

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 februari 1998 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 24 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 23 février 1998, 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 24 février 1998 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 wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd doordat

"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 moeten worden genomen en bekendgemaakt".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

.../...

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".

1. Wat de vormvereisten betreft, moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, in de aanhef van het voorliggende ontwerp tevens dient te worden verwezen naar het advies van de Inspectie van Financiën.

Daartoe volstaat het om na het tweede lid van de aanhef de volgende verwijzing in te voegen :

"Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 18 februari 1998;".

2. Wat het onderzoek van de rechtsgrond van het ontwerp betreft, moet worden gewezen op wat hierna volgt.

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit volgt op het advies L. 27.371/1 dat de afdeling wetgeving op 2 februari 1998 heeft uitgebracht 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".

In het voornoemde advies is de afdeling wetgeving tot het besluit gekomen dat voor de wijzigingen die het desbetreffende ontwerp van ministerieel besluit beoogde aan te brengen op het vlak van de procedure van erkenning van de representativiteit van beroepsorganisaties van geneesheren of groeperingen ervan, inzonderheid wat de controle op het vereiste aantal aangesloten leden-geneesheren betrof, geen voldoende rechtsgrond kon worden gevonden in het met het heden voorliggende ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 8 augustus 1997, en dat die wijzigingen zelfs met dat koninklijk besluit in strijd waren.

Wellicht daarom wenst de regering met het voorliggende ontwerp het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 te wijzigen.

2.2. De geplande wijzigingen hebben enkel betrekking op artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 en komen neer op wat volgt :

- naast de gegevens die worden opgesomd in artikel 1, § 1, A, 1° tot 4°, of § 2, A, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, dienen de beroepsorganisaties die als representatief erkend willen worden, ook een "verklaring op eer" toe te zenden aan de leidend ambtenaar van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

.../...

Die verklaring op eer betreft de voorwaarden die worden vermeld in artikel 1, § 1, A, 5° of § 2, B, van het voornoemd koninklijk besluit (artikel 1, 1°, van het ontwerp; ontworpen artikel 1, § 4, eerste zin, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997).

Voor de beroepsorganisaties van geneesheren bestaat de in artikel 1, § 1, A, 5°, bedoelde voorwaarde erin dat, uiterlijk op de datum van de zending, bedoeld in artikel 1, § 4, van het voornoemd koninklijk besluit - d.w.z. de toezending door de beroepsorganisaties aan de leidend ambtenaar van, eensdeels, de gegevens betreffende de voorwaarden om als representatief te worden erkend en, anderdeels, de verklaring op eer - de betrokken beroepsorganisaties minstens 1.500 individueel aangesloten leden-geneesheren, gerepertorieerd bij het R.I.Z.I.V., moeten tellen die de in artikel 1, § 1, A, 3°, van het besluit bepaalde bijdrage betalen of waarvan het totaal jaarlijks bijdragebedrag gelijk is aan minstens 1.500 maal de voornoemde bijdrage.

Artikel 1, § 2, B, van het koninklijk besluit voorziet in een gelijkaardige voorwaarde ten aanzien van de groeperingen van beroepsorganisaties;

- aan de Minister van Sociale Zaken wordt de mogelijkheid verleend om de modaliteiten te bepalen voor het toezenden van de gegevens en de verklaring op eer, bedoeld in artikel 1, 1°, van het ontwerp, en voor het verifiëren van die gegevens en verklaring "ten behoeve van de leidend ambtenaar van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het R.I.Z.I.V. op de administratieve

.../...

zetel van de beroepsorganisaties door de personen die hij daartoe aanduidt en die hun opdracht moeten uitvoeren met inachtneming van het beroepsgeheim" (artikel 1, 2°, van het ontwerp; ontworpen artikel 1, § 6, tweede lid (niet : "alinea"), van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997).

3.1. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat de ontworpen regeling wordt gestoeld op artikel 211, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Meer specifiek dient de rechtsgrond voor het ontwerp te worden gezocht in artikel 211, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wet, dat de Koning ermee belast 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.

De ontworpen wijzigingen zijn met die wetsbepaling niet in overeenstemming in de mate dat het aan de Minister wordt overgelaten om te beslissen of en in welke mate een controle zal worden uitgeoefend op de naleving van de desbetreffende erkenningsvoorwaarden. Zoals het ontworpen artikel 1, § 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, is geredigeerd ("Hij kan daarbij ..."), wordt de Minister immers niet verplicht om de in dat lid bedoelde modaliteiten vast te stellen en met name om de betrokken "verificatie" effectief te organiseren. Het

.../...

ontbreken van dergelijke controle zou evenwel afbreuk doen aan het beginsel blijkend uit artikel 211, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wet, namelijk dat de beroepsorganisaties aan bepaalde erkenningsvoorwaarden moeten voldoen.

Het principe van de verplichte controle op de naleving van de erkenningsvoorwaarden moet derhalve in het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 zelf worden ingeschreven, samen met een aantal andere essentiële aspecten van die controle, zoals die betreffende de hoedanigheid van de controlerende instantie en de manier waarop die controle dient te gebeuren.

Die aspecten kunnen bezwaarlijk worden overgelaten aan de wil van de Minister om, door middel van het vaststellen van een aantal "modaliteiten", op dat vlak al dan niet in een regeling te voorzien.

Het vaststellen van dergelijke modaliteiten door de Minister kan trouwens enkel toelaatbaar worden geacht in de mate dat het slechts om bijkomende regelen gaat die betrekking hebben op principes welke reeds duidelijk blijken uit het koninklijk besluit zelf. Uit het voorliggende ontwerp echter valt bijvoorbeeld enkel onrechtstreeks af te leiden dat er mogelijk een controle op de administratieve zetel van de beroepsorganisaties zal plaatsvinden, afhankelijk van het optreden van de Minister die daartoe in de nodige modaliteiten kan voorzien.

Bovendien is niet duidelijk hoe de in het ontwerp beoogde modaliteiten precies moeten worden begrepen vermits,

.../...

wat de uitoefening van de controle betreft, deze "ten behoeve van de leidend ambtenaar van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het R.I.Z.I.V." moet geschieden, wat de vraag doet rijzen of deze laatste dan van elke controlebevoegdheid wordt ontdaan.

3.2. Nog wat de controle ter plaatse betreft, meent de afdeling wetgeving de opmerking te moeten herhalen welke zij reeds in het advies L. 27.371/1 heeft gemaakt en waarbij zij erop heeft gewezen dat het haar niet duidelijk is

"hoe die controle een adequate toetsing mogelijk zal maken van het bepaalde in artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, zoals die bepaling recent werd vervangen bij het koninklijk besluit van 2 december 1997.

Het voornoemde artikel 1, § 3, bepaalt immers dat, wat de representativiteitsvoorwaarde inzake het aantal bijdragebetalende leden betreft, per geneesheer slechts één lidmaatschap van één beroepsorganisatie of één vereniging in aanmerking kan worden genomen. Het is niet duidelijk hoe dit zal kunnen worden nagegaan indien er per beroepsorganisatie enkel een controle ter plaatse is en de betrokken gegevens niet worden gecentraliseerd".

3.3. De personen die de controle van de gegevens en de verklaring op eer dienen uit te voeren moeten zulks doen "met inachtneming van het beroepsgeheim". Het beroepsgeheim wordt evenwel exhaustief geregeld in de wet, met name in artikel 458 van het Strafwetboek. Het komt derhalve niet aan de Koning, laat staan aan de Minister toe om op dat vlak in bijkomende regels te voorzien, noch om de bestaande wettelijke verplichtingen te bevestigen.

.../...

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de regeling onder artikel 1, 2°, van het ontwerp ernstige bezwaren doet rijzen en om die reden dient te worden herzien.

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, l'urgence est motivée par le fait que

"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 moeten worden genomen en bekendgemaakt".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

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".

1. Quant aux formalités, il y a lieu d'observer que, conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule du projet soumis doit viser également l'avis de l'Inspection des finances.

A cet effet, il suffit d'ajouter l'alinéa suivant après le deuxième alinéa du préambule :

"Vu l'avis de l'Inspection des finances, donné le 18 février 1998;".

2. En ce qui concerne l'examen du fondement légal du projet, il convient de signaler ce qui suit.

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fait suite à l'avis L. 27.371/1, émis le 2 février 1998 par la section de législation 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".

Dans l'avis susmentionné, la section de législation était arrivée à la conclusion que l'arrêté royal du 8 août 1997, que le projet présentement soumis envisage de modifier, ne donnait pas un fondement légal suffisant aux

.../...

modifications que le projet d'arrêté ministériel concerné visait à apporter sur le plan de la procédure de reconnaissance de la représentativité d'organisations professionnelles de médecins ou de groupements de celles-ci, notamment en ce qui concernait le contrôle du nombre requis de membres-médecins affiliés, et que ces modifications étaient même contraires à cet arrêté royal.

C'est sans doute pour ce motif que le gouvernement entend modifier, par le projet soumis, l'arrêté royal du 8 août 1997.

2.2. Les modifications en projet n'ont trait qu'à l'article 1er de l'arrêté royal du 8 août 1997 et s'analysent comme suit :

- outre les données énumérées à l'article 1er, § 1er, A, 1° à 4°, ou § 2, A, de l'arrêté royal du 8 août 1997, les organisations professionnelles qui souhaitent être reconnues comme étant représentatives doivent transmettre également une "déclaration sur l'honneur" au fonctionnaire dirigeant du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Cette déclaration sur l'honneur porte sur les conditions mentionnées à l'article 1er, § 1er, A, 5° ou § 2, B, de l'arrêté royal susvisé (article 1er, 1°, du projet; article 1er, § 4, première phrase, en projet, de l'arrêté royal du 8 août 1997).

Pour les organisations professionnelles de médecins, la condition visée à l'article 1er, § 1er, A, 5°,

.../...

consiste en ce que, au plus tard à la date de la transmission mentionnée à l'article 1er, § 4, de l'arrêté royal susvisé - c'est-à-dire la transmission par les organisations professionnelles au fonctionnaire dirigeant, d'une part, des données relatives aux conditions pour être reconnues comme représentatives et, d'autre part, de la déclaration sur l'honneur - les organisations professionnelles concernées doivent compter 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 susvisée.

L'article 1er, § 2, B, de l'arrêté royal prévoit une condition similaire pour les groupements d'organisations professionnelles;

- le Ministre des Affaires sociales se voit accorder la faculté de fixer les modalités relatives à la transmission des données et de la déclaration sur l'honneur, visées à l'article 1er, 1°, du projet, et à la vérification de ces données et de cette déclaration "pour le fonctionnaire dirigeant du Service des soins de santé de l'INAMI au siège administratif des organisations professionnelles par les personnes qu'il désigne à cet effet et qui doivent exercer leur mission en respectant le secret professionnel" (article 1er, 2°, du projet; article 1er, § 6, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 8 août 1997).

3.1. Le premier alinéa du préambule fait apparaître que les règles en projet sont fondées sur l'article 211, § 1er,

.../...

de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Plus spécifiquement, il convient de rechercher le fondement légal du projet à l'article 211, § 1er, alinéa 3, de la loi coordonnée, qui charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins pour être reconnues comme représentatives.

Les modifications en projet ne concordent pas avec cette disposition législative en ce qu'elles laissent au ministre le pouvoir de décider si, et dans quelle mesure, un contrôle sera exercé sur le respect des conditions de reconnaissance concernées. En effet, selon la rédaction actuelle de l'article 1er, § 6, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 8 août 1997 ("Il peut entre autres ..."), le ministre n'est pas tenu de fixer les modalités visées dans cet alinéa, ni d'organiser notamment de manière effective la "vérification" en cause. Toutefois, l'absence de pareil contrôle porterait atteinte au principe qui ressort de l'article 211, § 1er, alinéa 3, de la loi coordonnée, à savoir que les organisations professionnelles doivent répondre à certaines conditions de reconnaissance.

Il conviendrait, dès lors, que le principe du contrôle obligatoire du respect des conditions de reconnaissance soit inscrit dans l'arrêté royal du 8 août 1997 même ainsi que certains autres aspects essentiels de ce contrôle, notamment ceux relatifs à la qualité d'instance de contrôle et à la manière dont ce contrôle doit être effectué.

.../...

Ces aspects ne peuvent guère être laissés à la volonté du ministre de prévoir ou non un règlement en la matière, en fixant un certain nombre de "modalités".

La fixation de pareilles modalités par le ministre ne peut d'ailleurs être réputée admissible que dans la mesure où il s'agit uniquement de règles complémentaires, relatives à des principes qui résultent déjà clairement de l'arrêté royal même. Toutefois, le projet soumis n'implique, par exemple, que de manière indirecte qu'il pourrait être effectué un contrôle au siège administratif des organisations professionnelles, en fonction de l'intervention du ministre qui peut prévoir les modalités requises à cet effet.

En outre, l'on n'aperçoit pas comment il y a lieu d'interpréter de manière précise les modalités visées dans le projet, dès lors que, pour ce qui concerne l'exercice du contrôle, celui-ci doit être effectué "pour le fonctionnaire dirigeant du Service des soins de santé de l'INAMI", ce qui appelle la question de savoir si ce dernier sera désormais privé de tout pouvoir de contrôle.

3.2. Toujours en ce qui concerne le contrôle sur place, la section de législation croit devoir répéter l'observation qu'elle a déjà faite dans l'avis L. 27.371/1 et dans laquelle elle soulignait qu'elle n'apercevait pas

"en quoi ce contrôle permettra une vérification appropriée au regard de l'article 1er, § 3, de l'arrêté royal du 8 août 1997, ainsi que cette disposition a été remplacée récemment par l'arrêté royal du 2 décembre 1997.

.../...

En effet, l'article 1er, § 3, précité dispose, en ce qui concerne la condition de la représentativité relativement au nombre de membres cotisants, que, par médecin, une seule affiliation à une organisation professionnelle ou à une association peut être prise en considération. Il n'apparaît pas clairement comment cette vérification pourra s'opérer s'il n'est effectué qu'un contrôle sur place par organisation professionnelle et si les données concernées ne sont pas centralisées".

3.3. Les personnes chargées d'effectuer le contrôle des données et de la déclaration sur l'honneur doivent le faire "en respectant le secret professionnel". Toutefois, le secret professionnel est réglé de manière exhaustive dans la loi, à savoir à l'article 458 du Code pénal. Il n'appartient donc pas au Roi, et moins encore au ministre, de prévoir des règles complémentaires à cet égard, ni de confirmer des obligations légales existantes.

4. Il résulte de ce qui précède que la règle figurant à l'article 1er, 2°, du projet appelle de graves objections et que, pour ce motif, il conviendrait de la revoir.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. D. MAREEN, adjunct-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 par Mme D. MAREEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE