

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 maart 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitbreiding van de bevoegdheid van de planningscommissie-medisch aanbod tot het beroep van kinesitherapeut", heeft op 29 april 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 27 mars 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "élargissant la compétence de la commission de planification-offre médicale à la profession de kinésithérapeute", a donné le 29 avril 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

De artikelen 169 tot 173 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen hebben in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, een aantal bepalingen ingevoegd met betrekking tot de beheersing van het medisch aanbod.

Er werd o.m. een Planningscommissie-Medisch aanbod opgericht die, voor de beroepen vermeld in de artikelen 2, § 1, (geneesheren) en 3 (tandartsen) van het genoemde koninklijk besluit nr. 78, de Ministers van Volksgezondheid en Sociale Zaken moet adviseren over de behoeften inzake medisch aanbod en de relatie met de toegang tot de betrokken studies en tot de stages, met het oog op het verkrijgen van de bijzondere beroepstitels bedoeld in artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78 (artikel 35octies van het koninklijk besluit nr. 78).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de opdrachten van die Planningscommissie uit te breiden tot het beroep van kinesitherapeut.

RECHTSGROND

1. Blijkens de eerste aanhefbepaling dient de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht te worden in artikel 35octies, § 4, van het koninklijk besluit nr. 78. Luidens dit artikel wordt de Koning gemachtigd om, bij een in Ministerraad overlegd besluit en op voorstel van de

.../...

Minister van Volksgezondheid, de opdrachten van de Plan-
ningscommissie uit te breiden tot andere beroepen vermeld in
artikel 35ter van dat besluit.

Het beroep van kinesitherapeut, bedoeld in arti-
kel 21bis van het koninklijk besluit nr. 78, is begrepen in
de beroepen vermeld in artikel 35ter.

2. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt
erop gevestigd dat het, in de huidige stand van de wet-
geving, niet erg duidelijk is waartoe de werkzaamheden van
de Planningscommissie i.v.m. de kinesitherapie kunnen
leiden.

2.1. Hoewel de regeling met betrekking tot de beperking
van het medisch aanbod tot doel heeft het aantal beoefenaars
van de betrokken medische beroepen te beïnvloeden, is zij
immers opgevat als een regeling met het oog op het ver-
krijgen van de "bijzondere" beroepstitels als bedoeld in
artikel 35ter. Dit blijkt o.m. uit de bewoordingen van
artikel 35octies, § 2, derde streepje, en uit arti-
kel 35nonies (1).

(1) Zie eveneens : Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352/1,
p. 141 (advies Raad van State); Parl. St., Kamer,
1995-96, nr. 352/10, pp. 7, 10, 12-13 (verslag namens
de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en
de Maatschappelijke Hernieuwing); Parl. St., Senaat,
1995-96, nr. 1-297/3, p. 18 (verslag namens de Commissie
voor de Sociale Aangelegenheden).

Voor de kinesitherapeuten zijn, in tegenstelling tot de houders van een diploma in de geneeskunde, de tandheelkunde of de verpleegkunde (1), nog geen "bijzondere" beroepstitels als bedoeld in artikel 35ter van het koninklijk besluit nr. 78 vastgesteld.

Er is wel een "gewone" beroepstitel van kinesitherapeut, welke geregeld wordt in artikel 21bis, § 3, van het koninklijk besluit nr. 78. Die beroepstitel behoort echter niet tot die welke, met toepassing van artikel 35nonies, § 4, van hetzelfde koninklijk besluit, het voorwerp kunnen uitmaken van maatregelen tot beperking van de toegang ertoe.

Opdat er i.v.m. de kinesitherapie enig gevolg gegeven zou kunnen worden aan de adviezen van de Planningscommissie, zal een wijziging van artikel 35nonies, § 4, vereist zijn (2).

(1) Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, en koninklijk besluit van 18 januari 1994 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwamingen voor de beoefenaars van de verpleegkunde.

(2) De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat een wetsontwerp in voorbereiding is, met de bedoeling het toepassingsgebied van artikel 35nonies, § 4, van het koninklijk besluit nr. 78 uit te breiden tot de "gewone" beroepstitel van kinesitherapeut.

2.2. Artikel 35octies, § 2, derde streepje, van het koninklijk besluit nr. 78 bepaalt dat de Planningscommissie jaarlijks een verslag opstelt i.v.m. de relatie tussen de behoeften, studies en de doorstroming tot de stages, met het oog op het verkrijgen van de "bijzondere" beroepstitels, bedoeld in artikel 35ter. Op grond van artikel 35octies, § 4, kan de Koning o.m. die opdracht uitbreiden tot andere beroepen (dan dat van geneesheer en tandarts), vermeld in artikel 35ter. Om dezelfde reden als hiervóór vermeld, kan die opdracht, in de huidige stand van de wetgeving, echter niet uitgebreid worden tot het beroep van kinesitherapeut. Ook hiervóór zal een aanpassing van de wet vereist zijn.

3. Artikel 35octies, § 4, van het koninklijk besluit nr. 78 kan niet gelezen worden als een machtiging om rechtstreeks wijzigingen aan te brengen in dat koninklijk besluit zelf.

Het koninklijk besluit nr. 78 heeft immers de waarde van een wet. Het wijzigen van een wet bij koninklijk besluit vormt een afwijking van artikel 36 van de Grondwet, krachtens hetwelk de federale wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Opdat de Koning een wet zou kunnen wijzigen, is een uitdrukkelijke machtiging in die zin vereist, welke te dezen ontbreekt.

Het ontwerp moet bijgevolg worden gesteld als een autonoom koninklijk besluit.

.../...

Het dispositief ervan zou dan als volgt kunnen luiden :

"Artikel 1. De opdrachten van de Planningscommissie-Medisch aanbod, zoals bepaald in artikel 35octies, § 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, worden uitgebreid tot het beroep bedoeld in artikel 21bis van hetzelfde besluit.

Art. 2. ... (zoals in het ontwerp).".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In de eerste aanhefbepaling vermeldde men dat artikel 35octies, § 4, werd ingevoegd bij de wet van 24 april 1996.

2. De vierde aanhefbepaling is overbodig en mag dus weggelaten worden.

PORTEE DU PROJET

Les articles 169 à 173 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales ont inséré à 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, un nombre de dispositions relatives à la maîtrise de l'offre médicale.

Il a été créé entre autres une Commission de planification-offre médicale qui, en ce qui concerne les professions visées aux articles 2, § 1er, (médecins) et 3 (dentistes) de l'arrêté royal n° 78, susvisé, donnera des avis aux Ministres de la Santé publique et des Affaires sociales concernant les besoins en matière d'offre médicale et la relation avec l'accès aux études concernées et aux stages, requis afin d'obtenir les titres professionnels particuliers visés par l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78 (article 35octies de l'arrêté royal n° 78).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à étendre les missions de cette Commission de planification à la profession de kinésithérapeute.

FONDEMENT LEGAL

1. Selon le premier alinéa du préambule, il convient de rechercher le fondement légal du projet à l'article 35octies, § 4, de l'arrêté royal n° 78. Selon cet article, le Roi est autorisé à étendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur proposition du Ministre de

.../...

la Santé publique, les missions de la Commission de planification aux autres professions visées à l'article 35ter de cet arrêté.

La profession de kinésithérapeute, visée à l'article 21bis de l'arrêté royal n° 78, est l'une des fonctions mentionnées à l'article 35ter.

2. L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que, dans l'état actuel de la législation, l'on n'aperçoit guère à quoi peuvent conduire les activités de la Commission de planification pour ce qui concerne la kinésithérapie.

2.1. Bien que les règles relatives à la limitation de l'offre médicale tendent à influencer le nombre des praticiens des professions médicales concernées, elles sont, en effet, conçues comme une réglementation afin d'obtenir les titres professionnels "particuliers", visés à l'article 35ter. C'est ce qui ressort notamment des termes de l'article 35octies, § 2, troisième tiret, ainsi que de l'article 35nonies (1).

Contrairement à ce qui est le cas des titulaires d'un diplôme en médecine, en art dentaire ou en art

(1) Voir également : Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352/1, p. 141 (avis Conseil d'Etat); Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352/10, pp. 7, 10, 12-13 (rapport au nom de la Commission de la Santé Publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société); Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-297/3, p. 18 (rapport au nom de la Commission des Affaires sociales).

infirmier (1), des titres professionnels "particuliers", tels qu'ils sont visés à l'article 35ter de l'arrêté royal n° 78, n'ont pas encore été fixés pour les kinésithérapeutes.

Il existe certes un titre professionnel "ordinaire" de kinésithérapeute, régi par l'article 21bis, § 3, de l'arrêté royal n° 78. Ce titre professionnel n'est cependant pas de ceux qui, en application de l'article 35nonies, § 4, du même arrêté royal, peuvent faire l'objet de mesures de limitation de l'accès au titre.

Pour que les avis de la Commission de planification puissent recevoir la moindre suite en ce qui concerne la kinésithérapie, une modification de l'article 35nonies, § 4, sera requise (2).

2.2. L'article 35octies, § 2, troisième tiret, de l'arrêté royal n° 78 dispose que la Commission de planification rédige annuellement un rapport sur la relation entre les besoins, les études et le passage à l'accès aux stages

(1) Arrêté royal du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire, et arrêté royal du 18 janvier 1994 établissant la liste des titres professionnels particuliers et des qualifications professionnelles particulières pour les praticiens de l'art infirmier.

(2) Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'un projet de loi est en préparation, à l'effet d'étendre le champ d'application de l'article 35nonies, § 4, de l'arrêté royal n° 78 au titre professionnel "ordinaire" de kinésithérapeute.

requis afin d'obtenir les titres professionnels particuliers, visés par l'article 35ter. Sur la base de l'article 35octies, § 4, le Roi peut notamment étendre cette mission à d'autres professions (que celles de médecin et de dentiste), visées à l'article 35ter. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés ci-dessus, cette mission ne peut toutefois, dans l'état actuel de la législation, être étendue à la profession de kinésithérapeute. A cette fin également, une adaptation de la loi sera indispensable.

3. L'article 35octies, § 4, de l'arrêté royal n° 78 ne peut être interprété comme une autorisation d'apporter directement des modifications à cet arrêté royal même.

En effet, l'arrêté royal n° 78 a la valeur d'une loi. La modification d'une loi par arrêté royal constitue une dérogation à l'article 36 de la Constitution, en vertu duquel le pouvoir législatif fédéral est exercé conjointement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Pour que le Roi puisse modifier une loi, une autorisation spéciale, qui fait défaut en l'espèce, est requise.

Le projet doit dès lors être rédigé sous la forme d'un arrêté royal autonome.

Le dispositif de cet arrêté pourrait donc être formulé comme suit :

"Article 1er. Les missions de la Commission de planification-offre médicale, définies à l'article 35octies, § 2, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exer-

.../...

cice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, sont étendues à la profession visée à l'article 21bis du même arrêté.

Art. 2. ... (comme dans le projet).".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il y aurait lieu de spécifier au premier alinéa du préambule que l'article 35octies, § 4, a été inséré par la loi du 24 avril 1996.

2. Le quatrième alinéa est superflu et peut donc être omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. Ch. BAMPS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER