

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 juli 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het globaal aantal kinesitherapeuten, opgesplitst per Gemeenschap, die toegang hebben tot de beroepstitel van kinesitherapeut", heeft op 26 januari 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 28 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le nombre global de kinésithérapeutes, réparti par Communauté, ayant accès au titre professionnel de kinésithérapie", a donné le 26 janvier 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 35nonies, § 1, 1°, 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 bepaalt o.m. dat de Koning, na advies van de Planningscommissie-medisch aanbod, het globaal aantal kandidaten kan bepalen, opgesplitst per gemeenschap, dat jaarlijks na het behalen van het diploma (1), toegang geeft tot het verkrijgen van de beroepstitel bedoeld in artikel 21bis, § 3, d.i. de beroepstitel van kinesitherapeut.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het globaal aantal kinesitherapeuten te bepalen dat, in de jaren 2003, 2004 en 2005, toegang heeft tot het verkrijgen van de genoemde beroepstitel. Het bedoelde aantal bedraagt voor elk van die jaren 450 (artikel 1).

Het genoemde aantal wordt over de Vlaamse en de Franse Gemeenschap opgesplitst in een 60/40 verhouding (artikel 2).

(1) In de wet is sprake van het diploma "bedoeld in de artikelen 2, § 1, en 3". Die precisering kan alleen maar bedoeld zijn t.a.v. de beperking van de toegang tot de bijzondere beroepstitels voor de beroepen vermeld in die artikelen (artsen en tandartsen). Die precisering heeft echter geen zin t.a.v. de beperking van de toegang tot de beroepstitel bedoeld in artikel 21bis, § 3 (kinesitherapeuten).

ALGEMENE OPMERKING

Voor de beperking van het aantal kinesitherapeuten dat toegang heeft tot de beroepstitel, zowel voor het hele land als per gemeenschap, moet een verantwoording gegeven kunnen worden die de toets met het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan.

Aan de Raad van State zijn de cijfergegevens medegedeeld waarop het advies van de Planningscommissie is gesteund. Gelet op het essentieel technisch karakter van die gegevens, onthoudt de Raad zich ervan een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het voornoemde beginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Volgens het eerste lid van de aanhef zou de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gevonden moeten worden in artikel 35nonies, § 3, van het koninklijk besluit nr. 78.

.../...

Die bepaling heeft echter betrekking op de verdeling van het globaal aantal kandidaten over diverse beroepstitels of bijzondere beroepstitels (1). Het voorliggende ontwerp daarentegen heeft uitsluitend betrekking op het globaal aantal kandidaten, niet op de verdeling over diverse beroepstitels; voor kinesitherapeuten bestaat er trouwens maar één beroepstitel. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt dan ook geboden door artikel 35nonies, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78.

Men schrijve derhalve, in fine van het eerste lid :
"... , inzonderheid op artikel 35nonies, § 1, 1°, ingevoegd bij de wet van 29 april 1996 en gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998;".

2. Noch het koninklijk besluit van 2 oktober 1997 tot uitbreiding van de bevoegdheid van de Planningscommissie-medisch aanbod tot het beroep van kinesitherapeut, noch het koninklijk besluit van 19 januari 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 augustus 1996 houdende de benoeming van de leden van de Planningscommissie-medisch aanbod, vormen een rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Ze worden evenmin door dat besluit gewijzigd.

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen is het voorbeeld gegeven van een opsplitsing van het globaal aantal artsen in huisartsen en geneesheren-specialisten, en tussen de onderscheiden geneesheren-specialisten onderling (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1, p. 71; verslag, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-10, p. 13).

Het tweede en het derde lid van de aanhef moeten bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 1

Dit artikel zou geredigeerd kunnen worden op een wijze die nauwer aansluit bij de tekst van artikel 35nonies, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 :

"Artikel 1. Het globaal aantal kinesitherapeuten dat jaarlijks, na het behalen van het diploma bedoeld in artikel 21bis, § 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, toegang heeft tot het verkrijgen van de erkenning tot het dragen van de beroepstitel, bedoeld in artikel 21bis, § 3, van hetzelfde besluit, mag voor elk van de jaren 2003, 2004 en 2005 niet meer dan 450 bedragen."

Artikel 2

In dit artikel wordt het aantal kandidaten "voor de Vlaamse Gemeenschap" en "voor de Franse Gemeenschap" vastgesteld.

Dat de Koning het aantal kandidaten "per gemeenschap" moet vaststellen, is bepaald, zoals hiervóór reeds is opgemerkt, in artikel 35nonies, § 1, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78. In zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepa-

.../...

lingen - waarbij artikel 35nonies in het koninklijk besluit nr. 78 is ingevoegd - heeft de Raad van State gewezen op het dubbelzinnige van die formulering : "(Zal) de beperking slaan op het aantal erkende artsen ... die zich binnen een bepaald grondgebied mogen vestigen, zal ze slaan op het aantal erkende artsen met een diploma uitgereikt door een universiteit afhankelijk van de betrokken gemeenschap, of zal ze nog op een andere wijze geconcipieerd worden ?" (1).

Hierover om nadere toelichting verzocht in de bevoegde Kamercommissie, heeft de Minister van Volksgezondheid gepreciseerd "dat het criterium voor de beperking niet de woonplaats van de arts wordt, maar de universiteit waar de arts zijn of haar diploma heeft behaald" (2).

Die precisering zou thans, m.b.t. de kinesitherapeuten, best in de tekst van het ontwerp aangebracht worden. De Raad van State geeft ter overweging om artikel 2 dan ook te redigeren als volgt :

"Art. 2. Per gemeenschap is het in artikel 1 bedoelde aantal vastgesteld als volgt :

(1) Advies L. 24.778/1/8 van 7 en 8 december 1995, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1, (120), 143.

(2) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-10, p. 13.

- 1° wat het aantal kandidaten betreft met een einddiploma uitgereikt door een universiteit of een hogeschool die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt : 270 voor elk van de jaren 2003, 2004 en 2005;
- 2° wat het aantal kandidaten betreft met een einddiploma uitgereikt door een universiteit of een hogeschool die onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap valt : 180 voor elk van de jaren 2003, 2004 en 2005." (1).

Slotopmerking

Het ontwerp moet aangevuld worden met een uitvoeringsbepaling.

(1) Deze redactie sluit aan bij die van artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1997 tot vaststelling van het globaal aantal geneesheren, opgesplitst per Gemeenschap, die toegang hebben tot het verkrijgen van bepaalde bijzondere beroepstitels, en van artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1997 tot vaststelling van het globaal aantal tandartsen, opgesplitst per Gemeenschap, die toegang hebben tot het verkrijgen van bepaalde bijzondere beroepstitels.

PORTEE DU PROJET

L'article 35nonies, § 1er, 1°, de 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 dispose notamment que le Roi détermine, après avis de la Commission de planification-offre médicale, le nombre global de candidats, réparti par communauté, qui, après avoir obtenu le diplôme (1), ont accès à l'attribution du titre professionnel visé à l'article 21bis, § 3, c'est-à-dire le titre professionnel de kinésithérapeute.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le nombre global de kinésithérapeutes qui auront accès pendant les années 2003, 2004 et 2005 au titre professionnel indiqué. Le nombre concerné s'élève, pour chacune de ces années, à 450 (article 1er).

Le nombre mentionné est réparti selon une proportion de 60/40 entre la Communauté flamande et la Communauté française (article 2).

(1) La loi fait état du diplôme "visé aux articles 2, § 1er, et 3". Cette précision ne peut que s'inscrire dans le cadre de la limitation de l'accès aux titres professionnels particuliers pour les professions mentionnées dans ces articles (médecins et dentistes). Elle n'a toutefois guère de sens en ce qui concerne la limitation de l'accès au titre professionnel visé à l'article 21bis, § 3 (kinésithérapeutes).

OBSERVATION GENERALE

En ce qui concerne la limitation du nombre de kinésithérapeutes qui ont accès au titre professionnel, tant pour l'ensemble du pays que par communauté, il faut pouvoir donner une justification susceptible de se concilier avec le principe de proportionnalité.

Les chiffres sur lesquels se fonde l'avis de la Commission de planification, ont été communiqués au Conseil d'Etat. Eu égard au caractère essentiellement technique de ces données, le Conseil s'abstient de se prononcer sur la compatibilité de la réglementation en projet et du principe précité.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement légal de l'arrêté en projet devrait se trouver à l'article 35nonies, § 3, de l'arrêté royal n° 78.

Cette disposition porte toutefois sur la répartition du nombre global de candidats entre les divers titres

.../...

professionnels ou titres professionnels particuliers (1). Le projet examiné, en revanche, se rapporte uniquement au nombre global de candidats et non à la ventilation entre les divers titres professionnels; en ce qui concerne les kinésithérapeutes, il n'existe du reste qu'un seul titre professionnel. Le fondement légal est dès lors procuré à l'arrêté en projet par l'article 35nonies, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 78.

Par conséquent, on écrira à la fin du premier alinéa : "... , notamment l'article 35nonies, § 1er, 1°, inséré par la loi du 29 avril 1996 et modifié par la loi du 22 février 1998;".

2. Ni l'arrêté royal du 2 octobre 1997 élargissant la compétence de la Commission de planification-offre médicale à la profession de kinésithérapeute, ni l'arrêté royal du 19 janvier 1998 modifiant l'arrêté royal du 20 août 1996 portant nomination des membres de la Commission de planification de l'offre médicale, ne procurent un fondement légal à l'arrêté en projet. Ils ne sont pas davantage modifiés par cet arrêté.

Par conséquent, il faudra omettre les deuxième et troisième alinéas du préambule.

(1) Les travaux préparatoires de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, ont donné l'exemple d'une ventilation du nombre global de médecins entre médecins généralistes et médecins spécialistes, et entre les différents médecins spécialistes (exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1, p. 71; rapport, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-10, p. 13).

Article 1er

Cet article pourrait être rédigé de manière à se rapprocher davantage du texte de l'article 35nonies, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 78 :

"Article 1er. Le nombre global de kinésithérapeutes qui, après avoir obtenu le diplôme visé à l'article 21bis, § 2, de 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, ont annuellement accès à l'agrément les autorisant à porter le titre professionnel visé à l'article 21bis, § 3, du même arrêté, ne peut être supérieur à 450 pour chacune des années 2003, 2004 et 2005."

Article 2

Cet article fixe le nombre de candidats "pour la Communauté flamande" et "pour la Communauté française".

Comme il a déjà été relevé ci-dessus, le fait que le Roi doive déterminer le nombre de candidats "par communauté" a été prévu à l'article 35nonies, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 78. Dans son avis sur le projet dont est issue la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales - qui a inséré l'article 35nonies dans l'arrêté royal n° 78 -, le Conseil d'Etat a souligné le caractère ambigu de cette formulation : "La limitation portera-t-elle sur le nombre de médecins ... agréés pouvant s'établir dans un périmètre déterminé, portera-t-elle sur le nombre de

.../...

médecins agréés titulaires d'un diplôme délivré par une université relevant de la communauté concernée, ou sera-t-elle conçue d'une autre manière encore ?" (1).

Invité à fournir à ce propos des éclaircissements à la commission compétente de la Chambre, le Ministre de la Santé publique a précisé "que le critère retenu pour l'application de la limitation ne sera pas le domicile du praticien mais l'université où il a obtenu son diplôme" (2).

En ce qui concerne les kinésithérapeutes, il serait préférable d'apporter à présent cette précision dans le texte du projet. Le Conseil d'Etat suggère dès lors de rédiger l'article 2 comme suit :

"Art. 2. Par communauté, le nombre visé à l'article 1er est fixé comme suit :

1° en ce qui concerne le nombre de candidats possédant un diplôme de fin d'études délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur relevant de la compétence de la Communauté flamande : 270 pour chacune des années 2003, 2004 et 2005;

2° en ce qui concerne le nombre de candidats possédant un diplôme de fin d'études délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur relevant de la

(1) Avis L. 24.778/1/8 des 7 et 8 décembre 1995, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1, (120), 143.

(2) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-10, p. 13.

compétence de la Communauté française : 180 pour chacune des années 2003, 2004 et 2005." (1).

Observation finale

Il faudrait compléter le projet par une disposition d'exécution.

(1) Cet énoncé s'inspire de celui de l'article 2 de l'arrêté royal du 29 août 1997 fixant le nombre global de médecins, réparti par Communauté, ayant accès à l'attribution de certains titres professionnels particuliers, et de l'article 2 de l'arrêté royal du 29 août 1997 fixant le nombre global de dentistes, réparti par Communauté, ayant accès à l'attribution de certains titres professionnels particuliers.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER