

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.316/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 31.316/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2001 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de beroepstitel en de kwalificatievereisten voor de uitoefening van het beroep van podoloog en houdende vaststelling van de lijst van de technische prestaties en van de lijst van handelingen waarmee de podoloog door een arts kan worden belast", heeft op 19 juli 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement , le 19 février 2001, 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 podologue et portant fixation de la liste des prestations techniques et de la liste des actes dont le podologue peut être chargé par un médecin", a donné le 19 juillet 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de uitoefening van de podologie te regelen.

In artikel 1 wordt het betrokken beroep aangemerkt als een paramedisch beroep. Artikel 2 bepaalt dat dit beroep wordt uitgeoefend onder de beroepstitel "podoloog". In artikel 3 worden de kwalificatievoorwaarden voor de uitoefening van het beroep vastgesteld. De lijst van technische prestaties die de podoloog 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef schrijve men, wat artikel 5, § 1, eerste en derde lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreft : "artikel 5, § 1, eerste en derde lid, vervangen bij de wet van 20 december 1974 en gewijzigd bij de wet van 19 december 1990".

2. Het vierde lid kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het advies 31.316/1/V van de Raad van State, gegeven op 19 juli 2001;".

Artikel 1

De omschrijving van wat onder de uitoefening van een paramedisch beroep moet worden verstaan is terug te vinden in artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 78, niet in artikel 22bis. De woorden "in de zin van artikel 22bis" kunnen dan ook beter worden vervangen door "zoals bedoeld in artikel 22".

Artikel 3

1. In dit artikel worden de voorwaarden opgesomd waaraan een persoon moet voldoen om het beroep van podoloog te kunnen uitoefenen. Die voorwaarden houden verband met de opleiding die de betrokkene genoten heeft (1°), met de stage die hij doorlopen heeft (2°), en met de bijscholing die hij blijft volgen (3°).

Volgens het Arbitragehof sluit de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid inzake vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) o.m. de bevoegdheid in om algemene regels of bekwaamheidseisen voor te schrijven in verband met de uitoefening van sommige beroepen ¹. Die bevoegdheid houdt in dat de federale overheid de toegang tot een beroep afhankelijk kan stellen van het slagen voor een examen ² of van het bezit van een diploma of een academische graad ³; het vaststellen van de wijze waarop men dat diploma of die graad verwerft, is daarentegen een onderwijsaangelegenheid, die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen ⁴.

(1) Arbitragehof, 17 december 1992, nr. 78/92, overw. B.4.2; Arbitragehof, 21 december 1995, nr. 88/95, overw. B.10; Arbitragehof, 17 december 1997, nr. 74/97, overw. B.3.2; Arbitragehof, 3 december 1998, nr. 120/98, overw. B.1.3.

(2) Arbitragehof, 1 december 1994, nr. 81/94, overw. B.10.

(3) Arbitragehof, 17 december 1992, nr. 78/92, overw. B.4.2; Arbitragehof, 3 december 1998, nr. 120/98, overw. B.1.3.

(4) Zie de arresten aangehaald in de vorige noot.

De federale overheid is bovendien bevoegd gebleven om hetgeen tot de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen behoort, te regelen. Aldus kan zij regels uitvaardigen omtrent het uitoefenen van activiteiten van geneeskundige of paramedische aard, andere dan die welke volgens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoren tot de aangelegenheden inzake het gezondheidsbeleid welke aan de gemeenschappen zijn toegewezen; de federale overheid zou het uitoefenen van die activiteiten afhankelijk kunnen stellen van een erkenning, en die erkenning aan vereisten o.m. van studie en opleiding onderwerpen ⁵.

Op grond van de aldus in herinnering gebrachte beginselen heeft de Raad van State, afdeling administratie, geoordeeld dat de Koning in beginsel een aantal materies kan opsommen waarop de theoretische en de praktische opleiding betrekking moet hebben, met het oog op de uitoefening van een paramedisch beroep, en dat Hij ook het met vrucht doorlopen van een stage van een bepaalde minimumduur kan opleggen. Wel moet ervoor gewaakt worden dat de Koning aldus de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt ⁶.

Artikel 3 van het ontwerp is in het algemeen in overeenstemming met de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid (vestigingsvoorwaarden en uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen) en de gemeenschappen (onderwijs). In het bijzonder lijken er te dezen geen onevenredige gevolgen te zijn voor de uitoefening van de onderwijsbevoegdheid door de gemeenschappen.

Op één punt wordt echter best een andere formulering gebruikt, om de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de organisatie van het onderwijs niet in het gedrang te brengen. Meer bepaald moet de inleidende zin van 2°, tweede lid, er blijk van

(⁵) Arbitragehof, 18 december 1996, nr. 81/96, overw. B.4.2.

(⁶) R. v. St., 30 juni 1998, Franse Gemeenschap/Belgische Staat, nr. 74.859. De zaak betrof de voorwaarden voor de uitoefening van het beroep van logopedist.

geven dat slechts een minimale inhoud voor de stage wordt bepaald, vanuit het oogpunt van de vereisten voor beroepsuitoefening. De woorden "Deze stage dient als volgt verdeeld" zijn te imperatief, en kunnen beter vervangen worden als volgt : "Deze stage dient ten minste uit de volgende onderdelen te bestaan".

2. In 1°, b), eerste streepje, is er geen volledige overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst (geen equivalent van "consécutifs à" in de Nederlandse tekst; geen equivalent van "o.a." in de Franse tekst; "afwijkingen"/"anomalies"; "afwijkingen ten gevolge van"/"perturbations liées à").

Artikel 4

De bepaling van paragraaf 2, derde lid, kan de indruk wekken dat een beperking wordt ingesteld t.a.v. de voorschrijvende geneesheer-specialist, hetgeen strijdig zou kunnen zijn met de therapeutische vrijheid, gewaarborgd door artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 78.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het enkel de bedoeling de voorwaarden te bepalen waaronder de behandeling door middel van een zool kan worden voorgeschreven als technische prestatie die door een podoloog kan worden uitgevoerd, en blijft de therapeutische vrijheid voor het overige onverlet.

Mede gelet op die toelichting, en ook om de leesbaarheid van paragraaf 2, derde lid, te verhogen, kan die bepaling beter geredigeerd worden als volgt :

"De behandeling door middel van een zool, uit te voeren door een podoloog, kan slechts worden voorgeschreven voorzover de zool :

- 1° kadert in een volledige podologische behandeling;
- 2° individueel naar maat vervaardigd dient te worden;
- 3° kan vervaardigd worden zonder hoge technische uitrusting;
- 4° niet gecombineerd dient te worden met andere orthopedische hulpmiddelen."

Artikel 5

In verband met paragraaf 2, tweede lid, geldt mutatis mutandis dezelfde opmerking als die bij artikel 4. Er kan geschreven worden :

"De behandeling door middel van een zool kan slechts aan een podoloog worden toevertrouwd voorzover de zool :

... (de rest zoals in het tekstvoorstel voor artikel 4, § 2, derde lid)".

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à réglementer l'exercice de la podologie.

A l'article 1^{er}, la profession en question est qualifiée de profession paramédicale. L'article 2 prévoit que cette profession est exercée sous le titre professionnel de "podologue". L'article 3 fixe les conditions de qualification qu'il faut remplir pour exercer la profession. Les articles 4 et 5 et les annexes I et II de l'arrêté en projet contiennent la liste des prestations techniques que le podologue est habilité à accomplir ainsi que celle des actes dont un médecin peut le charger.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le premier alinéa du préambule, on écrira en ce qui concerne l'article 5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 : "l'article 5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, remplacé par la loi du 20 décembre 1974 et modifié par la loi du 19 décembre 1990".

2. Mieux vaudrait rédiger comme suit le quatrième alinéa :

"Vu l'avis 31.316/1/V du Conseil d'Etat, donné le 19 juillet 2001;"

Article 1^{er}

La notion d'exercice d'une profession paramédicale est définie non pas à l'article 22bis, mais à l'article 22 de l'arrêté royal n° 78. Mieux vaudrait par conséquent remplacer les termes "au sens de l'article 22bis" par "au sens de l'article 22".

.../...

Article 3

1. Cet article énumère les conditions qu'il faut remplir pour exercer la profession de podologue. Ces conditions portent sur la formation suivie par l'intéressé (1°), le stage qu'il a effectué (2°) et la formation continue qu'il continue à suivre (3°).

Selon la Cour d'arbitrage, la compétence attribuée à l'autorité fédérale pour régler les conditions d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, IV, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) comprend notamment le pouvoir de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions ¹. Cette compétence implique que l'autorité fédérale peut subordonner l'accès à une profession à la réussite d'un examen ² ou à la détention d'un diplôme ou d'un grade académique ³; en revanche, la façon dont s'acquiert ce diplôme ou ce grade constitue une matière d'enseignement, qui relève de la compétence des communautés ⁴.

En outre, l'autorité fédérale est demeurée compétente pour régler ce qui relève de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales. Elle peut dès lors édicter des règles concernant l'exercice d'activités de nature médicale ou paramédicale autres que celles qui, selon l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sont des matières relatives à la politique de santé qui sont dévolues aux communautés; l'autorité

(¹) Cour d'arbitrage, 17 décembre 1992, n° 78/92, cons. B.4.2; Cour d'arbitrage, 21 décembre 1995, n° 88/95, cons. B.10; Cour d'arbitrage, 17 décembre 1997, n° 74/97, cons. B.3.2; Cour d'arbitrage, 3 décembre 1998, n° 120/98, cons. B.1.3.

(²) Cour d'arbitrage, 1^{er} décembre 1994, n° 81/94, cons. B.10.

(³) Cour d'arbitrage, 17 décembre 1992, n° 78/92, cons. B.4.2; Cour d'arbitrage, 3 décembre 1998, n° 120/98, cons. B.1.3.

(⁴) Voir les arrêts cités dans la note précédente.

fédérale pourrait subordonner l'exercice de ces activités à un agrément et soumettre cet agrément à des conditions relatives notamment aux études et à la formation ⁵.

Se fondant sur les principes ainsi rappelés, le Conseil d'Etat, section d'administration, a estimé qu'en principe, le Roi peut énumérer un certain nombre de matières sur lesquelles doit porter la formation théorique et pratique pour l'exercice d'une profession médicale ou paramédicale et qu'il peut imposer l'accomplissement avec fruit d'un stage d'une durée minimale. Il faut cependant veiller à ce que, de ce fait le Roi ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires ⁶.

D'une manière générale, l'article 3 du projet se concilie avec les règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral (conditions d'accès à la profession et exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales) et les communautés (enseignement). Plus spécialement, il ne paraît pas y avoir, en l'espèce, d'effets disproportionnés en ce qui concerne l'exercice de la compétence des communautés en matière d'enseignement.

Sur ce point, il serait toutefois préférable d'employer une formulation différente, afin de ne pas affecter la compétence des communautés en matière d'organisation de l'enseignement. Il faudrait, plus précisément, que la phrase introductive du 2°, alinéa 2, indique qu'il s'agit uniquement de donner un contenu minimal au stage, eu égard aux conditions auxquelles l'exercice de la profession est soumis. La phrase "Ce stage doit être réparti comme suit" est trop impérative et gagnerait à être remplacée par "Ce stage doit se composer au moins des éléments suivants".

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, 18 décembre 1996, n° 81/96, cons. B.4.2.

⁽⁶⁾ C.E., 30 juin 1998, Communauté française/Etat belge, n° 74.859. L'affaire se rapportait aux conditions d'exercice de la profession de logopède.

2. Les textes français et néerlandais du 1°, b), premier tiret, ne concordent pas parfaitement (le terme "consécutifs" n'a pas son équivalent dans le texte néerlandais; l'abréviation "o.a." n'a pas de pendant dans le texte français; "afwijkingen"/"anomalies"; "afwijkingen ten gevolge van"/"perturbations liées à").

Article 4

La disposition énoncée au paragraphe 2, alinéa 3, peut donner à penser qu'elle instaure une restriction à l'égard du médecin spécialiste prescripteur, ce qui serait contraire à la liberté thérapeutique que garantit l'article 11 de l'arrêté royal n° 78.

Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit uniquement de fixer les conditions sous lesquelles un traitement au moyen d'une semelle peut être prescrit en tant que prestation technique pouvant être accomplie par un podologue, la liberté thérapeutique étant préservée pour le surplus.

Eu égard notamment à ces précisions et afin d'améliorer la lisibilité du paragraphe 2, alinéa 3, mieux vaudrait rédiger cette disposition comme suit :

"Le traitement au moyen d'une semelle à exécuter par un podologue ne peut être prescrit que dans la mesure où cette semelle :

- 1° s'inscrit dans le cadre d'un traitement complet en podologie;
- 2° doit être fabriquée individuellement sur mesure;
- 3° peut être fabriquée sans équipement hautement technique;
- 4° ne doit pas être combinée à d'autres dispositifs orthopédiques."

Article 5

L'observation faite au sujet de l'article 4 s'applique, moyennant des adaptations nécessaires, au paragraphe 2, alinéa 2. On pourra écrire :

"Le traitement au moyen d'une semelle ne peut être confié à un podologue que dans la mesure où cette semelle :

... (la suite comme dans la proposition de texte faite pour l'article 4, § 2, alinéa 3)".

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre des vacations était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur 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. G. DE BLEECKERE, 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. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER -
LE PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER