

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 juni 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging 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", heeft op 6 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 4 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "visant à modifier 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", a donné le 6 juin 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Aangezien de voorgestelde herstructurering van de opleiding kinesitherapie o.a. in de Vlaamse Gemeenschap, ingevolge het door de Raad van State gegeven advies (L. 26.393/1) met betrekking tot het voorontwerp van decreet "betreffende de hervorming van sommige paramedische opleidingen in de Vlaamse Gemeenschap", niet kan ingaan binnen de gestelde termijn en derhalve een rechtsonzekerheid wordt gecreëerd voor de studenten met een driejarige opleiding, enerzijds, alsook voor de instellingen die deze opleiding verzorgen, anderzijds, is het aangewezen de overgangsbepalingen dringend aan te passen. Dit geldt eveneens voor de kinesitherapeuten, door het RIZIV erkend, die slechts tot midden juni de mogelijkheid hebben om een erkenningsdossier in te dienen bij de Minister van Volksgezondheid".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wet van 6 april 1995 tot wijziging 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, met het oog op de regeling van de uitoefening van de kinesitherapie, heeft de uitoefening van de kinesitherapie en het dragen van de beroepstitel van kinesitherapeut afhankelijk gesteld van een erkenning door de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort (artikel 21bis, §§ 1 en 3 van het koninklijk besluit nr. 78, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 6 april 1995). Luidens paragraaf 2 van dat artikel 21bis kan de Koning de voorwaarden en regels bepalen voor het verkrijgen, het behouden en het intrekken van deze erkenning. De wet bepaalt evenwel reeds zelf dat de erkenning enkel mag toegekend worden aan de houder van een universitair diploma in kinesitherapie of van een diploma van hoger onderwijs buiten de universiteit in kinesitherapie dat een opleiding in het kader van een voltijds onderwijs bekroont dat ten minste vier studiejaren omvat.

De wet van 6 april 1995 is in werking getreden op 26 juni 1995, d.i. de tiende dag na die van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 16 juni 1995.

Artikel 39 van de wet van 6 april 1995 voorziet in een overgangsregeling krachtens welke de bedoelde erkenning kan worden verleend aan personen die niet voldoen aan de

.../...

voorwaarde van de vierjarige opleiding. Die afwijkende regeling geldt, enerzijds, voor de kinesitherapeuten die als zodanig door de dienst geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (R.I.Z.I.V.) erkend zijn en, anderzijds, voor de personen die op 1 november 1996 ingeschreven waren voor een opleiding in de kinesitherapie die toegang verleent tot een diploma van het hoger onderwijs in de kinesitherapie, na een voltijds onderwijs van ten minste drie studie jaren, voor zover zij dit diploma vóór 1 november 2001 behalen. De houders van een R.I.Z.I.V.-erkenning beschikken over twee jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet, m.a.w. tot 25 juni 1997, om de erkenning aan te vragen. Tijdens die overgangsperiode mogen ze de kinesitherapie blijven uitoefenen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er in essentie toe die overgangsregeling te verlengen.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is die verlenging nodig omdat, enerzijds, wegens het uitblijven van het uitvoeringsbesluit bedoeld in artikel 21bis, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78, nog geen erkenningen werden verleend op grond van artikel 39, 1°, van de wet van 6 april 1995 en omdat, anderzijds, de gemeenschappen meer tijd nodig blijken te hebben om de vierjarige opleiding te organiseren.

Het ontworpen artikel 54quater, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 (artikel 1 van het ontwerp) bepaalt dat de houders van een R.I.Z.I.V.-erkenning

.../...

beschikken over één jaar vanaf de inwerkingtreding van het (in voorbereiding zijnde) koninklijk besluit bedoeld in artikel 21bis, § 2, eerste lid, om hun aanvraag tot erkenning in te dienen bij de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort. Het 2º van dat artikel 54quater voorziet in de mogelijkheid om de erkenning te verlenen aan degenen die op 1 november 1997 ingeschreven zullen zijn voor een driejarige opleiding.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, hebben de stellers van het ontwerp bij de redactie van de ontworpen overgangsbepaling rekening gehouden met het "op 17 januari 1995 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers uitgebrachte advies van de Raad van State".

Bedoeld wordt het advies L. 23.939/8 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 april 1995, meer bepaald de opmerkingen met betrekking tot artikel 39 van dat ontwerp (1).

Gelet op de omstandigheid dat de Raad van State reeds advies heeft gegeven over de bedoelde overgangsregeling, zal hij zich thans beperken tot een onderzoek van de bepalingen die nieuw zijn in vergelijking met de bepaling die het voorwerp was van het advies L. 23.939/8, en dan nog

(1) Parl. St., Kamer, 1993-94, nr. 1520/2, pp. 18-19.

voor zover die bepalingen niet het gevolg zijn van opmerkingen die precies in dat advies zijn gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

In de voorgelegde tekst ontbreekt het dispositief van het indieningsbesluit.

In te voegen nieuw artikel 1

Het ontwerp dient overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet te worden aangevuld met een artikel dat vermeldt dat het een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 1 (dat artikel 2 wordt)

1. Luidens het ontworpen artikel 54quater, 2°, kan de erkenning worden verleend aan degenen die op 1 november 1997 zijn ingeschreven voor een driejarige opleiding in de kinesitherapie. Die bepaling komt in de plaats van die van artikel 39 van de wet van 6 april 1995 welke 1 november 1996 als referentiedatum aanwees. De vraag rijst of de ontworpen bepaling, volgens een strikte interpretatie, niet tot gevolg kan hebben dat personen die op 1 november 1996 waren ingeschreven voor de bedoelde opleiding, doch dat op 1 november 1997 niet meer zullen zijn (omdat zij hun studies

.../...

hebben beëindigd in het studiejaar 1996-1997), uitgesloten worden van de overgangsregeling. Dat zou met name het geval zijn indien de betrokkenen, op de datum van de inwerking-treding van de ontworpen regeling, nog geen houder zijn van een R.I.Z.I.V.-erkenning en zich bijgevolg niet kunnen beroepen op het ontworpen artikel 54quater, 1^o (1).

Een mogelijke oplossing voor de opgeworpen moeilijkheid zou erin kunnen bestaan de overgangsregeling uitsluitend af te stemmen op de uiterste datum waarop de betrokkenen het diploma behalen waarmee de driejarige opleiding wordt afgesloten (1 november 2002).

2. Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling dat ook de personen die een aanvraag om erkenning hebben ingediend op grond van artikel 39, 1^o, van de wet van 6 april 1995, een nieuwe aanvraag moeten indienen overeenkomstig het (in voorbereiding zijnde) uitvoeringsbesluit.

Ter wille van de rechtszekerheid zou zulks uitdrukkelijk in de tekst moeten worden bepaald.

(1) Die bepaling lijkt immers in die zin te moeten worden begrepen dat ze alleen betrekking heeft op degenen die op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan de R.I.Z.I.V.-erkenning hebben verkregen, en niet op degenen die daarna nog zouden worden erkend.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Aangezien de voorgestelde herstructurering van de opleiding kinesitherapie o.a. in de Vlaamse Gemeenschap, ingevolge het door de Raad van State gegeven advies (L. 26.393/1) met betrekking tot het voorontwerp van decreet "betreffende de hervorming van sommige paramedische opleidingen in de Vlaamse Gemeenschap", niet kan ingaan binnen de gestelde termijn en derhalve een rechtsonzekerheid wordt gecreëerd voor de studenten met een driejarige opleiding, enerzijds, alsook voor de instellingen die deze opleiding verzorgen, anderzijds, is het aangewezen de overgangsbepalingen dringend aan te passen. Dit geldt eveneens voor de kinesitherapeuten, door het RIZIV erkend, die slechts tot midden juni de mogelijkheid hebben om een erkenningsdossier in te dienen bij de Minister van Volksgezondheid".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

La loi du 6 avril 1995 modifiant 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, en vue de la réglementation de l'exercice de la kinésithérapie, a subordonné l'exercice de la kinésithérapie et le port du titre professionnel de kinésithérapeute à un agrément délivré par le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions (article 21bis, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal n° 78, inséré par l'article 2 de la loi du 6 avril 1995). Selon le paragraphe 2 de cet article 21bis, le Roi peut fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de cet agrément. La loi même prévoit toutefois déjà que l'agrément ne peut être accordé qu'au porteur d'un diplôme d'enseignement universitaire en kinésithérapie ou d'un diplôme d'enseignement supérieur non universitaire en kinésithérapie sanctionnant une formation dans le cadre d'un enseignement de plein exercice comportant au moins quatre années d'études.

La loi du 6 avril 1995 est entrée en vigueur le 26 juin 1995, c'est-à-dire le dixième jour qui suit sa publication au Moniteur belge du 16 juin 1995.

L'article 39 de la loi du 6 avril 1995 prévoit un régime transitoire en vertu duquel l'agrément concerné peut être accordé à des personnes qui ne remplissent pas la condition de la formation en quatre années. Ce régime dérogatoire s'applique, d'une part, aux kinésithérapeutes agréés en tant que tels par le service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité

.../...

(I.N.A.M.I.) et, d'autre part, aux personnes qui, à la date du 1er novembre 1996, étaient engagées dans une formation en kinésithérapie débouchant sur un diplôme d'enseignement supérieur en kinésithérapie au terme d'un enseignement de plein exercice comportant au moins trois années d'études pour autant qu'elles soient titulaires de ce diplôme avant le 1er novembre 2001. Les titulaires d'un agrément de l'I.N.A.M.I. disposent de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, en d'autres mots jusqu'au 25 juin 1997, pour demander l'agrément. Au cours de cette période transitoire, ils peuvent continuer à exercer la kinésithérapie.

Le projet de loi soumis pour avis a essentiellement pour objet de prolonger ce régime transitoire.

Selon les éclaircissements fournis par le délégué du gouvernement, cette prolongation s'impose parce que, d'une part, il résulte de l'absence de l'arrêté d'exécution visé à l'article 21bis, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 78, qu'aucun agrément n'a encore été délivré sur la base de l'article 39, 1°, de la loi du 6 avril 1995 et que, d'autre part, les communautés ont besoin de plus de temps pour organiser la formation en quatre années.

L'article 54quater, 1°, en projet, de l'arrêté royal n° 78 (article 1er du projet) prévoit que les titulaires d'un agrément de l'I.N.A.M.I. disposent d'un an à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal (en cours de préparation) visé à l'article 21bis, § 2, alinéa 1er, pour introduire leur demande d'agrément auprès du Ministre qui a la santé publique sans ses attributions. Le 2° de cet

.../...

article 54quater ménage la faculté d'accorder l'agrément aux personnes qui, à la date du 1er novembre 1997, seront engagées dans une formation en trois années.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, les auteurs du projet ont, en rédigeant la disposition transitoire en projet, tenu compte de "l'avis du Conseil d'Etat, donné le 17 janvier 1995 à la Chambre des représentants".

Il s'agit de l'avis L. 23.939/8 sur le projet dont est issue la loi du 6 avril 1995, et plus particulièrement des observations relatives à l'article 39 de ce projet (1).

Eu égard à la circonstance que le Conseil d'Etat a déjà donné un avis sur le régime transitoire concerné, il se bornera à présent à examiner les dispositions nouvelles par rapport à la disposition qui a fait l'objet de l'avis L. 23.939/8, et seulement dans la mesure où ces dispositions ne sont pas la résultante des observations formulées précisément dans cet avis.

(1) Doc. parl., Chambre, 1993-94, n° 1520/2, pp. 18-19.

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

Dans le texte soumis pour avis, le dispositif de l'arrêté de présentation fait défaut.

Article 1er nouveau à insérer

Le projet doit être complété, conformément à l'article 83 de la Constitution, par un article indiquant qu'il règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Article 1er (qui devient l'article 2)

1. Selon l'article 54quater, 2°, en projet, l'agrément peut être délivré aux personnes qui, à la date du 1er novembre 1997, sont engagées dans une formation en kinésithérapie en trois années. Cette disposition se substitue à la règle énoncée à l'article 39 de la loi du 6 avril 1995 qui indiquait la date du 1er novembre 1996 comme date de référence. La question se pose de savoir si, selon une interprétation stricte, la disposition en projet ne peut avoir pour conséquence d'exclure du régime transitoire les personnes qui étaient engagées dans la formation concernée à la date du 1er novembre 1996, mais qui ne le seront plus

.../...

à la date du 1er novembre 1997 (pour le motif qu'elles auront terminé cette formation pendant l'année d'études 1996-1997). Tel serait notamment le cas si les intéressés ne sont pas encore titulaires, à la date d'entrée en vigueur de la réglementation en projet, d'un agrément de l'I.N.A.M.I. et ne peuvent par conséquent se prévaloir de l'article 54quater, 1^o, en projet (1).

La difficulté soulevée pourrait être résolue en alignant le régime transitoire uniquement sur la date limite à laquelle les intéressés obtiennent le diplôme qui sanctionne la formation en trois années (le 1er novembre 2002).

2. Selon le délégué du gouvernement, il s'agira pour les personnes qui ont introduit une demande d'agrément sur la base de l'article 39, 1^o, de la loi du 6 avril 1995, d'introduire également une nouvelle demande conformément à l'arrêté d'exécution (en cours de préparation).

Par souci de la sécurité juridique, il faudrait le préciser explicitement dans le texte.

(1) En effet, cette disposition semble devoir être comprise en ce sens qu'elle porte uniquement sur les personnes qui, à la date de son entrée en vigueur, ont obtenu l'agrément de l'I.N.A.M.I., et non sur celles qui l'obtiendraient encore par la suite.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. ADAMS, adjunct-referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER