

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 oktober 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 koninklijk besluit "tot wijziging 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", heeft op 23 oktober 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 20 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 23 octobre 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 wordt het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

"door de omstandigheden dat voor een goede werking van de organen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering waarin de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren vertegenwoordigd zijn zo vlug mogelijk duidelijkheid moet worden gecreëerd over de regels voor de medische verkiezingen, zodat de bepalingen van dit besluit die wijzigingen doorvoeren in 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, 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 in hoofdzaak 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in 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.

Die wijzigingen hebben betrekking op de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van de geneesheren moeten voldoen om als representatief te worden erkend en te kunnen deelnemen aan de medische verkiezingen (artikel 1, 1^o, 2^o en 5^o, van het ontwerp). Het ontwerp brengt tevens een aantal wijzigingen aan in de voorwaarden waaraan een groepering van twee beroepsorganisaties van geneesheren moet voldoen om als representatief te worden erkend (artikel 1, 3^o, 4^o en 5^o). Ook worden wijzigingen aangebracht inzake de verificatie van de hoedanigheid van kiezer van de geneesheren die aan de stemming hebben deelgenomen (artikel 2, 1^o) en wat betreft de samenstelling van het hoofdtelbureau (artikel 2, 2^o).

.../...

2. Voor de ontworpen regeling kan een voldoende rechtsgrond worden geput uit artikel 211, § 1, eerste en derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Artikel 211, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet, draagt de Koning immers op om nadere regelen vast te stellen voor de verkiezingen welke het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering om de vier jaar dient te organiseren en op basis waarvan de vertegenwoordiging van de representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren wordt geregeld in de organen van het Rijksinstituut welke door de Koning worden aangeduid.

Artikel 211, § 1, derde lid, van dezelfde wet, belast de Koning ermee om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden te bepalen waaraan de beroepsorganisaties van de geneesheren moeten voldoen om als representatief erkend te worden, en om voor elk orgaan de verhouding tussen de algemeen-geneeskundigen en de geneesheren-specialisten te bepalen, rekening houdend met de opdracht van het orgaan in kwestie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Er vallen, enkel bij artikel 1 van het ontwerp, de volgende opmerkingen te maken.

.../...

1. In het ontworpen artikel 1, § 1, A, 5°, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) wordt bepaald dat, om als representatief te worden erkend, de beroepsorganisaties op de betrokken referentiedatum minstens 1.500 individueel aangesloten en bij het R.I.Z.I.V. gerepertorieerde leden-geneesheren moeten tellen die de in artikel 1, § 1, A, 3°, van dat besluit, bepaalde bijdrage betalen "of waarvan het totaal jaarlijks bijdragebedrag gelijk is aan minstens 1.500 maal de in 3° bepaalde bijdrage".

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou deze laatste zinsnede inhouden dat weliswaar alle leden die zijn aangesloten bij de beroepsorganisatie een bijdrage moeten betalen opdat zij in aanmerking zouden kunnen worden genomen in het kader van het representativiteitsonderzoek, doch dat het bedrag van die bijdrage in voorkomend geval minder hoog kan zijn voor sommige van die leden (bijvoorbeeld voor geneesheren-stagiairs), op voorwaarde dat het totaal jaarlijks bijdragebedrag minstens gelijk is aan 1.500 maal de in artikel 1, § 1, A, 3°, van het besluit bepaalde bijdrage.

Afgezien nog van de vaststelling dat de rechtszekerheid ermee zou zijn gebaat, mocht die bedoeling op een meer expliciete wijze in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking worden gebracht, rijst de vraag of dergelijke regeling wel verenigbaar is met het bepaalde in artikel 1, § 1, A, 3°, van het besluit. Uit deze laatste bepaling blijkt immers dat van de aangesloten geneesheren een jaarbijdrage moet worden geïnd ten belope van een minimaal

.../...

bedrag, zijnde het tweevoud van wat wordt toegekend aan de ambtenaren van de federale overheid ingevolge de in artikel 1, § 1, A, 3°, vermelde wet van 1 september 1980.

Dezelfde vraag rijst bij de gelijkaardige bepaling van het ontworpen artikel 1, § 2, B, van het besluit (artikel 1, 4°, van het ontwerp).

2. Het ontworpen artikel 1, § 1, B, van het besluit (artikel 1, 2°, van het ontwerp) houdt in dat aan de betrokken voorwaarden kan worden voldaan door hetzij de beroepsorganisatie zelf, hetzij de verenigingen waaruit die beroepsorganisatie is samengesteld. Het is echter niet duidelijk of, ingeval de laatste hypothese zich voordoet, alle betrokken verenigingen moeten voldoen aan de voorwaarden (1), dan wel of het volstaat dat één of een gedeelte van de verenigingen waaruit de beroepsorganisatie bestaat eraan voldoet. Dezelfde onduidelijkheid rijst trouwens met betrekking tot het ontworpen artikel 1, § 2, B, van het besluit (artikel 1, 4°, van het ontwerp), waarin eveneens melding wordt gemaakt van de verenigingen waaruit de beroepsorganisaties zijn samengesteld. Het zou dan ook aanbeveling verdienen om de beide voornoemde bepalingen op dat punt duidelijker te formuleren.

(1) Het feit dat iedere vereniging afzonderlijk aan bijv. de voorwaarde van het ontworpen artikel 1, § 1, A, 5°, zou moeten voldoen, lijkt wel bijzonder streng.

Wat daarenboven het ontworpen artikel 1, § 1, B, betreft, moet nog worden opgemerkt dat de redactie ervan beter zal moeten worden afgestemd op de redactie van de inleidende zin van artikel 1, § 1, van het besluit.

3. Gelet op het bepaalde in het ontworpen artikel 1, § 2, B, van het besluit (artikel 1, 4°, van het ontwerp), waarin wordt gerefereerd aan de naleving door de verenigingen van de in artikel 1, § 1, A, 3°, van het besluit, bedoelde voorwaarde, rijst de vraag of, naar analogie hiervan, ook in het ontworpen artikel 1, § 2, A, 1°, van het besluit (artikel 1, 3°, van het ontwerp) geen melding zou moeten worden gemaakt van het feit dat, ook voor de verenigingen waaruit de beroepsorganisatie is samengesteld, kan worden voldaan aan de voorwaarde van artikel 1, § 1, A, 3°, van het besluit.

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, l'urgence est motivée

"door de omstandigheden dat voor een goede werking van de organen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering waarin de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren vertegenwoordigd zijn zo vlug mogelijk duidelijkheid moet worden gecreëerd over de regels voor de medische verkiezingen, zodat de bepalingen van dit besluit die wijzigingen doorvoeren in 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, 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 essentiellement 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.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend apporter plusieurs modifications à 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.

Ces modifications concernent les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins afin d'être reconnues comme représentatives et de pouvoir participer aux élections médicales (article 1er, 1º, 2º et 5º, du projet). Le projet apporte également plusieurs modifications aux conditions auxquelles doit répondre un groupement de deux organisations professionnelles des médecins pour être reconnu comme étant représentatif (article 1er, 3º, 4º et 5º). Le contrôle de la qualité d'électeur des médecins ayant participé au vote (article 2, 1º) et la composition du bureau de dépouillement principal (article 2, 2º) font également l'objet de modifications.

2. Les dispositions en projet trouvent un fondement légal suffisant à l'article 211, § 1er, alinéas 1er et 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

En effet, l'article 211, § 1er, alinéa 1er, de la loi coordonnée, délègue au Roi le pouvoir de fixer les modalités des élections que l'Institut national d'assurance

.../...

maladie-invalidité est tenu d'organiser tous les quatre ans et qui règlent la représentation des organisations professionnelles représentatives des médecins au sein des organes de l'Institut désignés par le Roi.

