

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 26 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 orthoptist en houdende vaststelling van de lijst van de technische prestaties en van de lijst van handelingen waarmee de orthoptist door een arts kan worden belast", heeft op 19 december 1995 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 26 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 d'orthoptiste et portant fixation de la liste des prestations techniques et de la liste des actes dont l'orthoptiste peut être chargé par un médecin", a donné le 19 décembre 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe het beroep van orthoptist te regelen.

In artikel 1 wordt dit beroep aangewezen als een paramedisch beroep. Artikel 2 bepaalt de beroepstitel waaronder het beroep wordt uitgeoefend. In artikel 3 worden de kwalificatievoorwaarden voor de uitoefening van het beroep vastgesteld. De lijst van de technische prestaties die de orthoptist mag verrichten, alsmede de lijst van de handelingen waarmee een arts hem kan belasten, maken het voorwerp uit van de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, alsmede van de bijlagen I en II bij het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKING.

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.

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 3.

1. Dit artikel bepaalt de kwalificatievoorwaarden waaraan men moet voldoen om het beroep van orthoptist uit te oefenen. In 1º worden 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 bepalen van de concrete inhoud van de opleiding behoort daarentegen tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen (2).

2.1. Te dezen wordt in artikel 3, 1^o, weliswaar bepaald dat de daarin bedoelde opleidingen "minstens" een nader bepaald onderwijs moeten omvatten. Voor het overige wordt echter zeer precies bepaald dat het moet gaan om "3 jaar

(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.

(2) 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".

paramedisch hoger onderwijs met volledig leerplan" en om "2 jaar hoger onderwijs voor sociale promotie". De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die beschrijving van de vereiste opleiding afgestemd is op de bestaande toestand.

Door aldus te bepalen welk soort onderwijs 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, en dat het om een opleiding in het hoger onderwijs moet gaan. Zij kan daarentegen niet voorschrijven dat het moet gaan om "(hoger) onderwijs met volledig leerplan" of om "(hoger) onderwijs voor sociale promotie". Aldus wordt immers de bevoegdheid van de Gemeenschappen beperkt om te bepalen of het onderwijs voltijds of deeltijds gevolgd kan worden.

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 een minimumprogramma dat in het ontworpen besluit bepaald kan worden (1); desgevallend kan daarbij bepaald worden dat het moet gaan om een opleiding in het hoger onderwijs. Ook kan de minimumduur

(1) Zoals artikel 3, 1^o, van het ontwerp geredigeerd is, bepaalt het slechts het minimumprogramma van de opleiding die specifiek op orthoptisten gericht is. In plaats van te verwijzen naar een opleiding in het "paramedisch hoger onderwijs met volledig leerplan", zou het ontwerp daarenboven kunnen bepalen welke materies behoren tot het minimumprogramma van de opleiding die gemeenschappelijk is voor een aantal paramedische beroepen.

van de theoretische opleiding bepaald worden, met eerbiediging evenwel van de bevoegdheid van de Gemeenschappen om te bepalen of die opleiding voltijds of deeltijds gevolgd kan worden, en dus ook om de totale duur van elke opleiding vast te stellen (1).

2.2. Wat de stages betreft (1°, c), kan de federale overheid de minimumduur ervan bepalen. De Gemeenschappen zijn echter bevoegd om eventueel te bepalen dat de stage een onderdeel van de eigenlijke opleiding is.

2.3. Wat ten slotte het eindwerk betreft (1°, d), kan de desbetreffende bepaling geredigeerd worden met meer terughoudendheid ten aanzien van de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Essentieel is, volgens de gemachtigde ambtenaar, dat een origineel en wetenschappelijk werk wordt gemaakt, waaruit blijkt dat de betrokkene in staat is tot een analytische en synthetische activiteit in het vakdomein, en dat hij zelfstandig kan werken. Het verdient aanbeveling een bepaling in die zin in het ontwerp op te nemen. Het bepalen van de vorm van het beoogde werk (een "eindwerk" of een werk van een andere soort) kan dan overgelaten worden aan de Gemeenschappen.

(1) De federale overheid zou bijvoorbeeld een minimum aantal uren kunnen voorschrijven, zowel voor de opleiding die aan verschillende paramedische beroepen gemeen is als voor de opleiding die specifiek gericht is op de orthoptisten. Het zou dan aan de Gemeenschappen staan om, daarmee rekening houdend, het aantal studiejaren vast te stellen.

Bijlagen.

1. De bepalingen luidens welke een technisch verslag moet worden "gericht aan (lees : "tot") de voorschrijvende arts" (bijlage I, eerste en tweede hoofdstreepje, telkens inleidende zin), bepalen eigenlijk een voorwaarde waaronder de technische prestaties moeten worden verricht. Als zodanig horen die bepalingen niet thuis in de lijst van technische prestaties, en zouden ze beter in het dispositief van het ontworpen besluit worden opgenomen.

2. De Nederlandse en de Franse tekst van de bepalingen in verband met de "fixatiebepaling zonder dilatatie, of met dilatatie" (bijlage I, eerste hoofdstreepje, in fine; bijlage II a, in fine) dienen beter op elkaar afgestemd te worden.

3. In bijlage I, tweede hoofdstreepje, vierde sub-streepje, is sprake van het "voorschrijven" van prisma-glazen. De term "voorschrijven" kan tot misverstanden aanleiding geven, en zou beter door een andere term vervangen worden (1).

(1) De gemachtigde ambtenaar heeft voorgesteld de woorden "voorschrijven van prisma-glazen" te vervangen door "verduidelijken van de kenmerken van prisma-glazen".

PORTEE DU PROJET.

Le projet a pour objet de réglementer la profession d'orthoptiste.

L'article 1er définit cette profession comme une profession paramédicale. L'article 2 détermine le titre professionnel sous lequel la profession est exercée. L'article 3 fixe les conditions de qualification relatives à l'exercice de la profession. La liste des prestations techniques pouvant être accomplies par l'orthoptiste ainsi que la liste des actes dont un médecin peut le charger font l'objet des articles 4 et 5 du projet, de même que des annexes I et II de l'arrêté en projet.

OBSERVATION GENERALE.

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.

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 3.

1. Cet article détermine les conditions de qualification auxquelles il faut répondre pour exercer la profession d'orthoptiste. Le 1^o détermine des conditions de diplôme et de formation.

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a 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 la compétence 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 compétence des Communautés de déterminer le contenu concret de la formation (2).

2.1. Il est vrai que l'article 3, 1^o, dispose sur ce point que les formations qui y sont visées doivent résulter "au moins" d'un enseignement déterminé. Pour le surplus, il est cependant prévu de manière très précise qu'il doit s'agir de "l'enseignement supérieur paramédical de plein exercice d'au moins 3 ans" et de "l'enseignement supérieur de promotion sociale d'au moins 2 ans". Le fonctionnaire délégué a déclaré que cette description de la formation requise est alignée sur la situation existante.

(1) Voir notamment l'avis n° L. 23.939/8 du 17 janvier 1995 sur un projet qui a abouti à 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 l'exercice de la kinésithérapie, Doc. parl., Chambre, 1993-94, n° 1520-2, pp. 23-24.

(2) 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".

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, et qu'il doit s'agir d'une formation dans l'enseignement supérieur. Elle ne peut pas prescrire, par contre, qu'il doit s'agir de "l'enseignement (supérieur) de plein exercice" ou de "l'enseignement (supérieur) de promotion sociale". 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.

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 à un programme minimum qui peut être prévu dans l'arrêté en projet (1); le cas échéant, il peut être disposé en outre qu'il doit s'agir d'une formation dans l'enseignement supérieur. La durée minimum de la formation théorique peut être déterminée également, en respectant toutefois la compétence des Communautés pour déterminer si cette formation peut être suivie à temps plein

(1) Dans sa rédaction actuelle, l'article 3, 1^o, du projet ne détermine que le programme minimum de la formation qui s'adresse directement aux orthoptistes. Au lieu de viser une formation dans "l'enseignement supérieur médical de plein exercice", le projet pourrait prévoir en outre quelles matières font partie du programme minimum de la formation qui est commune à plusieurs professions paramédicales.

ou à temps réduit et, partant, pour fixer la durée totale de chaque formation (1).

2.2. En ce qui concerne les stages (1°, c), l'autorité fédérale peut en déterminer la durée minimum. Les Communautés sont toutefois compétentes pour disposer le cas échéant que le stage constitue un élément de la formation proprement dite.

2.3. Enfin, en ce qui concerne le travail de fin d'études (1°, d), la disposition concernée pourrait être rédigée avec une plus grande réserve vis-à-vis de la compétence des Communautés.

Selon le fonctionnaire délégué, il est essentiel que soit rédigé un travail original et scientifique, qui fasse apparaître que l'intéressé est capable de déployer une activité analytique et synthétique dans la branche professionnelle, et qu'il peut travailler de manière autonome. Il est recommandé d'inscrire dans le projet une disposition en ce sens. L'on peut ensuite laisser aux Communautés le soin de déterminer la forme du travail voulu (un "travail de fin d'études" ou un travail d'un autre type).

(1) L'autorité fédérale pourrait, par exemple, prescrire un nombre minimum d'heures, tant pour la formation commune aux différentes professions paramédicales que pour celle qui s'adresse spécifiquement aux orthoptistes. Il incomberait alors aux Communautés de fixer, compte tenu de ces dispositions, le nombre d'années d'études.

Annexes.

1. Les dispositions selon lesquelles un rapport technique doit être "adressé au médecin prescripteur" (annexe I, premier et deuxième tirets principaux, chaque fois dans la phrase introductive), prescrivent en fait une condition régissant l'accomplissement des prestations techniques. En tant que telles, ces dispositions ne sont pas à leur place dans la liste des prestations techniques et il serait préférable de les inscrire dans le dispositif de l'arrêté en projet.

2. Il conviendrait d'assurer une meilleure concordance du texte français et du texte néerlandais des dispositions relatives à l'"étude de la fixation, sans collyres mydriatiques, sauf si ceux-ci sont prescrits" (annexe I, premier tiret principal, in fine; annexe II a, in fine).

3. L'annexe I, deuxième tiret principal, quatrième sous-tiret, mentionne la "prescription" de verres prismatiques. Le terme "prescription" pouvant donner lieu à des malentendus, il serait préférable de le remplacer par un autre terme (1).

(1) Le fonctionnaire délégué a proposé de remplacer les mots "prescription de verres prismatiques" par "spécification des caractéristiques de verres prismatiques".

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 : J. GIJSSELS,
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. 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.