



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.829/VR
du 29 avril 2014

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
28 décembre 1972 fixant les
règles relatives aux élections
des membres des conseils
provinciaux, des conseils
d'appel et du conseil national
de l'Ordre des médecins'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.829/VR
van 29 april 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 december 1972 tot
vaststelling van de regelen
betreffende de verkiezing van
de leden van de provinciale
raden, de raden van beroep en
de nationale raad van de Orde
der geneesheren'

Le 21 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1972 fixant les règles relatives aux élections des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national de l'Ordre des médecins'.

Le projet a été examiné en chambres réunies le 29 avril 2014. Les chambres étaient composées de Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 2014.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*) dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

Op 21 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 tot vaststelling van de regelen betreffende de verkiezing van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en de nationale raad van de Orde der geneesheren'.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 29 april 2014. De kamer waren samengesteld uit Pierre Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Luc DETROUX, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 april 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet tend à modifier l'arrêté royal du 28 décembre 1972 'fixant les règles relatives aux élections des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national de l'Ordre des médecins' afin principalement de tenir compte de ce que, selon l'article 7, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 'relatif à l'Ordre des Médecins', l'élection des conseils provinciaux de l'Ordre des médecins doit se faire « par arrondissement judiciaire de la province » et que le territoire de la plupart des arrondissements judiciaires du pays correspond, depuis l'adoption de l'article 108 de la loi du 1^{er} décembre 2013 'portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire', à celui des provinces.

Le projet organise également l'informatisation de la procédure électorale.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Alors que l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 79 précité établit un conseil provincial de l'Ordre des médecins par province, l'alinéa 2 de cette disposition a prescrit un régime particulier pour le territoire de « la province de Brabant » dans les termes suivants :

« Toutefois, dans la province de Brabant, il est établi deux conseils provinciaux, l'un utilisant la langue française, l'autre la langue néerlandaise. Le premier a autorité et juridiction sur les médecins domiciliés dans les communes administrativement d'expression française, le second a autorité et juridiction sur les médecins domiciliés dans les communes administrativement d'expression néerlandaise. Les médecins domiciliés dans les communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale choisissent celui des deux conseils à l'autorité et à la juridiction duquel ils veulent être soumis ».

Cette dernière disposition a été annulée par l'arrêt n° 15.513 du 17 octobre 1972 du Conseil d'État, qui a également annulé l'article 32 du même arrêté royal n° 79, ainsi que l'arrêté royal du 25 mars 1969 'portant exécution de certaines dispositions de l'article 32 de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des Médecins' dans la mesure où ils abrogent l'article 3, alinéa 4, de la loi du 25 juillet 1938 'créant l'Ordre des médecins'.

Cette dernière abrogation, annulée par l'arrêt précité, concernait l'article 3, alinéa 4, de cette loi du 25 juillet 1938, rédigée comme suit :

« Dans la province de Brabant, il est créé deux conseils de l'Ordre : l'un utilise la langue néerlandaise, l'autre utilise la langue française. Le premier a juridiction sur les médecins domiciliés dans les communes administrativement d'expression néerlandaise. Le second a juridiction sur les médecins domiciliés dans les communes administrativement d'expression française. Les médecins domiciliés dans les communes du Brabant administrativement bilingues peuvent se rattacher à leur choix à l'un ou à l'autre de ces deux conseils ».

Selon les travaux préparatoires de la loi du 25 juillet 1938, la notion de « communes du Brabant administrativement bilingues », au sens de cette disposition, renvoie aux communes de l'agglomération bruxelloise et à celles visées à l'article 6, § 4, de la loi du 28 juin 1932 'relative à l'emploi des langues en matières administratives', selon lequel « [les avis et communications adressés au public] doivent être rédigés dans les deux langues nationales dans les communes où, d'après le dernier recensement décennal, 30 p.c. des habitants ont déclaré parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique »¹.

3. Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, 1^o, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 79 précité,

« [c]haque conseil provincial est composé :

1^o de membres effectifs et de membres suppléants à élire par les médecins inscrits à son tableau ».

Même si l'article 3, alinéa 4, de la loi précitée du 25 juillet 1938 ne détermine pas expressément quels médecins, dans le territoire correspondant à l'ancienne province de Brabant, figurent sur les tableaux servant de base aux listes des électeurs de chacun des deux conseils provinciaux qui les concernent, il peut être admis que ce sont les médecins qui sont soumis à la « juridiction » de ces conseils qui sont respectivement les électeurs des membres qui constituent ces conseils.

La section de législation du Conseil d'État émet toutefois des doutes sérieux sur la pertinence de l'article 3, alinéa 4, de la loi du 25 juillet 1938 comme fondement juridique pour la mise en œuvre de l'élection des membres des Conseils provinciaux dans le territoire correspondant actuellement aux provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

¹ *Ann. parl.*, Chambre, 1^{er} juillet 1938, pp. 2130 à 2134. En ce sens : l'arrêt n° 15.513 précité du 17 octobre 1972 du Conseil d'État.

Sans même devoir examiner si les évolutions institutionnelles de l'État belge depuis 1938 ont une incidence sur la question à l'examen, il suffit en effet de constater que, s'agissant de ce que l'article 3, alinéa 4, de la loi du 25 juillet 1938 qualifie de « communes du Brabant administrativement bilingues », cette disposition renvoie implicitement non seulement aux communes de l'agglomération bruxelloise mais aussi à celles visées à l'article 6, § 4, de la loi du 28 juin 1932 'relative à l'emploi des langues en matières administratives' et que pareille référence peut difficilement être transposée à la situation actuelle, cette dernière loi ayant été abrogée depuis, notamment, pour la plupart de ses dispositions, par la loi du 2 août 1963 'sur l'emploi des langues en matière administratives' ², laquelle a procédé à une « révision générale de la législation linguistique » ³.

4. Avant d'organiser les prochaines élections aux Conseils provinciaux de l'Ordre des médecins sur la base de l'arrêté en projet, il revient donc au législateur de réexaminer cette question pour conférer au dispositif applicable aux collèges électoraux des deux Conseils pour le territoire de l'ancienne province de Brabant une base légale certaine.

L'occasion pourrait être saisie pour réexaminer la législation applicable en la matière pour tenir compte de la scission de l'ancienne province de Brabant opérée par la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, ainsi que de la récente réforme du paysage judiciaire opérée par la loi précitée du 1^{er} décembre 2013.

*

² Article 58, 2°, de cette loi.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/1, p. 1.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘tot vaststelling van de regelen betreffende de verkiezing van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en de nationale raad van de Orde der geneesheren’ te wijzigen, hoofdzakelijk teneinde rekening te houden met het feit dat de verkiezing van de provinciale raden van de Orde der geneesheren luidens artikel 7, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 ‘betreffende de Orde der geneesheren’ “per rechterlijk arrondissement van de provincie” moet plaatsvinden, en met het feit dat het grondgebied van de meeste gerechtelijke arrondissementen van het land sinds de aanneming van artikel 108 van de wet van 1 december 2013 ‘tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde’ samenvalt met het grondgebied van de provincies.

Het ontwerp regelt tevens de automatisering van de kiesprocedure.

ALGEMENE OPMERKING

2. Terwijl artikel 5, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit nr. 79 per provincie een provinciale raad van de Orde der geneesheren opricht, schreef het tweede lid van die bepaling voor het grondgebied van “de provincie Brabant” in de volgende bewoordingen een bijzondere regeling voor:

“In de provincie Brabant worden evenwel twee provinciale raden opgericht : de ene met het Nederlands, de andere met het Frans als voertaal. De eerste heeft gezag en

rechtsmacht over de geneesheren die woonachtig zijn in de gemeenten waarvan de bestuurstaal het Nederlands is; de tweede heeft gezag en rechtsmacht over de geneesheren die woonachtig zijn in de gemeenten waarvan de bestuurstaal het Frans is. De geneesheren die in de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-hoofdstad woonachtig zijn, kiezen die van de twee raden aan het gezag en de rechtsmacht waarvan zij wensen onderworpen te zijn.”

Bij arrest nr. 15.513 van 17 oktober 1972 van de Raad van State is die laatstgenoemde bepaling vernietigd, evenals artikel 32 van hetzelfde koninklijk besluit nr. 79 en het koninklijk besluit van 25 maart 1969 ‘tot uitvoering van sommige bepalingen van artikel 32 van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, betreffende de Orde der geneesheren’, in zoverre zij artikel 3, vierde lid, van de wet van 25 juli 1938 ‘tot oprichting van een Orde der geneesheren’ opheffen.

Die opheffing, die door het voornoemde arrest vernietigd is, had betrekking op artikel 3, vierde lid, van die wet van 25 juli 1938, welke bepaling als volgt luidde:

“In de provincie Brabant, worden twee raden der Orde opgericht: de ene met het Nederlands en de andere met het Frans als voertaal. De eerste heeft rechtsmacht over de geneesheren die in de gemeenten, waarvan de bestuurstaal het Nederlands is, woonachtig zijn. De tweede heeft rechtsmacht over de geneesheren die in de gemeenten, waarvan de bestuurstaal het Frans is, woonachtig zijn. De geneesheren die woonachtig zijn in de administratief tweetalige gemeenten van Brabant, mogen zich naar keuze bij een dezer beide raden aansluiten.”

Luidens de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juli 1938 verwijst het begrip “administratief tweetalige gemeenten van Brabant” in de zin van deze bepaling naar de gemeenten van de Brusselse agglomeratie en naar de gemeenten bedoeld in artikel 6, § 4, van de wet van 28 juni 1932 ‘op het gebruik der talen in bestuurszaken’, volgens hetwelk “[berichten en mededelingen gericht tot het publiek] in beide talen gesteld moeten worden in de gemeenten waar, op grond van de jongste tienjaarlijkse volkstelling, 30 t.h. der inwoners hebben verklaard meestal de taal der andere taalgroep te spreken”.¹

3. In artikel 7, § 1, 1°, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit nr. 79 wordt het volgende bepaald:

“Elke provinciale raad is samengesteld uit:

1° gewone en plaatsvervangende leden te verkiezen door de geneesheren die op zijn lijst ingeschreven (...) zijn”.

Alhoewel artikel 3, vierde lid, van de voornoemde wet van 25 juli 1938 niet uitdrukkelijk bepaalt welke geneesheren in het grondgebied dat overeenstemt met de oude provincie Brabant opgenomen zijn in de tabellen die als basis dienen voor de kiezerslijsten van een van beide provinciale raden die hen betreffen, kan worden aanvaard dat de geneesheren die onder de “rechtsmacht” van een van die raden vallen, respectievelijk de leden van die raad kiezen.

¹ Hand. Kamer 1 juli 1938, 2130-2134. Zie in deze zin het voornoemde arrest nr. 15.513 van 17 oktober 1972 van de Raad van State.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State plaatst evenwel grote vraagtekens bij de relevantie van artikel 3, vierde lid, van de wet van 25 juli 1938 als rechtsgrond voor de organisatie van de verkiezing van de leden van de provinciale raden op het grondgebied dat thans overeenstemt met de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Er hoeft niet nagegaan te worden of de institutionele ontwikkelingen van de Belgische Staat sinds 1938 gevolgen hebben voor de voorliggende kwestie; het volstaat immers vast te stellen dat artikel 3, vierde lid, van de wet van 25 juli 1938 met de woorden “administratief tweetalige gemeenten van Brabant” impliciet zowel naar de gemeenten van de Brusselse agglomeratie als naar de gemeenten bedoeld in artikel 6, § 4, van de wet van 28 juni 1932 ‘op het gebruik der talen in bestuurszaken’ verwijst en dat een dergelijke verwijzing moeilijk naar de huidige situatie getransponeerd kan worden daar die wet, wat de meeste bepalingen ervan betreft, sindsdien opgeheven is bij de wet van 2 augustus 1963 ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’², die een “algemene herziening van de taalwetgeving” tot stand heeft gebracht.³

4. Alvorens de volgende verkiezingen van de provinciale raden van de Orde der geneesheren op basis van het ontworpen besluit te organiseren, moet de wetgever die kwestie dus opnieuw onderzoeken teneinde de regeling voor de kiescolleges van de twee raden voor het grondgebied van de oude provincie Brabant van een sluitende rechtsgrond te voorzien.

Die gelegenheid zou aangegrepen kunnen worden om ter zake de toepasselijke wetgeving opnieuw te onderzoeken teneinde rekening te houden met de splitsing van de oude provincie Brabant, die bij de grondwetsherziening van 5 mei 1993 is bewerkstelligd, alsook met de recente hervorming van het gerechtelijk landschap, die bij de voornoemde wet van 1 december 2013 tot stand is gebracht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

² Artikel 58, 2°, van die wet.

³ *Parl.St.* Kamer 1961-62, nr. 331/1, 1.