L'article 211, § 1er, alinéa 3, de la même loi, confère au Roi le pouvoir de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins pour être reconnues comme représentatives et de déterminer, pour chaque organe, la proportion entre médecins généralistes et médecins spécialistes, compte tenu de la mission de l'organe en question.

EXAMEN DU TEXTE

Seul l'article 1er du projet appelle les observations suivantes.

1. L'article 1er, § 1er, A, 5°, en projet, de l'arrêté royal du 8 août 1997 (article 1er, 1°, du projet), énonce qu'afin d'être reconnues comme représentatives, les organisations professionnelles doivent compter, à la date de référence en question, au moins 1.500 membres médecins affiliés individuellement, répertoriés par l'I.N.A.M.I., qui paient la cotisation fixée à l'article 1er, § 1er, A, 3°, de l'arrêté "ou dont le montant total annuel des cotisations est au moins égal à 1.500 fois la cotisation fixée dans le 3°".

.../...

Selon le délégué du gouvernement, ce dernier membre de phrase signifierait que si tous les membres affiliés à l'organisation professionnelle sont tenus de payer une cotisation pour être pris en considération dans le cadre de l'examen de la représentativité, le montant de cette cotisation pourrait, le cas échéant, être moins élevé pour certains de ces membres (par exemple, pour les médecins stagiaires), à la condition que le montant total annuel des cotisations soit au moins égal à 1.500 fois la cotisation fixée à l'article 1er, § 1er, A, 3º, de l'arrêté.

Abstraction faite de la constatation que si cette intention devait apparaître de manière plus explicite dans le texte en projet, la sécurité juridique s'en trouverait améliorée, la question se pose de savoir si une telle règle est conciliable avec l'article 1er, § 1er, A, 3º, de l'arrêté. Il appert en effet de cette dernière disposition qu'une cotisation annuelle s'élevant au minimum à deux fois le montant accordé aux fonctionnaires de l'autorité fédérale en vertu de la loi du 1er septembre 1980, mentionnée à l'article 1er, § 1er, A, 3º, doit être perçue auprès des médecins affiliés.

La même question se pose quant à la disposition analogue de l'article 1er, § 2, B, en projet, de l'arrêté (article 1er, 4º, du projet).

2. L'article 1er, § 1er, B, en projet, de l'arrêté (article 1er, 2º, du projet) implique que les conditions en question peuvent être remplies soit par l'organisation

.../...

professionnelle elle-même, soit par les associations dont se compose cette organisation professionnelle. Il n'apparaît toutefois pas clairement si, dans cette dernière hypothèse, toutes les associations concernées doivent remplir les conditions (1) ou bien s'il suffit qu'une association ou une partie des associations composant l'organisation professionnelle remplisse ces conditions. L'article 1er, § 2, B, en projet, de l'arrêté (article 1er, 4°, du projet), dans lequel il est également fait mention des associations dont se composent les organisations professionnelles, souffre d'ailleurs de la même imprécision. Il est dès lors recommandé de formuler plus clairement les deux dispositions susmentionnées sur ce point.

En ce qui concerne en outre l'article 1er, § 1er, B, en projet, il y a encore lieu de relever qu'il faudra le rédiger de telle façon qu'il soit davantage en harmonie avec la phrase introductive de l'article 1er, § 1er, de l'arrêté.

3. Vu l'article 1er, § 2, B, en projet, de l'arrêté (article 1er, 4°, du projet), dans lequel il est fait référence au respect, par les associations, de la condition prévue à l'article 1er, § 1er, A, 3°, de l'arrêté, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas, par analogie, également indiquer à l'article 1er, § 2, A, 1°, en projet, de l'arrêté (article 1er, 3°, du projet) que les

(1) La circonstance que chaque association, séparément, devrait par exemple remplir la condition de l'article 1er, § 1er, A, 5°, en projet, semble particulièrement rigoureuse.

associations dont se compose l'organisation professionnelle peuvent également remplir la condition de l'article 1er, § 1er, A, 3°, de l'arrêté.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE