

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 september 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de praktische organisatie van de medische verkiezingen zoals bedoeld in artikel 211, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 16 september 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 10 septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant l'organisation pratique des élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 16 septembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd 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 :

"Deze dringende noodzakelijkheid wordt hierdoor gemotiveerd dat het Arbitragehof middels zijn arrest van 29 mei 1997 het beroep heeft verworpen waarbij de vernietiging werd gevraagd van artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, dat artikel 211 vervangt in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zodat pas sinds die datum volstreekte zekerheid bestaat over de wettelijke grondslag voor de medische verkiezingen, die onverwijld moeten worden georganiseerd, zodat de bepalingen van dit besluit tot vaststelling van de praktische organisatie van die verkiezingen zo spoedig mogelijk moeten worden genomen en bekendgemaakt.".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

1. Het ontwerp geeft uitvoering aan sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 tot vaststelling van de regels voor de medische verkiezingen zoals bedoeld in artikel 211, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. In dat koninklijk besluit wordt aan de Minister de bevoegdheid gegeven om de praktische organisatie vast te stellen met betrekking tot de erkenning als representatieve organisatie of groepering (artikel 1, § 6), het opmaken en ter inzage stellen van de kiezerslijst (artikel 2, § 4) en de stem- en de telverrichtingen (artikel 3, § 6). Bovendien wordt in dat koninklijk besluit aan de Minister de algemene bevoegdheid gegeven om de termijnen vast te stellen binnen welke uitvoering moet worden gegeven aan de verschillende bepalingen van dat besluit (artikel 7).

De rechtsgrond voor het ontwerp wordt dan ook gevonden in artikel 211, § 1, van de gecoördineerde wet, in combinatie met de voornoemde delegatiebepalingen van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997.

2. Voornoemd koninklijk besluit is ingegaan op de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, luidens welke sommige delegaties welke het ontwerp ervan beoogde te verlenen aan de Minister van Sociale Zaken te ruim waren. Op grond van artikel 211, § 1, van de gecoördineerde wet, komt het in de eerste plaats immers aan de Koning toe om de nadere regels betreffende de medische verkiezingen vast te stellen en in dat verband kan aan de

.../...

Minister slechts de regeling van aangelegenheden van ondergeschikt belang worden opgedragen.

3. Een lezing van het ontwerp, binnen het korte tijdsbestek waarover de Raad van State beschikt, leidt op het eerste gezicht tot de conclusie dat de aangelegenheden welke erin worden geregeld niet verder gaan dan de louter praktische uitwerking van de regels die in het voornoemd koninklijk besluit worden bepaald, met inbegrip van de na te leven termijnen, op twee uitzonderingen na.

3.1. De bepaling in artikel 5, § 3, van het ontwerp, luidens welke de getuigen worden vergoed, kan geen rechtsgrond vinden in het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, noch in dat van 8 april 1964 waarnaar wordt verwezen, op zijn minst aangezien, zelfs indien de telbureaus zouden worden beschouwd als "raden, comités, commissies en colleges van het RIZIV", de bedoelde getuigen geen leden en nog minder voorzitters, ondervoorzitters of secretarissen ervan zijn. Het gaat hier ook niet om de loutere organisatie van de werking van de telbureaus.

3.2. De bevoegdheid welke artikel 3, § 2, tweede lid, tweede streepje, van het ontwerp verleent aan de leidend ambtenaar om te beslissen dat een voordragende geneesheer die meer dan één voordracht voor dezelfde beroepsorganisatie of groepering ondertekent niet in aanmerking wordt genomen - in plaats van bijvoorbeeld dat hij slechts voor één voordracht in aanmerking wordt genomen - betreft niet louter de praktische organisatie van het vaststellen van de

.../...

representativiteit, als bedoeld in artikel 1, § 6, van het koninklijk besluit.

In dat verband kan men zich trouwens afvragen waarom artikel 3, § 2, van het ontwerp wel voorziet in een regeling voor de niet in het koninklijk besluit vermelde hypothese dat een zelfde geneesheer meer dan één voordracht voor dezelfde organisatie ondertekent, doch niet in een regeling voor de wel in artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit uitdrukkelijk verboden voordracht van verschillende beroepsorganisaties of groeperingen. Op grond van artikel 1, § 6, van het koninklijk besluit zou geredelijker kunnen worden aangenomen dat in dat laatste geval de leidend ambtenaar alle betrokken voordrachten ongeldig verklaart. Ook dreigt er onzekerheid te ontstaan wanneer het bestaan van dergelijke uitdrukkelijk verboden voordrachten zou worden vastgesteld, doch geen expliciete machtiging voorhanden is op grond waarvan zij zouden kunnen worden uitgesloten, terwijl een dergelijke machtiging wel bestaat voor andere onregelmatigheden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré 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 :

"Deze dringende noodzakelijkheid wordt hierdoor gemotiveerd dat het Arbitragehof middels zijn arrest van 29 mei 1997 het beroep heeft verworpen waarbij de vernietiging werd gevraagd van artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, dat artikel 211 vervangt in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zodat pas sinds die datum volstreekte zekerheid bestaat over de wettelijke grondslag voor de medische verkiezingen, die onverwijld moeten worden georganiseerd, zodat de bepalingen van dit besluit tot vaststelling van de praktische organisatie van die verkiezingen zo spoedig mogelijk moeten worden genomen en bekendgemaakt."

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites."

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

.../...

1. L'arrêté en projet pourvoit à l'exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cet arrêté royal confère au Ministre le pouvoir de déterminer l'organisation pratique concernant la reconnaissance comme organisation représentative ou groupement (article 1er, § 6), l'établissement et la consultation de la liste électorale (article 2, § 4) et les opérations de vote et de dépouillement (article 3, § 6). En outre, cet arrêté royal confère au Ministre la compétence générale de fixer les délais dans lesquels l'exécution doit être donnée à ses diverses dispositions (article 7).

Le fondement légal du projet lui est procuré, dès lors, par l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, combiné aux délégations précitées de l'arrêté royal du 8 août 1997.

2. L'arrêté royal précité a tenu compte des observations formulées par la section de législation du Conseil d'Etat, selon lesquelles certaines délégations que le projet dont il est issu entendait conférer au Ministre des Affaires sociales étaient trop étendues. En vertu de l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, il appartient en premier lieu au Roi, en effet, de fixer les modalités des élections médicales et, à cet égard, seul le soin de régler

.../...

des questions d'intérêt subsidiaire peut être confié au Ministre.

3. La lecture du projet, dans le bref délai imparti au Conseil d'Etat, conduit à conclure qu'à première vue, les questions qui y sont réglées ne vont pas au-delà de la simple élaboration pratique des règles édictées par l'arrêté royal précité, en ce compris les délais à respecter, à deux exceptions près.

3.1. La règle énoncée à l'article 5, § 3, du projet, selon laquelle les témoins sont indemnisés, ne peut tenir aucun fondement légal de l'arrêté royal du 8 août 1997, ni de celui du 8 avril 1964 auquel il est fait référence, étant donné à tout le moins, et même si les bureaux de dépouillement étaient considérés comme des "conseils, comités, commissions et collèges de l'I.N.A.M.I.", que, les témoins en question ne seraient pas membres et encore moins présidents, vice-présidents ou secrétaires de ceux-ci. Il ne s'agit pas non plus, en l'occurrence, d'organiser purement et simplement le fonctionnement des bureaux de dépouillement.

3.2. La compétence que l'article 3, § 2, alinéa 2, second tiret, du projet confère au fonctionnaire dirigeant de décider qu'un médecin proposant qui signe plus d'une proposition pour la même organisation professionnelle ou pour le même groupement, n'est pas pris en considération - plutôt, par exemple, que de n'être pris en considération que pour une seule proposition -, ne concerne pas simplement

.../...

l'organisation pratique de la détermination de la représentativité au sens de l'article 1er, § 6, de l'arrêté royal.

A cet égard, on est d'ailleurs en droit de se demander pour quel motif l'article 3, § 2, du projet prévoit effectivement une règle pour l'hypothèse non mentionnée dans l'arrêté royal, selon laquelle un même médecin signe plus d'une proposition pour la même organisation, mais ne règle pas la proposition de plusieurs organisations professionnelles ou groupements qui est, par contre, interdite explicitement par l'article 1er, § 3, de l'arrêté royal. On pourrait mieux concevoir, dans ce dernier cas, que, sur le fondement de l'article 1er, § 6, de l'arrêté royal, le fonctionnaire dirigeant invalide toutes les propositions concernées. L'incertitude risque de même de régner si l'existence de pareilles propositions expressément interdites est établie, alors qu'aucune habilitation explicite ne permet de les exclure et qu'une telle habilitation existe, par contre, pour d'autres irrégularités.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE