

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.918 van 26 maart 2009
in de zaak A. 165.291/VII-34.470.**

In zake : 1. de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL,
 2. de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN,
 3. Kevin VERCAMMEN,
 4. Caroline GILLIS,
 5. Karolien GIELEN,
 6. Kristel KNAEPEN,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaten P. HOFSTRÖSSLER en K. LEUS,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Louizalaan 99

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Sociale
Zaken en Volksgezondheid,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.-F. DE BOCK,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Waterloosesteenweg 612.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL, de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN, Kevin VERCAMMEN, Caroline GILLIS, Karolien GIELEN en Kristel KNAEPEN op 19 augustus 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de artikelen 1 tot en met 10 van het koninklijk besluit van 20 juni 2005 tot vaststelling van de criteria en de regels voor de selectie van de erkende kinesitherapeuten die het recht bekomen om verstrekkingen te verrichten die voorwerp kunnen zijn van een tussenkomst van de verplichte verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen;

Gelet op het arrest nr. 153.947 van 19 januari 2006 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de eerste tot en met de vijfde verzoekende partijen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur I. VOS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 12 januari 2009 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 12 februari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. LEUS, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat J.-F. DE BOCK, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur I. VOS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op grond van artikel 21bis van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna : koninklijk besluit nr. 78), ingevoegd bij de wet van 6 april 1995 mag niemand de kinesitherapie beoefenen, noch de beroepstitel van kinesitherapeut dragen, dan wanneer hij houder is van een erkenning verleend door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort.

1.2. Artikel 35novies van het koninklijk besluit nr. 78, zoals het werd ingevoegd bij de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, liet de Koning toe het globaal aantal kandidaten te bepalen dat jaarlijks toegang heeft tot het verkrijgen van de in artikel 21bis van datzelfde koninklijk besluit bedoelde erkenning als kinesitherapeut.

1.3. Het koninklijk besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van het globaal aantal kinesitherapeuten, opgesplitst per Gemeenschap, die toegang hebben tot de beroepstitel van kinesitherapeut (hierna : koninklijk besluit van 3 mei 1999), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 november 2000, bepaalt dat het globaal jaarlijks aantal kinesitherapeuten niet meer dan 450 mag bedragen in 2005, 2006, en 2007, namelijk 270 en 180 voor de titularissen van diploma's uitgereikt door respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

Dit besluit werd nooit uitgevoerd.

1.4. Met de wet van 24 november 2004 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg (hierna : wet van 24 november 2004), worden de artikelen 21bis en 35novies, § 1, van het voormelde koninklijk besluit nr. 78 aangevuld, respectievelijk vervangen.

Met artikel 4 van deze wet wordt artikel 21bis, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78 aangevuld als volgt :

"De houders van de erkenning, bedoeld in het eerste lid, die voldoen aan de criteria bedoeld in artikel 35novies, § 1, 4/, kunnen de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging verkrijgen, voor de in artikel 34, eerste lid, 1/, c), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkering, gecoördineerd op 14 juni 1994, bedoelde verstrekkingen".

Met artikel 5 van de wet wordt artikel 35novies, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78 vervangen als volgt :

"§ 1. Op gezamenlijk voorstel van de ministers die respectievelijk de Volksgezondheid en Sociale Zaken onder hun bevoegdheid hebben, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad :

(...)

2/ kan de Koning, na advies van de Planningscommissie, het globaal aantal kandidaten bepalen, die houders zijn van een diploma afgeleverd door een instelling die onder de bevoegdheid van de Franse of van de Vlaamse Gemeenschap valt, opgesplitst per Gemeenschap, dat jaarlijks, na het behalen van de erkenning bedoeld in artikel 21bis, § 1, eerste lid, toegang krijgt tot de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, voor de in artikel 34, eerste lid, 1/, c), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkering, gecoördineerd op 14 juli 1994, bedoelde verstrekkingen;

(...)

4/ kan de Koning de criteria en regels vastleggen voor de selectie van de in 1/, in 2/ en in 3/ bedoelde kandidaten".

1.5. Het -in deze zaak bestreden- koninklijk besluit van 20 juni 2005 tot vaststelling van de criteria en de regels voor de selectie van de erkende kinesitherapeuten die het recht bekomen om verstrekkingen te verrichten die

voorwerp kunnen zijn van een tussenkomst van de verplichte verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen, schrijft voor dat de selectie gebeurt op basis van een vergelijkend examen (artikel 1, § 2) en dat het besluit niet geldt voor de kandidaten die hun diploma vóór 1 juni 2005 behaalden (artikel 1, § 4). Het besluit regelt voorts het examen (artikelen 2 tot en met 6) en stelt vast hoeveel erkende kinesitherapeuten in de jaren 2005 tot en met 2009 het recht krijgen om terugbetaalbare prestaties te verrichten (artikel 7).

1.6. In het arrest nr. 103/2006 van 21 juni 2006 heeft het Grondwettelijk Hof het annulatieberoep dat door de verzoekende partijen was ingesteld tegen de artikelen 4 en 5 van de wet van 24 november 2004 verworpen.

1.7. Het bestreden besluit is inmiddels gewijzigd door een koninklijk besluit van 18 september 2008, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 september 2008. Dat wijzigingsbesluit heeft geen invloed op de afwikkeling van het onderhavige beroep.

2. De ontvankelijkheid

Het beroep ingediend door zesde verzoekster

2.1. Naar luid van artikel 17, § 4ter, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, geldt ten aanzien van zesde verzoekster een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement is afgewezen, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

Het arrest nr. 153.947 van 19 januari 2006 heeft de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

Zesde verzoekster heeft geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend binnen de termijn van dertig dagen na kennisgeving van het arrest. Te haren aanzien geldt een vermoeden van afstand van het geding.

Het beroep ingediend door de overige verzoekende partijen

2.2. De eerste twee verzoekende partijen stellen omtrent hun belang dat zij universiteiten zijn, die optreden in de hoedanigheid van instellingen die de academische opleiding "Revalidatiewetenschappen en kinesitherapie" inrichten. De bestreden regeling heeft beperkende rechtsgevolgen op de diploma's die zij uitreiken en het aan banden leggen van de toegang tot het terugbetalingssysteem van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV), gekoppeld aan de economische onleefbaarheid van een zelfstandige beroepspraktijk zonder recht op terugbetaling, zal tot gevolg hebben dat de opleiding minder aantrekkelijk wordt, hetgeen dan negatieve gevolgen kan hebben op het voortbestaan van de opleiding en de inspanningen en de investeringen die voor die opleiding zijn gedaan, zal doen teloorgaan. De andere verzoekende partijen dienen het beroep in op grond van hun hoedanigheid van student of van pas afgestudeerde in de kinesitherapie. De bestreden beslissing -waar zij een contingent bepaalt en de deelneming aan een examen vereist- verbindt ongunstige rechtsgevolgen aan het diploma dat die verzoekende partijen bezitten en aan het beroep dat zij wensen uit te oefenen, aangezien er een bijkomende voorwaarde wordt gecreëerd voor de zelfstandige uitoefening van het beroep van kinesitherapeut.

2.3. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij het belang. Zij stelt eerst in het algemeen dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de nietigverklaring van het bestreden besluit hun een voordeel kan opleveren, aangezien dan het ongunstiger regime, ingesteld door het koninklijk besluit van 3 mei 1999, herleeft. Het bestreden besluit berokkent de verzoekende partijen, in zoverre zij het principe van de contingentering van het aantal kinesitherapeuten die het recht verkrijgen om terugbetaalbare prestaties te verrichten in vraag stellen, ook geen rechtstreeks nadeel, aangezien die situatie is ingevoerd door de wet van 24 november 2004. Vervolgens gaat de verwerende partij nader in op het specifiek belang van de verschillende verzoekende partijen. Wat de verzoekende universiteiten betreft, wordt het aangevoerd nadeel, met name de daling van het studentenaantal, niet concreet aangetoond. Evenmin wordt een oorzakelijk verband tussen de daling van het studentenaantal en de bestreden maatregel bewezen. In ieder geval dient hun nadeel te worden teruggevoerd tot de invoering van de contingentering van het aantal toelaatbare kinesisten. De individuele verzoekende partijen bezitten nog geen diploma en ondergaan derhalve geen rechtstreeks, actueel en zeker nadeel. In ieder geval vormt de nieuwe bestreden regeling een versoepeling van de bestaande toestand. En ook voor hen geldt dat de contingentering door de wet zelf is ingesteld.

