

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.621/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.621/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 november 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van tandartsen moeten voldoen om als representatief te worden erkend evenals van de nadere regelen betreffende de verkiezingen van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft op 17 januari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 29 novembre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions auxquelles les organisations professionnelles de dentistes doivent répondre pour être considérées comme représentatives ainsi que les modalités de l'élection des représentants des dentistes au sein de certains organes de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité", a donné le 17 janvier 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan de beroepsorganisaties van tandartsen en de groeperingen van beroepsorganisaties van tandartsen moeten voldoen om als representatief te worden erkend. Ook bevat het ontwerp een aantal bepalingen inzake de verkiezingen van de vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De bepalingen van het ontwerp zijn in ruime mate parallel met die 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.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 211, § 2, en 212 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Artikel 211, § 2, van de gecoördineerde wet draagt de Koning op de datum te bepalen waarop uiterlijk een kiessysteem, zoals dat waarin is voorzien voor de beroepsorganisaties van de geneesheren en waarvan Hij de nadere regels vaststelt, wordt verruimd tot de beroepsorganisaties van tandartsen. Artikel 212 van dezelfde wet verleent de Koning onder meer de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de beroepsorganisaties van de tandheelkundigen moeten voldoen om als representatief te worden beschouwd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, inzonderheid op artikel 211, § 2, vervangen bij de wet van 29 april 1996 en gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998, en op artikel 212, gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998;"

2. In het tweede en het derde lid van de aanhef wordt het woord "uitgebracht" telkens beter vervangen door het woord "gegeven".

3. Men passe de redactie van het vierde en het vijfde lid van de aanhef aan als volgt :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 27 september 2001;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 23 oktober 2001;"

4. Het zesde en het zevende lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State redigere men als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 32.621/1 van de Raad van State, gegeven op 17 januari 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1

1.1. In artikel 1, § 1, van het ontwerp, worden de voorwaarden opgesomd waaraan de beroepsorganisaties van de tandartsen moeten voldoen om als representatief te worden erkend. Die voorwaarden moeten uiteraard toelaatbaar kunnen worden geacht in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Dat houdt in dat, indien erdoor een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende beroepsorganisaties van de tandartsen, hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording moet bestaan, welke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande voorwaarden, en dat bovendien het gelijkheidsbeginsel geschonden kan worden geacht wanneer zou vaststaan dat de aangewende middelen niet redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel.

In het ontwerp dient de vraag omtrent de toelaatbaarheid van de erkenningsvoorwaarden des te scherper te worden gesteld, ermee rekening houdend dat beroepsorganisaties die niet werden erkend op grond van artikel 1, § 1, van het ontwerp, zijn aangewezen op het procédé van de groepering, als bedoeld in artikel 1, § 2, van het ontwerp. Het al dan niet voldoen aan de voorwaarden die worden opgesomd in artikel 1, § 1, van het ontwerp, is met andere woorden determinerend voor het toe te passen regime van erkenning van de representativiteit, zodat de vraag naar de conformiteit met het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie ook vanuit die optiek aan gewicht wint.

Het zou dan ook aanbeveling verdienen bij het ontwerp een verslag aan de Koning te voegen waarin dan de nodige verduidelijking wordt gegeven omtrent de ontworpen erkenningsvoorwaarden en de eraan ten grondslag liggende motieven, gezien in het licht van de zo-even genoemde beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

In dat verslag zou dan bijvoorbeeld kunnen worden verduidelijkt waarom van de in artikel 1, § 1, van het ontwerp, bedoelde erkenning worden uitgesloten de organisaties die zich enkel tot de tandartsen van één gewest richten (zie artikel 1, § 1, A, 2°, van het ontwerp), alsmede waarom de in artikel 1, § 1, A, 5°, van het ontwerp bepaalde minimumledenbijdrage moet worden bepaald. Tevens zou het verslag aan de Koning er moeten doen van blijken waarom de beroepsorganisaties die van een groepering deel uitmaken niet alle aan dezelfde erkenningsvoorwaarden hoeven te voldoen.

1.2. Nog wat de voorwaarden betreft, vermeld in artikel 1, § 1, A, van het ontwerp, moet worden opgemerkt dat een aantal daarvan wordt omschreven met verwijzing naar de statuten van de organisatie (zie de punten 1° tot 3°). Vraag is of dergelijke verwijzing in de praktijk voldoende garanties zal bieden opdat de desbetreffende voorwaarden ook effectief zullen worden gerealiseerd.

2. Blijkens artikel 1, § 2, van het ontwerp kan een groepering van beroepsorganisaties als representatief worden erkend. Men kan zich afvragen of dergelijke regeling noodzakelijk is, in die zin dat de regeling inzake de groepering van beroepsorganisaties wellicht overbodig zou zijn indien de in artikel 1, § 1, van het ontwerp opgesomde voorwaarden voor de erkenning van de representativiteit van de beroepsorganisaties op een soepeler wijze zouden worden omschreven.

Hoe dan ook zal, telkens in het ontwerp van de "als representatief erkende beroepsorganisaties" melding wordt gemaakt, moeten worden nagegaan of niet tevens gewag moet worden gemaakt van de "als representatief erkende groepering van beroepsorganisaties".

3. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, A, 3°, van het ontwerp schrijven men "... betreffende de toekenning en de uitbetaling van ...".

Voorts dient te worden opgemerkt dat er in artikel 1, § 1, A, 3°, een gebrek aan overeenstemming is tussen de Nederlandse ("onverminderd de statutaire bepalingen") en de Franse tekst ("sans préjudice des dispositions"). De beide teksten dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

4. In de Franse tekst van artikel 1, § 2, A, 1°, dienen de woorden "dans la mesure où" te worden weggelaten. Voorts worden in dezelfde bepaling de woorden "soit par ces organisations professionnelles" beter verduidelijkt, zoals in de Nederlandse tekst het geval is, aangezien in artikel 1, § 2, A, 1°, diverse categorieën van beroepsorganisaties worden vermeld die niet aan dezelfde voorwaarden dienen te voldoen. Tevens moet op het einde van artikel 1, § 2, A, 1°, in de Franse tekst worden geschreven "... dont se composent les organisations professionnelles".

5. Men late artikel 1, § 2, A, 2°, aanvangen als volgt : "2° de onderlinge overeenkomst vermeldt de onderlinge verdeling ..." ¹.

Artikel 2

1. Er moet worden vastgesteld dat in dit artikel geen regeling is opgenomen met betrekking tot de kandidaatstelling van de organisaties. Daar deze een essentieel onderdeel van de kiesprocedure uitmaakt, dient zij nochtans in het ontwerp te worden geregeld.
2. Op het einde van de Franse tekst van artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp dienen de woorden "à l'article 1er, A, 1° à 3°" te worden vervangen door de woorden "à l'article 1er, § 1er, A, 1° à 3°".
3. Men schrijve "leidend ambtenaar" zonder hoofdletters. Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

Artikel 3

1. In de Franse tekst van artikel 3, § 3, eerste lid, dient na het tweede streepje te worden geschreven "des deux fonctionnaires ..." in plaats van "les deux fonctionnaires ...".
2. Meer in overeenstemming met de Nederlandse tekst, dient in de Franse tekst van artikel 3, § 3, tweede lid, te worden geschreven "..., par un fonctionnaire de rang 13 du Service, à commencer ..." in plaats van "..., par un fonctionnaire de rang 13, à commencer ...".

(1) In een normatieve tekst worden in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt, aangezien de verplichting reeds uit de normatieve bepaling zelf voortvloeit. De stellers van het ontwerp doen er goed aan na te gaan of de redactie van de andere bepalingen van het ontwerp niet om die reden aanpassing behoeft.

Artikel 6

1. De leesbaarheid van artikel 6 van het ontwerp zou ermee zijn gebaat indien enkel in artikel 6, A, 1°, melding zou worden gemaakt van het opschrift van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, en indien vervolgens telkens gewag zou worden gemaakt van de "voornoemde gecoördineerde wet".

2. In de Franse tekst van artikel 6, A, 4°, moet uiteraard worden geschreven "4° à la Commission de profils des prestations des praticiens ...".

3. Men redigere artikel 6, B, als volgt :

"B. Wat betreft de Dienst voor geneeskundige controle, het Comité en de Commissies van beroep, bedoeld in de artikelen 140 en 155 van de voornoemde gecoördineerde wet".

Artikel 7

Men vervange in de Nederlandse tekst de woorden "artikel 2, § 1, alinea 1" door de woorden "artikel 2, § 1, eerste lid".

Artikel 8

Tenzij er een rechtens aanvaardbare reden bestaat om af te wijken van de normale regel inzake de inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 8 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Slotopmerking

De artikelen 1, § 4, en 2, § 2, van het ontwerp voorzien in een beroepsmogelijkheid, enerzijds, bij de Minister van Sociale Zaken tegen de weigering een beroepsorganisatie als representatief te erkennen en, anderzijds, bij de leidend ambtenaar van de Dienst voor geneeskundige verzorging bij het RIZIV tegen de beslissingen betreffende de inschrijving op de kiezerslijst. Het verdient aanbeveling een aantal basisregels omtrent die beroepen op te nemen in het om advies voorgelegde ontwerp, onder meer betreffende de mogelijkheid van de betrokken beroepsorganisatie of tandarts om te worden gehoord.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend déterminer les conditions auxquelles les organisations professionnelles de dentistes et les groupements d'organisations professionnelles de dentistes doivent répondre pour être considérés comme représentatifs. Le projet comprend également un certain nombre de dispositions relatives aux élections des représentants des dentistes au sein de certains organes de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Les dispositions du projet sont parallèles dans une large mesure à celles de l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

2. Le projet tire son fondement légal des articles 211, § 2, et 212 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

L'article 211, § 2, de la loi coordonnée habilite le Roi à déterminer la date à laquelle, au plus tard, un système d'élections semblable à celui prévu pour les organisations professionnelles des médecins et dont Il détermine les modalités, est étendu aux organisations professionnelles des dentistes. L'article 212 de la même loi donne au Roi le pouvoir, notamment, de déterminer les conditions auxquelles les organisations professionnelles des praticiens de l'art dentaire doivent répondre pour être considérées comme représentatives.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il convient de rédiger le premier alinéa du préambule de la manière suivante :

"Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 211, § 2, remplacé par la loi du 29 avril 1996 et modifié par la loi du 22 février 1998, et l'article 212, modifié par la loi du 22 février 1998;"

2. Dans le deuxième et le troisième alinéa du préambule, il est préférable de remplacer chaque fois le mot "émis" par "donné".

3. Il convient d'adapter la rédaction des quatrième et cinquième alinéas du préambule comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 27 septembre 2001;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 23 octobre 2001;"

4. Il y a lieu de rédiger de la manière suivante les sixième et septième alinéas du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 32.621/1 du Conseil d'État, donné le 17 janvier 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

.../...

Article 1^{er}

1.1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet énumère les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des dentistes afin d'être reconnues comme représentatives. De toute évidence, ces conditions doivent pouvoir être considérées comme admissibles eu égard au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il s'ensuit que, s'il en résulte une différenciation entre les diverses organisations professionnelles de dentistes, celle-ci doit reposer sur une justification objective et raisonnable, qui doit s'apprécier par rapport au but et aux effets des conditions considérées, et qu'en outre, le principe d'égalité pourrait être tenu pour violé s'il était établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Dans le projet examiné, la question de l'admissibilité des conditions de reconnaissance doit se poser avec d'autant plus d'acuité que les organisations professionnelles non reconnues sur la base de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, sont tributaires du système du groupement au sens de l'article 1^{er}, § 2, du projet. En d'autres mots, le fait de satisfaire ou de ne pas satisfaire aux conditions énoncées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, détermine le régime de reconnaissance de la représentativité qui sera appliqué, en sorte que, sous cet angle également, la question de la conformité avec le principe de l'égalité et de la non-discrimination prend encore davantage d'importance.

Il serait recommandé, dès lors, d'assortir le projet examiné d'un rapport au Roi qui fournirait les éclaircissements nécessaires à propos des conditions de reconnaissance envisagées par le projet et des motifs sur lesquels elles se fondent, eu égard au principe prérappelé d'égalité et de non-discrimination.

Ce rapport pourrait alors préciser, par exemple, pour quel motif la reconnaissance prévue à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet n'est pas accordée aux organisations qui s'adressent uniquement aux dentistes d'une seule région (voir l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 2°, du projet), ainsi que la raison de la fixation de la cotisation minimale des membres, visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 5°, du projet. En outre, le rapport au Roi devrait faire connaître le motif pour lequel les organisations professionnelles qui font partie d'un groupement ne doivent pas toutes satisfaire aux mêmes conditions de reconnaissance.

.../...

1.2. Toujours en ce qui concerne les conditions énoncées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, du projet, il y a lieu d'observer que certaines d'entre elles sont définies par référence aux statuts de l'organisation (voir 1° à 3°). La question se pose de savoir si, en pratique, pareille référence offrira suffisamment de garanties pour que, de surcroît, les conditions concernées soient effectivement remplies.

2. Selon l'article 1^{er}, § 2, du projet, un groupement d'organisations professionnelles peut être reconnu comme étant représentatif. On peut se demander si pareille disposition est nécessaire, en ce sens qu'elle serait sans doute superflue si les conditions, auxquelles l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet subordonne la reconnaissance de la représentativité des organisations professionnelles, étaient définies de manière plus souple.

En toute hypothèse, il faudra vérifier, chaque fois que le projet fait mention des "organisations professionnelles reconnues comme représentatives", s'il ne faut pas faire en outre état du "groupement d'organisations professionnelles reconnu comme représentatif".

3. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 3°, du projet, il y a lieu d'écrire "... betreffende de toekenning en de uitbetaling van ...".

En outre, il convient de relever que l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 3°, présente une discordance entre le texte français ("sans préjudice des dispositions") et le texte néerlandais ("onverminderd de statutaire bepalingen"). La concordance entre les deux textes doit être mieux assurée.

4. Dans le texte français de l'article 1^{er}, § 2, A, 1°, les mots "dans la mesure où" doivent être omis. En outre, dans la même disposition, les mots "soit par ces organisations professionnelles" doivent être précisés, comme dans le texte néerlandais, étant donné que l'article 1^{er}, § 2, A, 1°, mentionne diverses catégories d'organisations professionnelles qui ne doivent pas répondre aux mêmes conditions. Il convient également d'écrire à la fin du texte français de l'article 1^{er}, § 2, A, 1°, "... dont se composent les organisations professionnelles".

5. Il y a lieu de commencer l'article 1^{er}, § 2, A, 2°, de la manière suivante :
"2° la convention mutuelle mentionne la répartition mutuelle ..." ¹.

Article 2

1. Force est de constater que cet article ne prévoit aucune règle relative à la candidature des organisations. Ce dernier aspect étant essentiel dans la procédure électorale, il devrait cependant être réglé par le projet.
2. A la fin du texte français de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, les mots "à l'article 1^{er}, A, 1° à 3°" doivent être remplacés par "à l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 1° à 3°".
3. Les mots "fonctionnaire dirigeant" s'écriront avec une minuscule. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 3

1. Dans le texte français de l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire après le second tiret "des deux fonctionnaires ..." au lieu de "les deux fonctionnaires ...".
2. Afin de se rapprocher davantage du texte néerlandais, il y a lieu d'écrire dans le texte français de l'article 3, § 3, alinéa 2, "..., par un fonctionnaire de rang 13 du Service, à commencer ..." au lieu de "..., par un fonctionnaire de rang 13, à commencer ...".

(1) Dans un texte normatif, on n'utilise en principe pas de mots tels que "devoir" dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle proprement dite. Il serait prudent que les auteurs vérifient s'il n'y a pas lieu, pour ce motif, d'adapter la rédaction des autres dispositions du projet.

Article 6

1. L'article 6 du projet gagnerait en lisibilité si seul l'article 6, A, 1°, mentionnait l'intitulé de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 et si, ensuite, il était fait chaque fois état de la "loi coordonnée susvisée".

2. Dans le texte français de l'article 6, A, 4°, il convient évidemment d'écrire "4° à la Commission de profils des prestations des praticiens ...".

3. Il y a lieu de rédiger l'article 6, B, de la manière suivante :

"B. En ce qui concerne le Service du contrôle médical, le Comité et les Commissions d'appel, visés aux articles 140 et 155 de la loi coordonnée susvisée".

Article 7

Dans le texte néerlandais, les mots "artikel 2, § 1, alinea 1" doivent être remplacés par "artikel 2, § 1, eerste lid".

Article 8

Il y a lieu d'omettre l'article 8 du projet, à moins qu'un motif admissible en droit ne justifie de déroger à la règle normale d'entrée en vigueur des arrêtés.

Observation finale

Les articles 1^{er}, § 4, et 2, § 2, du projet prévoient une possibilité de recours auprès du Ministre des Affaires sociales, d'une part, lorsque la représentativité d'une organisation professionnelle n'est pas reconnue et auprès du fonctionnaire dirigeant du Service des soins de santé de l'INAMI, contre les décisions relatives à l'inscription sur la liste électorale, d'autre part. Il est recommandé d'insérer quelques règles élémentaires concernant ces recours dans l'arrêté soumis pour avis, notamment quant à la faculté de l'organisation professionnelle ou du dentiste en question d'être entendu.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME