



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.849/2/V

du 21 août 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique'

Le 7 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 23 août 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique '.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 21 août 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Par l'article 3, 6^o, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, « la politique de santé visée à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale » du 8 août 1980 de 'réformes institutionnelles', mais à l'exception, notamment, « d) de l'agrément et du contingentement des professions des soins de santé ».

Les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième Réforme de l'État', précisent :

« La présente proposition prévoit que les communautés seront désormais compétentes pour l'agrément des professionnels des soins de santé. L'autorité fédérale reste néanmoins compétente pour la fixation des conditions pour l'agrément des professionnels des soins de santé, qui sont identiques dans toute la Belgique. Il s'agit de la compétence de déterminer les conditions auxquelles l'exercice d'un métier de la santé doit satisfaire. Les communautés peuvent appliquer ces conditions fédérales afin de mener une politique adaptée à leurs besoins. À cet effet, elles peuvent opter pour un système selon lequel l'agrément est octroyé d'office ou un système selon lequel l'agrément doit être octroyé explicitement. En outre, l'autorité fédérale reste compétente pour déterminer si les prestations de ces prestataires de soins donnent lieu à une intervention de l'assurance maladie-invalidité. Le cas échéant, l'autorité fédérale et les communautés peuvent conclure, à cet égard, un Accord de coopération conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 »¹.

La section de législation du Conseil d'État a déduit de ces travaux préparatoires la portée suivante de cette nouvelle compétence communautaire :

« 4.1. Het ligt voor de hand dat met het woord 'gezondheidszorgberoepen' in elk geval de gezondheidszorgberoepen worden bedoeld die worden geregeld in de gezondheidszorgberoepenwet en waarvoor een systeem van erkenning is uitgewerkt in die wet.

4.2. Voorts kan worden aangenomen dat de bijzondere wetgever met de bevoegdheid inzake de 'erkenning' van de gezondheidszorgberoepen een consistent en logisch systeem heeft willen uitwerken. De term 'erkenning' moet in een functionele

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, 5-2232/1, p. 47.

(en niet in een letterlijke) betekenis worden begrepen, namelijk als een vergunning vanwege de overheid die vereist is om het betrokken beroep of de betrokken bijzondere beroepsbekwaamheid uit te oefenen of de betrokken bijzondere beroepstitel te dragen. In de gezondheidszorgberoepenwet wordt immers naast de erkenning van verscheidene gezondheidszorgbeoefenaars ook gewag gemaakt van de 'registratie' van de zorgkundigen.² Die registratie blijkt evenwel, net als de erkenning van de overige gezondheidszorgberoepen, neer te komen op een vergunning voor het uitoefenen van het beroep van zorgkundige. De conclusie is dan ook dat de gemeenschappen ook bevoegd zijn voor de registratie van zorgkundigen.

4.3. Er zijn daarentegen een aantal andere overheidshandelingen met betrekking tot zorgbeoefenaars die ook na deze bevoegdheidsoverdracht nog steeds tot de bevoegdheid van de federale overheid moeten worden gerekend. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de volgende handelingen.

Het viseren van de opleidingstitel, hetzij door het Directoraat-generaal Gezondheidsberoepen, Medische Bewaking en Welzijn op het Werk van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, hetzij door de provinciale geneeskundige commissies³ (de zogenaamde *licence to practice*) is een federale bevoegdheid gebleven.⁴

Ook de eventueel vereiste inschrijving op de lijst van de orde die bevoegd is voor het betrokken gezondheidszorgberoep,⁵ moet nog steeds tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend.

Voorts is ook de verlening van een RIZIV-nummer aan gezondheidszorgbeoefenaars met het oog op de terugbetaalbaarheid van de geneeskundige verstrekkingen een voorbehouden federale bevoegdheid gebleven.⁶

Specifiek voor apothekers wordt er in de gezondheidszorgberoepenwet ook gewag gemaakt van een registratie van de rechtmatig voor het publiek opengestelde apotheken.⁷ Voor die registratie is de federale overheid bevoegd gebleven, net als voor de vergunning voor de voor het publiek opengestelde apotheken.⁸ In die twee gevallen gaat het immers niet om een voorwaarde voor de beroepsuitoefening als dusdanig, maar om een voorwaarde voor de uitbating van een apotheek op een specifieke plaats.

5. Uit de vermelding in de parlementaire voorbereiding dat de gemeenschappen 'een beleid [kunnen] voeren dat aangepast is aan hun behoeften' en dat zij kunnen 'opteren voor een systeem waarbij de erkenning van rechtswege wordt toegekend, dan wel uitdrukkelijk moet worden toegekend', kan worden afgeleid dat de bijzondere

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : Artikel 56 van de gezondheidszorgberoepenwet.

³ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Zie de artikelen 25, 47, 60, en 72, § 3, van de gezondheidszorgberoepenwet.

⁴ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Zie het verslag van de kamercommissie, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 8-9.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Zie artikel 25 van de gezondheidszorgberoepenwet.

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Zie artikel 5, § 1, I, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Zie artikel 18 van de gezondheidszorgberoepenwet.

⁸ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Zie artikel 9 van de gezondheidszorgberoepenwet.

wetgever de gemeenschappen ook bevoegd heeft geacht om te regelen volgens welke procedure die erkenning kan worden toegekend. Die bevoegdheid omvat het regelen van de procedure voor de aanvraag van de erkenning, alsook het onderzoek van en de beslissing over die aanvraag, desgevallend op advies van instanties die de gemeenschappen kunnen inrichten en waarvan zij de samenstelling en de werkwijze bepalen. De gemeenschappen moeten daarbij de erkenningsvoorwaarden naleven en toepassen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven. De gemeenschappen kunnen eveneens de procedure bepalen met betrekking tot de intrekking van die erkenning wanneer niet voldaan is aan de federale erkenningsvoorwaarden.

De zo-even geschetste bevoegdheid betreft zowel de relevante bepalingen van de gezondheidszorgberoepenwet als van de uitvoeringsbesluiten ervan. Zolang en in zoverre de gemeenschappen geen gebruik hebben gemaakt van deze bevoegdheid, blijven de bestaande federale regelingen inzake de erkenningsprocedure voor gezondheidszorgbeoefenaars van toepassing ten aanzien van die gemeenschappen, met inbegrip van de procedures met betrekking tot de bij die regelingen ingestelde erkenningscommissies.⁹

6. De vaststelling van de erkenningsvoorwaarden, alsook de vaststelling van de lijst van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden komt nog steeds toe aan de federale overheid.¹⁰ »¹¹.

Il en résulte que l'autorité fédérale est demeurée compétente, notamment, pour les titres de formations ou les conditions d'inscription à l'Ordre. À l'article 2, alinéa 2, les 3°, 4° et 5° seront omis. À l'article 6, alinéa 2, le 4° sera omis.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 2, de la section 1^{re} du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose comme suit :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

⁹ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Zie artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁰ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Zoals ook blijkt uit de woorden "met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden" in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De vaststelling van de lijst van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden kan worden beschouwd als een voorafgaande voorwaarde voor de vaststelling van die erkenningsvoorwaarden.

¹¹ Avis n° 58.387/VR/3 donné le 11 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 janvier 2016 'portant agrément de kinésithérapeutes et reconnaissance des qualifications professionnelles particulières pour les kinésithérapeutes'. Dans le même sens, l'avis n° 58.611/VR/3 donné le 20 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 mars 2016 'portant agrément du titre professionnel particulier de pharmacien hospitalier'.

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération-cadre.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Comme la section de législation l'a observé dans son avis n° 52.034/2 du 8 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 avril 2013 'fixant la procédure applicable à la reconnaissance des qualifications professionnelles relatives aux professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique', « la loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE' ne procure pas un fondement légal du projet ».

Dans la mesure où elle fait partie du cadre juridique dans lequel le projet s'inscrit, il serait préférable, pour une meilleure compréhension de l'articulation entre la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' et la loi du 12 février 2008 à laquelle il est renvoyé, d'insérer dans le préambule un considérant rédigé comme suit :

« Considérant la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE ; ».

2. Le sixième visa sera remplacé par un visa relatif au rapport « test genre » et indiquant la date de celui-ci.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, afin de rendre la référence au « dossier IMI » compréhensible, il convient de préciser que, conformément à l'article 2, § 1^{er}, s), de la loi du 12 février 2008, « IMI » vise « le système d'information du marché intérieur régi par le règlement 1024/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 » et que la confection du « dossier IMI » est précisée au Titre 1^{er}/I, de cette loi.

La même observation vaut pour l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 4

Il n'y a pas lieu de préciser que les conditions minimales faisant l'objet de la vérification par l'administration doivent être « fixées par le ministre ayant la santé dans ses attributions ».

Ce syntagme doit être omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT