist voor de specialiteit van otorhinolaryngologie te regelen voor de toepassing van de wetgeving betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, kunnen de desbe-

(1) Artikel 47 van het koninklijk besluit nr. 78 werd opgeheven door de wet van 19 december 1990, die onder meer artikel 35sexies in het koninklijk besluit nr. 78 invoegde.

treffende wetgeving en reglementering inderdaad niet als rechtsgrond voor het ontworpen besluit beschouwd worden (1).

2. Overeenkomstig artikel 35ter van het meervermelde koninklijk besluit nr. 78 wordt de lijst van bijzondere beroepstitels en van bijzondere beroepsbekwamingen vastgesteld door de Koning.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, vermeldt aldus de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in de otorhinolaryngologie.

Het ministerieel besluit van 8 december 1980 dat door het onderhavige ontwerp wordt gewijzigd bepaalt, benevens voorwaarden voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten voor de

(1) De Raad van State heeft er wel reeds op gewezen dat ontwerpen zoals het onderhavige, hoewel zij geen rechtsgrond daarin vinden, weliswaar van belang kunnen zijn voor de toepassing van de wetgeving en reglementering inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (advies L. 23.923/8 van 10 januari 1995 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen" en advies L. 23.879/8 van 10 januari 1995 over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de erkenning als huisarts wat het voeren van de titel van huisarts betreft").

specialiteit van otorhinolaryngologie, in zijn bijlage, rubriek A, punt 5, tevens de voorwaarden tot het verkrijgen van een "getuigschrift" van "bijzondere bevoegdheid in de otorhinolaryngologische en cervico-faciale heekunde". Deze bijzondere bevoegdheid kan bezwaarlijk anders worden beschouwd dan als een "bijzondere beroepsbekwaming" in de zin van de artikelen 35ter en volgende van het koninklijk besluit nr. 78.

Krachtens artikel 35septies van het koninklijk besluit nr. 78 bleven de erkenningsvoorwaarden voor een bijzondere beroepsbekwaming die van toepassing waren op de datum van inwerkingtreding van de wet van 10 december 1990, waardoor de artikelen 35ter tot 35septies in laatstgenoemd besluit werden ingevoegd, behouden tot nieuwe bepalingen ter uitvoering van de artikelen 35ter en 35sexies werden vastgesteld. Wat artikel 35ter betreft, gebeurde dit door het voornoemde koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde.

Op geen van de lijsten van bijzondere beroepstitels vastgesteld door het laatstgenoemde besluit, komt de bijzondere beroepsbekwaming voor van otorhinolaryngologische en cervico-faciale heekunde.

Uit de bewoordingen van de artikelen 35ter tot 35septies van het koninklijk besluit nr. 78 moet worden afgeleid dat met deze artikelen werd beoogd een exhaustieve regeling tot stand te brengen, die geen ruimte zou laten

.../...

voor bijzondere beroepstitels of bijzondere beroepsbekwamingen die niet met toepassing van die artikelen zouden zijn geregeld.

Sinds de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is er bijgevolg geen rechtsgrond meer voor het bepaalde in rubriek A, punt 5, van de bijlage bij het ministerieel besluit van 8 december 1980, in zoverre dit de bijzondere beroepsbevoegdheid in de otorhinolaryngologische en cervico-faciale heelkunde betreft (1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. In het eerste lid vervange men de woorden "inzonderheid op hoofdstuk IIbis" door "inzonderheid op artikel 35sexies".

(1) Zo deze beroepsbekwaming heden door de Koning (nog) niet als dusdanig is erkend, is zij volgens de gemachtigde ambtenaar evenmin erkend met het oog op de toepassing van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. Volgens de ambtenaar valt zij ook niet gelijk te stellen met de bijzondere beroepstitel "mond-, kaak- en gezichtschirurgie", waarvoor slechts een geneesheer-specialist in de stomatologie in aanmerking komt.

2. Men voege in het derde lid de woorden "inzonderheid op artikel 1," in tussen de woorden "beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde," en "gewijzigd bij ...".

3. Het ministerieel besluit van 30 augustus 1978 tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeeesters en stagediensten dient het ontwerp niet tot rechtsgrond. Het vierde lid van de aanhef, waarin naar dat besluit wordt verwezen, kan worden weggelaten.

4. De aanhef dient met een lid te worden aangevuld dat een verwijzing bevat naar het ministerieel besluit van 8 december 1980, dat door het ontwerp zal worden gewijzigd.

Artikel 1.

Men schrijve "rubriek A" in plaats van "hoofdstuk A".

Artikel 2.

Overeenkomstig de opmerking in verband met de rechtsgrond van het ontwerp, moet dit artikel worden geschrapt.

.../...

Artikel 3.

Men schrijve de bepaling beter als volgt :

"Voor de kandidaat die zijn opleiding begonnen is vóór de inwerkingtreding van dit besluit, blijft het voornoemde ministerieel besluit van 8 december 1980 van toepassing zoals het van kracht was vooraleer het werd gewijzigd bij dit besluit".

Artikel 4.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is er geen reden om af te wijken van de gewone regeling inzake inwerkingtreding van besluiten.

Dit artikel dient derhalve te worden geschrapt.

PORTEE DU PROJET.

1. L'article 35quater de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmer, des professions paramédicales et aux commissions médicales dispose que nul ne peut porter un titre professionnel particulier ou se prévaloir d'une qualification professionnelle particulière qu'après avoir été agréé à cet effet par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions. L'article 35sexies dispose notamment que l'agrément visé est accordé "pour autant qu'il soit satisfait aux critères d'agrération fixés par le Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions, sur avis, lorsqu'ils existent, des Conseils auxquels cette compétence est attribuée".

Les dispositions précitées ont été insérées dans l'arrêté royal n° 78 par la loi du 10 décembre 1990. Auparavant il existait déjà un système d'agrément de qualifications particulières, mais uniquement en vue de l'application de la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité. Dans le cadre de cette réglementation, un nombre d'arrêtés ministériels avaient déjà été établis, dont l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 fixant les critères spéciaux d'agrération des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage pour la spécialité d'oto-rhino-laryngologie.

2. Le projet d'arrêté actuellement soumis pour avis a pour objet de modifier ce dernier arrêté.

.../...

En premier lieu, il modifie l'un des critères spéciaux d'agrément : la durée de la formation d'un candidat spécialiste est portée de quatre à cinq ans (article 1er du projet).

En outre, l'"étude spéciale" consacrée à la "chirurgie oto-rhino-laryngologique et cervico-faciale" ne pourra être entamée que pendant la cinquième année de la formation au lieu de la quatrième et, au terme de cette "formation complémentaire", le "certificat" de "compétence spéciale en chirurgie oto-rhino-laryngologique et cervico-faciale" ne pourra être obtenu qu'après la septième année de formation au lieu de la sixième (article 2 du projet).

Enfin, le projet comporte également une disposition transitoire en faveur des candidats qui ont commencé leur formation avant la publication de l'arrêté en projet. En ce qui concerne ces candidats, c'est la durée de la formation prévue par l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 (article 3) que le projet envisage de modifier, qui continue à s'appliquer.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Selon le préambule de l'arrêté en projet, ce dernier se fonde notamment sur le chapitre IIbis de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 précité. Le projet, en effet, tient son fondement légal de cet arrêté, plus précisément de l'article 35sexies de celui-ci. A la différence de l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 qu'il modifie, l'arrêté en projet ne s'appuie pas sur l'arti-

.../...

cle 153, § 4, de l'ancienne loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance contre la maladie et l'invalidité (à présent l'article 215, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994), ni sur l'article 47 de l'arrêté royal n° 78 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales (1).

Dès lors que le projet n'a pas pour objet de régler des éléments de l'agrément comme médecin spécialiste pour la spécialité d'oto-rhino-laryngologie pour l'application de la législation relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, la législation et la réglementation y afférentes ne peuvent, en effet, être regardées comme le fondement légal de l'arrêté en projet (2).

(1) L'article 47 de l'arrêté royal n° 78 a été abrogé par la loi du 19 décembre 1990, qui inséra notamment l'article 35sexies dans l'arrêté royal n° 78.

