

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 69.856 van 27 november 1997  
in de zaak A. 76.357/VII-16.087.**

In zake : de v.z.w. ALGEMENE KINESITHERAPEUTENVERENIGING VAN BELGIË,  
die woonplaats kiest bij  
Advocaat G. SEPELIE,  
kantoor houdende te ANTWERPEN,  
Mechelsesteenweg 267

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de  
Minister van Volksgezondheid.

tussenkommende partijen :

1. de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN,  
gevestigd te LASNE,  
rue Chêne au Corbeau 77,
2. de v.z.w. NATIONALE FEDERATIE DER DOCTORS EN LICENTIATEN IN DE KINESITHERAPIE.

-----  
**DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat Advocaat G. SEPELIE op 14 november 1997 namens de v.z.w. ALGEMENE KINESITHERAPEUTENVERENIGING VAN BELGIË heeft ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het koninklijk besluit van 29 september 1997 houdende de benoeming van de leden van de Nationale Raad voor Kinesithérapie;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij en het verzoekschrift tot tussenkomst van de eerste tussenkommende partij;

Gelet op de beschikking van 18 november 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 november 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat C. DEWOLF die, loco Advocaat G. SEPELIE verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat T. BALTHAZAR, die verschijnt voor de verwerende partij, van Advocaat P. BOS, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en van E. LEMMENS en J. VANDEN BREEDEN, die verschijnen voor de tweede tussenkomende partij in hun hoedanigheid van respectievelijk voorzitter en ondervoorzitter;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

Overwegende dat de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN en de v.z.w. NATIONALE FEDERATIE DER DOCTORS EN LICENTIATEN IN DE KINESITHERAPIE vragen om in het kortgeding te mogen tussenkomen; dat in de huidige stand van de procedure zij begunstigde lijken van het aangevochten besluit zodat zij belang hebben om in de procedure tussen te komen;

Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen

worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij in het inleidend verzoekschrift daaromtrent in essentie doet gelden wat volgt :

"Het bestreden Koninklijk Besluit regelt de samenstelling van de Nationale Raad voor Kinesitherapeuten. Op de twintig (20) vertegenwoordigingsplaatsen, zijn er veertien (14) mandaten voorbehouden aan de Kinesitherapeuten. De verdeling van die veertien mandaten tussen AKB, NFDLK en BCK, zoals vervat in het bestreden besluit, is evenwel om hoger vermelde redenen onregelmatig. Elke beslissing, elk advies, elke onderhandeling die derhalve door dit onregelmatig samengestelde orgaan zal genomen worden, zal onregelmatig zijn. De adviezen van dit orgaan zijn nochtans vitaal voor de werking van het Erkenningssysteem. Vooreerst voegt artikel 35 van de Wet van 6 april 1995 een nieuw artikel 47, § 1 in het K.B. nr. 78 in dat als volgt luidt (dossier, verzoekster, stuk 2) :

'De Koninklijke Besluiten genomen ter uitvoering van artikel 21bis worden in Ministerraad overlegd. Ze worden genomen na raadpleging door de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, van de Nationale Raad voor kinesitherapie en van de Koninklijke Academiën voor Geneeskunde. De Minister kan deze adviezen inwinnen binnen een termijn die niet langer dan drie maanden mag zijn. Na het verstrijken van deze termijn wordt het advies geacht te zijn gegeven'.

Artikel 21bis, waarvan § 2 bepaalt :

'de Koning kan de voorwaarden en regels bepalen voor het verkrijgen, behouden en intrekken van de onder § 1 bedoelde erkenning.

Deze erkenning mag enkel toegekend worden aan de houder van een universitair diploma in kinesitherapie of een diploma van hoger onderwijs buiten de universiteit en kinesitherapie dat een opleiding in het kader van een voltijds onderwijs bekroont dat ten minste vier studiejaren omvat'.

De Nationale Raad heeft dan ook als eerste taak de Minister van Volksgezondheid te adviseren bij het uitvaardigen van de voorwaarden tot het verkrijgen, het behouden en het intrekken van de erkenning van

kinesitherapeuten (dossier verzoeker, stuk 2, Wet van 6 april 1995, artikelen 2, § 2 en 35).

Vervolgens zal de Nationale Raad tevens als beroepsorgaan op in het Erkennungssysteem dienen op te treden. Als 'Commissie van Beroep' zal dit orgaan dan kennis nemen van de voorzieningen tegen de adviezen van de Erkenningscommissie (dossier verzoekster, stuk 3bis, artikelen 5 en 6). Tot nog toe kan het Ontwerpbesluit dat hiertoe reeds bestaat evenwel nog niet gepubliceerd worden. De Nationale Raad dient, zoals hoger aangehaald, immers haar advies hiertoe te verlenen.

Indien Uw Raad derhalve toelaat dat de Nationale Raad, zoals thans samengesteld door het bestreden besluit, samenkomt en haar werk aanvat, wordt verzoekster gecomfronteerd met een de facto onherstelbaarheid van de situatie. Zowel de adviezen i.v.m. de erkenningsvoorwaarden, als haar later beslissingen als beroepsinstantie zullen immers aangetast zijn door onregelmatigheden. Zoals hoger reeds aangehaald, hanteert verwerende partij bovendien de theorie van de 'feitelijke ambtenaar', volgens dewelke zij zelfs de beslissingen genomen door een onregelmatig samengesteld orgaan als geldig en afdwingbaar aanziet. Onder het mom van de continuïteit van de opebare dienst, zal zij derhalve alle door dit orgaan genomen beslissingen, beraadslagingen en adviezen als wettig beschouwen, ongeacht of Uw Raad dit bestreden besluit a posteriori schorst of vernietigt.

Zelf indien verwerende partij het gezag van gewijsde van een eventueel vernietigingsarrest van Uw Raad nog zou erkennen, zou dit rampzalige gevolgen hebben t.a.v. alle bij het Erkennungssysteem betrokken partijen. De uitvoeringsbesluiten die dit systeem immers werkbaar moeten maken, zijn mede gebaseerd op de adviezen van de Nationale Raad. Een enkele vernietiging of gewone schorsing van het bestreden besluit -zonder schorsing vooraleer de Nationale Raad haar werk aanvat- zou derhalve een negatief domino-effect hebben op het Erkennungssysteem en derhalve een veel grotere schade aanrichten, dan wanneer het besluit onmiddellijk geschorst wordt. Vanuit een aannemersmetafoor gesteld: door het eerste fundament onder het gebouw van het Erkennungssysteem (de samenstelling van de Nationale Raad) deficiënt te laten bestaan en niet nu, bij de eerste steenlegging, in te grijpen, wordt de aanzet gegeven voor veel zwaardere en erg dysfunctionele verzakkingen in een latere fase. Uw Raad heeft net tot taak dergelijke verzakkingen te voorkomen, door in de kiem in te grijpen.

Het bestreden besluit werd op 4 november gepubliceerd en trad die dag in werking. De leden van de raad zijn benoemd, maar de installatievergadering vond nog niet plaats.

In die omstandigheden dringt zich, gelet op de ernstige middelen, een onmiddellijk remediërend

optreden van en door Uw Raad op. Alle betrokkenen, m.i.v. de samenstellers (de Regering), de benoemden (leden), de voordragers (organisaties), de voorbereiders (de administratie) hebben baat en belang bij een schorsing zonder verwijl, nog vóór de eerste vergadering van de Raad plaatsvindt. Het laten functioneren van onregelmatig samengestelde Raad brengt de moeilijk te herstellen ernstige nadelen teweeg die een schorsing net moet afwenden.

Verzoekster's rechtmatige verrichtingen en belangen kunnen slechts efficiënt gevrijwaard worden door een beroep op de uitzonderlijke procedure bij uiterste hoogdringendheid. De precedënten (met het Ministerie van Sociale Zaken en de Conventiecommissie) tonen aan dat het -zelfs tijdelijk- onaangeroerd laten van een (bewust) onregelmatig samengesteld vertegenwoordigend en adviserend orgaan de ernstige nadelen doet ontstaan waarvoor de schorsing moet behoeden.

De schade die deze voldongen feiten desgevallend zouden aanrichten, kan dan ook alleen maar verhinderd worden d.m.v. een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Elke andere remedie schiet omwille van de timing tekort en is niet in staat om het ernstig nadeel nog efficiënt te herstellen. Eenmaal de Raad uit de startblokken vertrokken is, doet zich het ernstig en moeilijk te herstellen nadeel voor.

Ook een gewone schorsingsprocedure dreigt immers te laat te komen en niet meer de nodige efficiëntie te bieden. De procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid is derhalve de enige mogelijkheid om de onregelmatige samenstelling van de Nationale Raad ongedaan te maken, met inachtneming van de nood aan een preventief veeleer dan curatief administratief-rechtelijk rechts- en schadeherstel.";

Overwegende dat de toepassing van de procedure wegens uiterst dringende noodzakelijkheid het normaal verloop van de rechtspleging voor de Raad van State ernstig stoort en de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang brengt; dat om die reden de procedure slechts mag worden aangewend in de enkele gevallen dat het spoedeisend karakter van de zaak ofwel voor iedereen duidelijk is ofwel door de verzoekende partij duidelijk wordt aangetoond;

Overwegende dat de taken van de Nationale Raad voor de Kinesitherapie omschreven worden in artikel 21ter, §§ 2 en 3, 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; dat deze bepalingen luiden als volgt :

"§2. De Nationale Raad voor de Kinesitherapie heeft tot taak aan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, op diens verzoek of op eigen initiatief, advies te verstrekken over alle aangelegenheden in verband met de kinesitherapie;

§3. De Nationale Raad voor de Kinesitherapie kan ook de regeringen van de Gemeenschappen, op hun verzoek, advies verstrekken over alle aangelegenheden in verband met de studies en opleiding van de kinesitherapeuten";

dat luidens artikel 21bis, § 2, van het voornoemd koninklijk besluit nr. 78, de Koning regels en voorwaarden kan bepalen voor het verkrijgen, het behouden en het intrekken van de erkenning als kinesitherapeut en luidens artikel 21bis, § 5, van datzelfde besluit de Koning de onder § 4 van hetzelfde artikel bedoelde kinesitherapeutische handelingen nader kan bepalen; dat ten slotte artikel 47 van hetzelfde besluit luidt als volgt :

"§1. De koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van artikel 21bis worden in Ministerraad overlegd. Ze worden genomen na raadpleging door de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, van de Nationale Raad voor de Kinesitherapie en van de Koninklijke Academiën voor Geneeskunde. De Minister kan deze adviezen inwinnen binnen een termijn die niet langer dan drie maanden mag zijn. Na het verstrijken van deze termijn wordt het advies geacht te zijn gegeven.

§2. Indien een in § 1 bedoeld koninklijk besluit afwijkt van het advies verstrekt door de Nationale Raad voor de Kinesitherapie, moet dit advies samen met het verslag aan de Koning dat de afwijkingen tussen het koninklijk besluit en het advies rechtvaardigt, en met de tekst ervan, worden bekendgemaakt";

dat aldus uit de voormelde artikelen 21bis, 21ter en 47 van het koninklijk besluit nr. 78 blijkt dat de Nationale Raad voor de kinesitherapie een adviserende taak heeft en dat bij het nemen van bepaalde koninklijke besluiten, tot uitvoering van artikel 21bis, het advies

van de Nationale Raad voor de Kinesithérapie moet worden ingewonnen;

Overwegende, wat de samenstelling en de werking van de Nationale Raad voor de Kinesithérapie betreft, dat artikel 21ter, § 4, van het koninklijk besluit nr. 78 bepaalt dat deze Raad is samengesteld uit veertien leden kinesitherapeuten, zes leden die gemachtigd zijn de geneeskunde uit te oefenen, en twee ambtenaren die evenwel slechts een raadgevende stem hebben; dat artikel 21ter, § 7, van het voormeld besluit bepaalt dat de beslissingen van de Nationale Raad genomen worden bij drievierde meerderheid van de stemgerechtigde leden, bijgevolg van de kinesitherapeuten en de geneesheren; dat hieruit volgt dat een vereniging die over zes leden in de Raad beschikt, daarin een blokkeringsminderheid heeft; dat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij over zulk een blokkeringsminderheid beschikt, aangezien zes van haar leden in het bestreden besluit aangewezen blijken te zijn om te zetelen in de Nationale Raad voor de Kinesithérapie;

Overwegende dat betreffende haar nadeel de verzoekende partij de zetelverdeling binnen de Nationale Raad beschrijft en wijst op de feitelijke verbondenheid van de v.z.w. NATIONALE FEDERATIE DER DOCTORS EN LICENTIATEN IN DE KINESITHERAPIE en de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN; dat zij voorts in essentie doet gelden dat zij als grootste representatieve organisatie van de kinesitherapeuten een verlies aan aanzien, aantrekkingskracht en zeggingskracht zal lijden; dat zij stelt dat het de bedoeling van de overheid is om de v.z.w. ALGEMENE KINESITHERAPEUTENVERENIGING VAN BELGIË klein te krijgen en de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN groot te maken en dat een schorsing op dit punt een belangrijk singaal kan geven naar de politieke wereld en de kinesitherapeuten; dat de ver-

zoekende partij voorts doet gelden dat de de adviezen van de Nationale Raad voor kinesitherapeuten op het vlak van de erkenning van kinesitherapeuten uitermate dringend zijn, adviezen waarbij de combinatie BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN- NATIONALE FEDERATIE DER DOCTORS EN LICENTIATEN IN DE KINESITHERAPIE een doorslaggevend standpunt zal kunnen innemen en dat de beslissingen die werden genomen door een onregelmatig samengestelde Nationale Raad voor de Kinesitherapie in de ogen van de verwerende partij niet onregelmatig zullen zijn;

Overwegende, ongeacht de vraag of het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is aangetoond, dat moet worden onderzocht of dat nadeel zich reeds op een niet of moeilijk te herstellen wijze zal voltrokken hebben gedurende het tijdsverloop van een gewone schorsingsprocedure; dat de verzoekende partij zulks beweert en zij ter adstructie van de hoogdringendheid doet gelden dat elke beraadslaging, elk advies en elke onderhandeling die door een onregelmatig samengestelde Nationale Raad voor de Kinesitherapie zal worden genomen of gevoerd worden onregelmatig zal zijn; dat, onder verwijzing naar artikel 47, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78, de verzoekende partij stelt dat de adviezen van de Nationale Raad nochtans van vitaal belang zijn voor de werking van het erkenningssysteem; dat de verzoekende partij daaraan toevoegt dat de Nationale Raad tevens als beroepsorgaan in het erkenningssysteem zal dienen op te treden en zijn beslissingen als beroepsinstantie zullen aangestast zijn door onregelmatigheden;

Overwegende dat in het licht van de hoger geschetste taken, de samenstelling en de werking van de Nationale Raad voor de kinesitherapie, men zich moeilijk kan voorstellen dat het aanzien, de aantrekkingskracht en de zeggingskracht van de verzoekende partij ingevolge de bestreden beslissing op zeer korte termijn, namelijk

de termijn die een gewone schorsingsprocedure in beslag neemt, op moeilijk herstelbare wijze verloren zouden gaan; dat de werking van de verzoekende partij en haar aanzien, aantrekkingskracht en zeggingskracht ten overstaan van de kinesitherapeuten en de overheid redelijkerwijze niet kunnen staan of vallen met enkele leden min of meer in een bepaalde adviserende Raad, zeker als het gaat om een organisatie die -zoals de verzoekende partij zelf aangeeft- reeds ruim dertig jaar actief is en haar sporen reeds heeft verdiend; dat zoals uit het verzoekschrift zelf blijkt die organisatie ook deel uitmaakt van onder andere de conventiecommissie en dat de verzoekende partij betoogt dat zij ook deel dient uit te maken van de erkenningscommissie; dat men voorts mag aannemen dat haar werking meer omvat dan het zetelen in diverse commissies en raden; dat de verzoekende partij binnen de Nationale Raad voor de kinesitherapie dan nog over een blokkeringsminderheid beschikt, zodat zij haar stem op een zeer nadrukkelijke en decisieve wijze kan laten gelden en zelfs kan vermijden dat de Nationale Raad voor de kinesitherapie adviezen formuleert waarmee de verzoekende partij niet akkoord kan gaan; dat zij dus ook kan vermijden dat adviezen zouden worden uitgebracht die afbreuk doen aan haar aanzien, aantrekkingskracht en zeggingskracht; dat voorts evenmin kan worden aanvaard dat louter en alleen door de bestreden beslissing binnen de korte tijdspanne van een gewone schorsingsprocedure de verzoekende partij "klein gemaakt" zou worden door de politieke overheden en de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN groot gemaakt;

Overwegende dat verder, wat de adviezen betreft die moeten worden uitgebracht op het vlak van het opzetten van een erkenningssysteem voor de kinesitherapeuten, artikel 21bis, §2, van het voormelde koninklijk besluit nr. 78 voorschrijft dat de Koning de voorwaarden en regels dient te bepalen voor het verkrijgen, het behouden en het intrekken van de

erkenning als kinesitherapeut en dat luidens artikel 47, § 1, van dat besluit, het koninklijk besluit betreffende de erkenning dient te worden genomen na raadpleging van onder meer de Nationale Raad voor de kinesitherapie de Minister van Volksgezondheid het advies kan inwinnen binnen een termijn die niet langer dan drie maanden mag zijn en na het verstrijken van die termijn het advies geacht wordt te zijn gegeven; dat aldus, in de eerste plaats de Nationale Raad voor de kinesitherapie in beginsel over drie maand beschikt voor het uitbrengen van een advies; dat zelfs al zou de minister reeds op 4 november 1997 -datum van publicatie van het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad- een advies hebben ingewonnen -wat overigens niet blijkt-, dan nog de Nationale Raad in beginsel tot 4 februari 1998 de tijd lijkt te hebben om zijn advies uit te brengen; dat op die tijd een gewone schorsingsprocedure redelijkerwijze reeds haar beslag kan hebben gekregen; dat in de tweede plaats de verzoekende partij over een blokkeringsminderheid beschikt, waardoor zij in alle geval kan vrijdelen dat de Nationale Raad adviezen uitbrengt die niet haar goedkeuring wegdragen; dat in de derde plaats, zelfs al zou men aannemen dat de Minister voor Volksgezondheid binnen een zeer korte termijn het in artikel 21bis, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 bedoelde reglementair besluit zou nemen, dan nog daarmee niet vaststaat dat het bedoelde koninklijk besluit nadelig zou zijn voor de verzoekende partij en vooral niet vaststaat dat zij de eventuele nadelige gevolgen van zulk een koninklijk besluit lijdzaam zou moeten ondergaan; dat zij dit besluit immers kan pogen aan te vechten bij de Raad van State;

Overwegende dat, in zoverre de verzoekende partij ten slotte ook nog een argument inzake de hoogdringendheid put uit het feit dat de Nationale Raad tevens als beroepsorgaan in het erkenningssysteem zal indienen op te treden, dit niet overtuigt; dat immers, zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, het

ontwerpbesluit dat terzake zou bestaan nog niet gepubliceerd kon worden; dat, indien het systeem inzake de erkenningen nog niet eens juridische kracht heeft en er dus op kort tijd nog geen beroepsprocedures inzake de erkenningen zullen kunnen plaatsvinden, niet valt in te zien waarom de zaak op dit punt hoogdringend is; dat eventuele onwettige beslissingen in verband met de erkenning van kinesitherapeuten overigens steeds in rechte kunnen worden aangevochten, eventueel door de verzoekende partij als zij daartoe meent in de wettelijke voorwaarden te verkeren;

Overwegende dat aldus niet is aangetoond dat de toepassing van de procedure wegens uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoord is; dat bijgevolg aan de eerste van de door voormeld artikel 17 cumulatief opgelegde voorwaarden niet is voldaan; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

De verzoeken tot tussenkomst van de v.z.w. BELGISCHE CONFEDERATIE VAN KINESITHERAPEUTEN en de v.z.w. NATIONALE FEDERATIE DER DOCTORS EN LICENTIATEN IN DE KINESITHERAPIE in het administratief kort geding worden ingewilligd.

### **Artikel 2.**

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen.

### **Artikel 3.**

De kosten van de inleidende vordering, begroot op zeventuizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomsten worden begroot op tienduizend frank en komen ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventwintig november 1900 zevenennegentig, door :

de HH. D. VERBIEST, wnd. kamervoorzitter, staatsraad,  
K. VANHOUTTE, griffier.

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**K. VANHOUTTE.**

**D. VERBIEST.**