2.4. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de Raad van State reeds in het arrest over de vordering tot schorsing hun belang heeft aangenomen. Zij benadrukken ook dat zij het beginsel van de contingentering niet betwisten -dat beginsel is ingevoerd door de wet van 24 november 2004- maar dat zij zich verzetten tegen "de wijze waarop die contingentering wordt doorgevoerd".

2.5. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat de twee verzoekende universiteiten hun belang niet concreet aantonen en dat het bestreden besluit modaliteiten vaststelt voor de uitoefening van het beroep van kinesist, hetgeen niets te maken heeft met de opdracht en de activiteit van een universiteit.

2.6. De verzoekende partijen stellen in hun laatste memorie dat derde verzoeker en vijfde verzoekster afgestudeerd zijn, dat zij aan het examen deelgenomen hebben en ook opgenomen zijn in het contingent, maar dat zulks niet belet dat zij nog een belang hebben, omdat de duur van de annulatieprocedure hen niet kan worden tegengeworpen en zij ook als spreekbuis voor de andere studenten zijn opgetreden. In latere briefwisseling delen zij nog mee dat vierde verzoekster ook is afgestudeerd, dat zij, als regelmatig ingeschrevene voor het examen dat evenwel bij gebrek aan overtallige kandidaten uit de Vlaamse Gemeenschap niet werd ingericht, ook het recht heeft verkregen om terugbetaalbare prestaties te verrichten en is ingeschreven -eerst met een nummer eindigend op het cijfer 526 en vervolgens met een nummer eindigend op het cijfer 517- op de door het RIZIV gehouden lijst van de kinesitherapeuten.

2.7. Ter terechtzitting zet de raadsvrouw van de verzoekende partijen nog uiteen dat de omstandigheid dat de individuele verzoekende partijen, die initieel een onmiskenbaar belang hadden bij het beroep, inmiddels voldoen aan de voorwaarden gesteld door de bestreden beslissing, niet mag doen besluiten tot het teloorgaan van hun belang, omdat het belang met betrekking tot het bestrijden van reglementaire besluiten soepel wordt beoordeeld en het volstaat te bewijzen dat de regeling op de verzoekende partij kan worden toegepast. Enkel bij zulke opstelling wordt recht gedaan aan de werkelijke betekenis van het objectief contentieux, waarin het gaat om de legaliteitscontrole van normen van het objectief recht. De toevalligheid dat de annulatieprocedure lang heeft geduurd en dat vierde verzoekster inmiddels ook het recht heeft verkregen om terugbetaalbare prestaties uit te voeren, mag geen afbreuk doen aan het feit dat zij op ontvankelijke wijze een beroep heeft ingesteld tegen een reglement dat haar griefde -in die zin gaat het niet om een actio

popularis- zodat de Raad van State de wettigheid van dat reglement kan beoordelen. Zij voegt daar ook nog aan toe dat, in geval artikel 1, § 4, van het bestreden besluit -waarbij het examen enkel verplicht wordt gemaakt voor kinesisten die hun diploma behaalden na 1 juni 2005- wordt vernietigd zoals de auditeur-verslaggever ook voorstelt, de studenten die voordien hun diploma behaalden, aan de selectie zullen moeten deelnemen en derhalve niet zonder meer een bedreiging kunnen vormen voor hun eigen positie bij de beroepsuitoefening.

2.8. Uit het gegeven dat de Raad van State de vordering tot schorsing van het bestreden besluit heeft verworpen wegens het niet vervuld zijn van één van de grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing, mag niet worden afgeleid dat de Raad van State toen heeft aanvaard dat de verzoekende partijen over het vereiste belang beschikten en zeker niet dat hij daar op impliciete wijze definitief uitspraak over heeft gedaan. Door gebruik te maken van de alternatieve mogelijkheid die hem toeliet de vordering te verwerpen, hoefde hij immers geen onderzoek te wijden aan de ontvankelijkheid van het beroep en de vordering tot schorsing.

2.9. Vergeleken met het koninklijk besluit van 3 mei 1999 wordt de situatie van de kinesitherapeuten die een beroepspraktijk willen uitbouwen door het bestreden besluit aanzienlijk verbeterd: met name wordt het contingent niet meer vastgesteld op het niveau van de toegang tot de erkenning met het oog op de beroepsuitoefening, maar op het niveau van de toegang door de erkende kinesisten tot het verlenen van prestaties die in aanmerking komen voor terugbetaling door het RIZIV. Die vaststelling kan evenwel in dit geval geen weerslag hebben op het belang van de verzoekende partijen, aangezien het koninklijk besluit van 3 mei 1999, wegens de ingrijpende wijziging die de wet van 24 november 2004 in het systeem van de contingentering heeft aangebracht, bij gebrek aan een deugdelijke rechtsgrond, na een vernietigingsarrest niet meer kan herleven en het systeem van de contingentering, zoals het door de wet is ingesteld, noodzakelijk bepaalde uitvoeringsmaatregelen vereist.

2.10. De verzoekende universiteiten betwisten niet dat de bestreden regeling niet rechtstreeks ingrijpt op de organisatie van de studies die zij inrichten, noch op de intrinsieke waarde van de diploma's die zij afleveren. Het afgeleide gevolg waarover zij zich beklagen, met name dat het diploma niet direct toegang geeft tot een bepaalde beroepswereld, vormt een indirect gevolg van de nieuwe regeling en doet voor deze universiteiten slechts een onrechtstreeks belang ontstaan

dat niet beantwoordt aan artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

2.11. De verzoekende universiteiten zijn van oordeel dat de opleiding tot kinesitherapeut minder aantrekkelijk zal worden en dat de inspanningen en de investeringen die zij leverden voor de organisatie en het op peil houden van die studierichting dreigen teloor te gaan.

De contingentering van het aantal kinesisten dat jaarlijks wordt toegelaten tot het verrichten van terugbetaalbare prestaties is, als beginsel, door de wet zelf ingevoerd. De verzoekende universiteiten betwisten niet dat de nadelige invloeden die zij daarvan ondergaan -doordat zulks de studies mogelijk minder aantrekkelijk maakt- geenszins ongedaan worden gemaakt door de vernietiging van het reglement dat deze contingentering concretiseert. Zij beweren wel dat ook het bestreden besluit de aantrekkelijkheid van de studies vermindert, maar zij tonen dat niet concreet aan en er valt ook niet in te zien op welk vlak de bestreden uitvoeringsbepalingen een impact kunnen hebben op de inrichting van de studies door de universiteiten. De concrete vaststelling van het aantal toegelaten kinesitherapeuten, noch de omstandigheid dat de selectie gebeurt op basis van een vergelijkend examen houden op zich dat bewijs in.

Aldus tonen de verzoekende universiteiten niet aan dat zij een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben bij de vernietiging van het bestreden besluit.

2.12. Derde verzoeker en vijfde verzoekster hebben het beroep ingediend als student in de kinesitherapie. Inmiddels hebben zij het diploma van kinesitherapeut behaald en zijn zij, na deelname aan het vergelijkend examen, toegelaten tot het verstrekken van terugbetaalbare prestaties. Ook vierde verzoekster heeft het diploma behaald en heeft uiteindelijk het recht om terugbetaalbare prestaties te verlenen, verworven op grond van de vaststelling dat zij regelmatig was ingeschreven voor het vergelijkend examen dat evenwel niet werd ingericht omdat het aantal kandidaten het beschikbaar contingent niet in de toegelaten mate overschreed.

Geen van deze verzoekende partijen ondergaat dus nog enig nadeel van de bestreden beslissing. Noch toont één van hen aan, wegens de toepassing van de bestreden regeling op zijn geval, een nadeel te hebben ondergaan

dat alsnog kan worden goedge maakt door de vernietiging van het bestreden reglement. Aan die vaststelling wordt niets afgedaan door de omstandigheid dat de annulatieprocedure een zekere tijd in beslag heeft genomen.

2.13. De verzoekende partijen bepleiten dat de vraag naar het actueel belang bij een annulatieberoep tegen een reglementair besluit buiten beschouwing zou worden gelaten. Zij stellen daarbij dat zij het beroep niet enkel in hun eigen belang hebben ingediend, maar ook als spreekbuis van hun medestudenten, en dat het objectief karakter van het annulatieberoep de Raad van State verplicht om, eens rechtsgeldig gevat, ook de wettigheid van de bestreden algemene regeling te onderzoeken.

De verzoekende partijen kunnen, voor het onderbouwen van hun eigen belang bij het indienen van een annulatieberoep en tijdens de annulatieprocedure, niet deugdelijk verwijzen naar de belangen van derden, zoals hier de belangen van de studenten in de kinesitherapie. Een verzoeker kan enkel voor zijn eigen belangen opkomen.

De Raad van State ziet geen reden om met betrekking tot annulatieberoepen tegen reglementaire besluiten af te wijken van de in artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, besloten vereiste dat een verzoeker een actueel belang moet bezitten en dat hij moet aantonen dat de vernietiging van het bestreden besluit hem ook een tastbaar voordeel kan opleveren. Ook voor dergelijke beroepen geldt immers dat de administratieve rechter, rekening houdend met het vermoeden van wettigheid van overheidsbeslissingen en met het beginsel van de uitvoerbaarheid ervan, die beslissingen slechts uit het rechtsverkeer mag wegnemen in zoverre die verstoring van het overheidsoptreden nodig is om de vastgestelde onwettigheid ten overstaan van de klager recht te zetten.

2.14. De verzoekende partijen verwijzen ook nog naar de mogelijkheid dat zij, als gerechtigde om terugbetaalbare prestaties te verrichten, concurrentie zullen ondervinden van kinesitherapeuten die zonder enige toelating dezelfde prestaties mogen verrichten omdat laatst genoemden hun diploma behaalden vóór 1 juni 2005. De vernietiging van die bepaling zou die concurrentie verhinderen, want dan moeten alle erkende kinesitherapeuten die alsnog toegelaten willen worden tot het verrichten van RIZIV-terugbetaalbare prestaties, de selectie doorlopen.

De verzoekende partijen verschaffen evenwel geen enkele aanwijzing die de Raad van State toelaat vast te stellen dat de geschetste bedreiging aan de realiteit beantwoordt. Zij maken zeker niet aannemelijk dat die dreiging in hun concreet geval ook bestaat. De bewering van de verzoekende partijen volstaat dan ook niet om de verwerende partij te dwingen tot het overleggen van de beschikbare gegevens over het aantal kinesitherapeuten die hun diploma behaalden vóór 1 juni 2005 en die de bedoeling hebben om terugbetaalbare prestaties te gaan verrichten, zodat zij een bedreiging kunnen vormen voor één van de verzoekende partijen.

2.15. De verzoekende partijen, die inmiddels het recht hebben verkregen om terugbetaalbare prestaties te verrichten, ontberen het vereiste actueel belang.

2.16. Bij gebrek aan belang in hoofde van elk der verzoekende partijen is het beroep niet ontvankelijk,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 1.050 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een zesde.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 875 euro, komen ten laste van de eerste tot en met de vijfde verzoekende partijen, ieder voor een vijfde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig maart tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.