

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 18 oktober 1995 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de beroepstitel en de kwalificatievereisten voor de uitoefening van het beroep van bandagist, van orthesist, van prothesist en houdende vaststelling van de lijst van technische prestaties en de lijst van handelingen waarmee een bandagist, orthesist, prothesist door een arts kan worden belast", heeft op 19 december 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 18 octobre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au titre professionnel et aux conditions de qualification requises pour l'exercice de la profession de bandagiste, d'orthésiste, de prothésiste et portant fixation de la liste des prestations techniques et de la liste des actes dont le bandagiste, l'orthésiste, le prothésiste peut être chargé par un médecin", a donné le 19 décembre 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe de beroepen van bandagist, orthesist en prothesist te regelen.

In artikel 1 worden deze beroepen aangewezen als een paramedisch beroep. Artikel 2 bepaalt de beroepstitel waaronder de voornoemde beroepen worden uitgeoefend. In de artikelen 3 tot 8 worden de kwalificatievoorwaarden voor de uitoefening van elk van die beroepen vastgesteld. De lijst van de technische prestaties die de bandagist, de orthesist en de prothesist mogen verrichten, alsmede de lijst van de handelingen waarmee een arts hen kan belasten, maken het voorwerp uit van de artikelen 9 en 10 van het ontwerp, alsmede van de bijlagen I en II bij het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Krachtens artikel 23, § 2, 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 is het advies van de Nationale Raad voor de paramedische beroepen vereist voordat de beroepstitels bepaald kunnen worden.

In casu is dat advies gegeven op 7 november 1991.

.../...

Bij gebreke van een volledig inzicht in alle feitelijke gegevens van de zaak, is het de Raad van State niet mogelijk te verifiëren of de feitelijke omstandigheden sinds die datum niet zodanig zijn gewijzigd dat een nieuw advies moet worden ingewonnen.

2. De artikelen 3 tot 8 van het ontwerp bepalen de kwalificatievoorwaarden waaraan men moet voldoen om de beroepen van bandagist, orthesist of prothesist, of een combinatie van die beroepen, uit te oefenen. In elk van deze artikelen worden sub 1^o diploma- en opleidingsvereisten bepaald.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds meermaals heeft erkend, kan de federale overheid, op grond van haar bevoegdheid inzake de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, regels vaststellen voor de toegang tot een medisch of paramedisch beroep. Die bevoegdheid impliceert de bevoegdheid om de toegang tot zulk beroep afhankelijk te stellen van het slagen voor een bepaald examen of het behalen van een bepaald diploma (1). De federale overheid kan daarbij de minimale inhoud van de vereiste opleiding bepalen; het

(1) Zie, o.m., advies nr. L. 23.939/8 van 17 januari 1995 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 april 1995 tot wijziging 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, met het oog op de regeling van de uitoefening van de kinesitherapie, Parl. St., Kamer, 1993-94, nr. 1520-2, pp. 4-5.

bepalen van de concrete inhoud van de opleiding behoort daarentegen tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen (1).

Te dezen wordt in de artikelen 3 tot 5 weliswaar telkens bepaald dat de opleiding "ten minste" een nader bepaalde opleiding moet omvatten. Voor het overige wordt echter in die artikelen, en in de artikelen 6 tot 8, zeer precies bepaald dat het moet gaan om een middenstandsopleiding van een aantal jaren, aangevuld met bedrijfsbeleidsgerichte cursussen respectievelijk met een stage, eveneens van een aantal jaren. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die beschrijving van de vereiste opleiding afgestemd is op de bestaande toestand.

Door aldus precies te bepalen welk soort opleiding tot het vereiste diploma aanleiding kan geven, treedt de federale overheid op het terrein van de Gemeenschappen. De federale overheid kan immers wel bepalen dat een opleiding, met een bepaald minimumprogramma, gevolgd moet worden, doch zij kan niet voorschrijven dat het moet gaan om een "middenstandsopleiding". Evenmin kan zij voorschrijven dat een theoretische opleiding (ten minste) een bepaald aantal jaren moet duren; aldus wordt immers de bevoegdheid van de Gemeenschappen beperkt om te bepalen of het onderwijs voltijds of deeltijds kan worden gevolgd.

(1) Zie advies L. 24.265/8 van 9 mei 1995 over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de criteria voor erkenning van beoefenaars van de verpleegkunde als houders van de bijzondere beroepstitel van gegradueerde verpleger of gegradueerde verpleegster in intensieve en spoedgevallenzorg".

Vanuit het oogpunt van de volksgezondheid volstaat het voor de federale overheid om in meer algemene zin te bepalen dat een opleiding gevolgd moet worden, bevattende een programma dat beantwoordt aan het minimumprogramma zoals dit telkens in het ontwerp wordt bepaald; desgevallend kan daarbij ook een minimumduur bepaald worden, met eerbiediging evenwel van de bevoegdheid van de Gemeenschappen om te bepalen of de theoretische opleiding voltijds of deeltijds gevolgd kan worden, en dus ook om de totale duur van elke opleiding vast te stellen (1).

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat dan voorts gepreciseerd zou moeten worden dat enkel opleidingen in aanmerking komen, die worden gevolgd in een inrichting opgericht, gesubsidieerd of erkend door de Staat of door een van de Gemeenschappen. De federale overheid kan inderdaad bepalen dat de opleiding verstrekt moet worden door een inrichting die aan minimale kwaliteitsvereisten voldoet. Om de bevoegdheid van de Gemeenschappen maximaal te eerbiedigen, suggereert de Raad van State evenwel dat bepaald zou worden dat het gaat om een inrichting opgericht, gesubsidieerd of erkend "door de bevoegde overheid" : de Gemeenschappen kunnen de oprichting, de subsidiëring en de erkenning immers ook aan andere overheden toevertrouwen.

(1) De federale overheid zou bijvoorbeeld een minimum aantal uren kunnen voorschrijven. Het zou dan aan de Gemeenschappen staan om, daarmee rekening houdend, het aantal studiejaren vast te stellen.

3. In de artikelen 3, 4, 5 en 8, telkens 1^o, c, is sprake van een stage bij een "erkend" beoefenaar van een paramedisch beroep.

Volgens de gemachtigde ambtenaar komen als stagemeeester in beginsel in aanmerking de beroepsbeoefenaars die voldoen aan de kwalificatievoorwaarden bepaald in het ontworpen besluit en wier titels geïviseerd zullen zijn, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies (1). Ook de beroepsbeoefenaars die het voordeel genieten van de overgangsmaatregel van artikel 54ter, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78, komen in aanmerking.

Het zou de voorkeur verdienen dat zulks uitdrukkelijk in het ontwerp bepaald zou worden (2).

4. De Raad van State stelt vast dat de Nederlandse en de Franse tekst, wat de woorden "aanpassen", "aanleggen", "application" en "essayage" betreft, niet geheel overeenstemmen (zie de woorden "aanpassen"/"application" in de artikelen 3, 4, 5 en 8, telkens 1^o, c; de woorden "aan-

(1) Over een ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976, meer bepaald wat de paramedische beroepen betreft, heeft de Raad van State op 13 juni 1995 het advies L. 24.248/8 gegeven.

(2) Men houde er, voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, dan wel rekening mee dat het ontwerp L. 24.248/8 aanleiding gegeven moet hebben tot een koninklijk besluit dat reeds in werking getreden is.

passen"/"essayage" in de bijlagen Ia, Ib en Ic, telkens eerste lid, en in de bijlagen IIa, IIb en IIc; de woorden "het aanleggen"/"l'application" in de bijlagen IIb en IIc).

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of hier geen grotere eenvormigheid bereikt kan worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

In de eerste aanhefverwijzing schrappe men in het opschrift van het koninklijk besluit nr. 78 de woorden "de kinesitherapie". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1 van het ontwerp.

In de Nederlandse tekst van die verwijzing schrijve men, bij de opsomming van de wetten die artikel 5, § 1, eerste en derde lid, gewijzigd hebben, "19 december 1990" in plaats van "19 november 1990".

In dezelfde aanhefverwijzing schrijve men ten slotte, in fine : "... en artikel 23, gewijzigd bij de wet van 19 december 1990".

Artikel 4.

In de inleidende zin schrijve men : "Het beroep van orthesist mag slechts worden uitgeoefend ...".

.../...

Dezelfde opmerking geldt, mutatis mutandis, voor de artikelen 5, 6 en 7.

Artikel 6.

Sub 1^o schrijve men : "houder zijn van een diploma dat toegang geeft tot het beroep van bandagist of orthesist, aangevuld met ...".

In dezelfde bepaling is sprake van een "bijkomend beroep". Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt hiermee niet bedoeld een onderscheid te maken tussen een hoofdberoep en een bijberoep. De woorden "het bijkomend beroep", die wel die indruk wekken, kunnen dan ook best vermeden worden. De Raad van State suggereert om die woorden te vervangen door "het andere vakgebied dan datgene waarvoor de betrokkene het diploma heeft".

Dezelfde opmerkingen gelden, mutatis mutandis, voor de artikelen 7, 1^o, en 8, 1^o, eerste onderdeel.

Artikel 9.

In de Franse tekst van paragraaf 1 moet worden gepreciseerd dat het gaat om bijlagen "bij dit besluit".

Om redenen van wetgevingstechnische aard, vervangen men in de twee paragrafen van de Franse tekst de vermeldingen "§ 1" door "§ 1er".