(2) Toutefois, le Conseil d'Etat a déjà relevé que des projets tels que le projet examiné, bien que n'y trouvant aucun fondement légal, peuvent sans aucun doute présenter un intérêt pour l'application de la législation et de la réglementation relatives à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (avis L. 23.923/8 du 10 janvier 1995 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités d'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes" et avis L. 23.879/8 du 10 janvier 1995 sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'agrément comme médecin généraliste en ce qui concerne le port du titre de médecin généraliste").

2. Conformément à l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78 précité, la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières est établie par le Roi.

L'article 1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, fait donc mention du titre professionnel particulier de médecin spécialiste en oto-rhino-laryngologie.

L'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 que le projet examiné entend modifier, fixe, en son annexe, rubrique A, point 5, non seulement les conditions d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage pour la spécialité d'oto-rhino-laryngologie, mais également les conditions d'obtention d'un "certificat" de "compétence spéciale en chirurgie oto-rhino-laryngologique et cervico-faciale". Cette compétence spéciale ne peut guère être considérée que comme une "qualification professionnelle particulière" au sens des articles 35ter et suivants de l'arrêté royal n° 78.

En vertu de l'article 35septies de l'arrêté royal n° 78, les conditions de reconnaissance d'une qualification professionnelle particulière, applicables à la date d'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 1990, qui a inséré les articles 35ter à 35septies dans l'arrêté précité, furent maintenues jusqu'à l'établissement de nouvelles dispositions en exécution des articles 35ter et 35sexies. En ce qui concerne l'article 35ter, ces nouvelles dispositions ont été

.../...

énoncées dans l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire.

Aucune des listes de titres professionnels particuliers établies par ce dernier arrêté ne fait mention de la qualification professionnelle particulière en chirurgie oto-rhino-laryngologique et cervico-faciale.

Il convient de déduire des termes des articles 35ter à 35septies de l'arrêté royal n° 78 que ces articles visaient à élaborer une réglementation exhaustive qui ne laisserait aucune latitude à l'égard des titres professionnels particuliers ou aux qualifications professionnelles particulières non réglés en application de ces articles.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il n'existe, par conséquent, plus de fondement légal pour la règle énoncée à la rubrique A, point 5, de l'annexe de l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980, dans la mesure où il s'agit de la compétence spéciale en chirurgie oto-rhino-laryngologique et cervico-faciale (1).

(1) Si cette qualification professionnelle n'a pas encore été reconnue, à ce jour, en tant que telle par le Roi, elle n'a pas davantage été reconnue, selon le fonctionnaire délégué, en vue de l'application de la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité. Selon le fonctionnaire délégué, elle ne peut pas non plus être mise sur le même plan que le titre professionnel particulier de "chirurgie orale et maxillo-faciale" qui n'est susceptible d'être obtenu que par un médecin spécialiste en stomatologie.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Préambule.

1. Au premier alinéa, il conviendrait de remplacer les mots "notamment le chapitre IIbis" par les mots "notamment l'article 35sexies".

2. Dans le troisième alinéa, il y aurait lieu d'ajouter, les mots "notamment l'article 1er," entre les mots "praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire," et les mots "modifié par ...".

3. L'arrêté ministériel du 30 août 1978 fixant les critères généraux d'agrégation des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage, ne procure pas de fondement légal au projet. Le quatrième alinéa du préambule qui fait référence à cet arrêté, peut être omis

4. Il faudrait compléter le préambule par un alinéa comportant une référence à l'arrêté ministériel du 8 décembre 1980 qui sera modifié par le projet.

Article 1er.

Il conviendrait d'écrire "de la rubrique A" au lieu de "du chapitre A".

.../...

Article 2.

Conformément à l'observation relative au fondement légal du projet, il y aurait lieu de supprimer cet article.

Article 3.

Mieux vaudrait rédiger la disposition comme suit :

"Pour le candidat qui a commencé sa formation avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, l'arrêté ministériel précité du 8 décembre 1980 reste applicable tel qu'il était en vigueur avant sa modification par le présent arrêté".

Article 4.

Selon le fonctionnaire délégué, aucun motif ne justifie de déroger à la règle d'usage concernant l'entrée en vigueur des arrêtés.

Par conséquent, cet article doit être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : A. ALLEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. VERBIEST.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.