.../...

Bijlage I.

1. De definities van "bandage", "orthese" en "prothese" horen niet thuis in de lijst van technische prestaties. Ze zouden beter in het dispositief van het ontworpen besluit worden opgenomen.

2. De Nederlandse en de Franse tekst van bijlage Ib, eerste lid, in fine, stemmen niet geheel met elkaar overeen.

PORTEE DU PROJET.

L'arrêté en projet a pour objet de réglementer les professions de bandagiste, d'orthésiste et de prothésiste.

L'article 1er définit ces professions comme des professions paramédicales. L'article 2 détermine le titre professionnel sous lequel les professions précitées sont exercées. Les articles 3 à 8 fixent les conditions de qualification relatives à l'exercice de chacune de ces professions. La liste des prestations techniques pouvant être accomplies par le bandagiste, l'orthésiste et le prothésiste ainsi que la liste des actes dont un médecin peut les charger font l'objet des articles 9 et 10 du projet, de même que des annexes I et II de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Selon l'article 23, § 2, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, l'avis du Conseil national des professions paramédicales est requis avant que les titres professionnels ne puissent être déterminés.

En l'espèce, cet avis a été donné le 7 novembre 1991.

Ne disposant pas d'une vue d'ensemble de tous les éléments de fait en cette matière, le Conseil d'Etat n'est

.../...

pas en mesure de vérifier si, depuis cette date, les circonstances de fait ne se sont pas modifiées au point qu'un nouvel avis doive être recueilli.

2. Les articles 3 à 8 du projet définissent les conditions de qualification qu'il faut remplir pour exercer les professions de bandagiste, d'orthésiste ou de prothésiste, ou encore une combinaison de ces professions. Chacun de ces articles détermine, sous son 1^o, des conditions de diplôme et de formation.

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà admis à plusieurs reprises, l'autorité fédérale a le pouvoir, en vertu de sa compétence relative à la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, de fixer des règles en matière d'accès à une profession médicale ou paramédicale. Cette compétence implique celle de subordonner l'accès à une telle profession à la réussite d'un examen déterminé ou à la détention d'un diplôme déterminé (1). Il est au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer, à cet égard, le contenu minimum de la formation requise; en revanche, il est de la

(1) Voir notamment l'avis n° L. 23.939/8 du 17 janvier 1995 sur un projet dont est issue la loi du 6 avril 1995 modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, en vue de la réglementation de la kinésithérapie, Doc. parl., Chambre, 1993-94, pp. 23-24.

compétence des Communautés de déterminer le contenu concret de la formation (1).

Il est vrai que les articles 3 à 5 disposent chaque fois, sur ce point, que la formation doit résulter "au moins" d'un enseignement déterminé. Pour le surplus, ces articles ainsi que les articles 6 à 8 prévoient toutefois de manière très précise qu'il doit s'agir d'un enseignement des classes moyennes d'un certain nombre d'années, complété, d'une part, par l'enseignement du patronat et, d'autre part, par un stage, d'un certain nombre d'années également. Le fonctionnaire délégué a déclaré que cette description de la formation requise est alignée sur la situation existante.

En disposant ainsi quel type d'enseignement peut conduire au diplôme requis, l'autorité fédérale empiète sur le domaine des Communautés. En effet, l'autorité fédérale peut certes disposer qu'une formation doit être suivie, avec un programme minimum déterminé, mais elle ne peut pas prescrire qu'il doit s'agir d'un "enseignement des classes moyennes". Elle ne peut pas davantage prescrire qu'il doit s'agir d'une formation théorique devant durer au moins un nombre déterminé d'années; ce faisant, elle limite en effet la compétence des Communautés pour déterminer si l'enseignement peut être suivi à temps plein ou à temps réduit.

(1) Voir l'avis L. 24.265/8 du 9 mai 1995 sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères d'agrément des praticiens de l'art infirmier comme porteurs du titre professionnel particulier d'infirmier gradué ou d'infirmière graduée en soins intensifs et d'urgence".

Du point de vue de la santé publique, il suffit pour l'autorité fédérale de déterminer dans un sens plus général qu'une formation doit être suivie, celle-ci comprenant un programme répondant au programme minimum tel qu'il est chaque fois prévu dans l'arrêté en projet; le cas échéant, il peut être également fixé une durée minimum à cet égard, en respectant toutefois la compétence des Communautés pour déterminer si la formation théorique peut être suivie à temps plein ou à temps réduit et, partant, pour fixer la durée totale de chaque formation (1).

Le fonctionnaire délégué dont l'attention a été attirée sur ce point, a déclaré que, dans ce cas, il faudrait préciser, en outre, que les seuls types d'enseignement pris en compte sont ceux suivis dans un établissement créé, subventionné ou agréé par l'Etat ou par l'une des Communautés. En effet, l'autorité fédérale peut prévoir que l'enseignement doit être dispensé par un établissement répondant à des exigences de qualité minimales. Afin de respecter au mieux la compétence des Communautés, le Conseil d'Etat suggère toutefois d'indiquer qu'il s'agit d'un établissement créé, subventionné ou agréé "par l'autorité compétente" : en effet, les Communautés peuvent également confier la création, l'octroi de subventions et l'agrément à d'autres autorités.

(1) L'autorité fédérale pourrait, par exemple, prescrire un nombre minimum d'heures. Il incomberait alors aux Communautés de fixer, compte tenu de ces dispositions, le nombre d'années d'études.

3. Le 1^o, c, des articles 3, 4, 5 et 8 fait chaque fois état d'un stage chez un praticien "agréé" d'une profession paramédicale.

Selon le fonctionnaire délégué, sont pris en considération, en principe, comme maîtres de stage, les praticiens qui remplissent les conditions de qualification déterminées par l'arrêté en projet et dont les titres seront visés, conformément aux règles énoncées à l'arrêté royal du 7 octobre 1976 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions médicales (1). Les praticiens qui bénéficient de la mesure transitoire prévue par l'article 54ter, § 1er, de l'arrêté royal n^o 78, sont eux aussi pris en compte.

Il serait préférable que cette règle soit formulée explicitement dans le projet (2).

4. Le Conseil d'Etat constate qu'en ce qui concerne les mots "application", "essayage", "aanpassen" et "aanleggen", les versions française et néerlandaise ne correspondent pas parfaitement (voir les mots "application"/"aanpassen" chaque fois au 1^o, c, des articles 3, 4, 5 et 8; les mots "essayage"/"aanpassen" chaque fois à l'alinéa 1er

(1) En ce qui concerne plus précisément les professions paramédicales, le Conseil d'Etat a rendu, le 13 juin 1995, l'avis L. 24.248/8 sur un projet modifiant l'arrêté royal du 7 octobre 1976.

(2) En ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, il conviendrait de tenir compte, dans ce cas, de ce que le projet L. 24.248/8 doit avoir donné lieu à un arrêté royal déjà entré en vigueur.

des annexes Ia, Ib et Ic, et aux annexes IIa, IIb et IIc; les mots "l'application"/"het aanleggen" aux annexes IIb et IIc).

Il incombe aux auteurs du projet de vérifier s'il ne serait pas possible d'atteindre une plus grande uniformité à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Au premier alinéa du préambule, il conviendrait, dans l'intitulé de l'arrêté royal n° 78, de supprimer les mots "de la kinésithérapie". La même observation vaut pour l'article 1er du projet.

Dans le texte néerlandais du même alinéa, il y aurait lieu, dans l'énumération des lois qui ont modifié l'article 5, § 1er, alinéas 1er et 3, d'écrire "19 december 1990" au lieu de "19 november 1990".

Toujours au même alinéa, il conviendrait, enfin, d'écrire in fine : "... et l'article 23, modifié par la loi du 19 décembre 1990".

Article 4.

Dans la phrase introductive, on écrira : "La profession d'orthésiste ne peut être exercée que ...".

.../...

La même observation vaut, mutatis mutandis, en ce qui concerne les articles 5, 6 et 7.

Article 6.

Au 1^o, on écrira : "être détenteur d'un diplôme donnant accès à la profession de bandagiste ou d'orthésiste, complété par ...".

La même disposition fait mention d'une "profession supplémentaire". Selon le fonctionnaire délégué, il ne s'agit pas de faire ainsi une distinction entre une profession à titre principal et une profession à titre d'appoint. Mieux vaudrait, dès lors, éviter les mots "la profession supplémentaire" qui donnent effectivement cette impression. Le Conseil d'Etat suggère de remplacer ces mots par "l'autre spécialité que celle dont l'intéressé possède le diplôme".

Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, en ce qui concerne les articles 7, 1^o, et 8, 1^o, première partie.

Article 9.

Dans le texte français du paragraphe 1er, il faudrait préciser qu'il s'agit d'annexes "du présent arrêté".

.../...

Pour des raisons de technique législative, il conviendrait de remplacer, dans les deux paragraphes, la mention "§ 1" par la mention "§ 1er".

Annexe I.

1. Les définitions de "bandage", d'"orthèse" et de "prothèse" ne sont pas à leur place dans la liste de prestations techniques. Mieux vaudrait les incorporer au dispositif de l'arrêté en projet.

2. A la fin de alinéa 1er de l'annexe Ib, les textes français et néerlandais ne correspondent pas parfaitement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

de Heer : J. GIJSSELS,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, 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. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. 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.