



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 58.180/3  
van 14 oktober 2015

avis 58.180/3  
du 14 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot vaststelling van de  
voorwaarden en nadere regels  
van de verkiezingen bij de  
Orde der Dierenartsen'

un projet d'arrêté royal 'fixant  
les conditions et modalités des  
élections au sein de l'Ordre des  
Médecins vétérinaires'

Op 14 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de voorwaarden en nadere regels van de verkiezingen bij de Orde der Dierenartsen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 2015.

\*

Le 14 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les conditions et modalités des élections au sein de l'Ordre des Médecins vétérinaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 octobre 2015.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de nadere regels te bepalen inzake de verkiezingen van de leden van de gewestelijke raden van de Orde van de dierenartsen, van de leden-dierenartsen van de gemengde raden van beroep en van de Hoge Raad van de Orde van de dierenartsen. De gewestelijke raden en de leden-dierenartsen van de gemengde raden van beroep worden luidens de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der Dierenartsen’, verkozen door de dierenartsen die zijn ingeschreven op de lijst van de dierenartsen. De leden van de Hoge Raad van de Orde van de dierenartsen worden verkozen door de gewestelijke raden.

Met het ontwerp wordt beoogd het reglementaire kader te vervangen, gelet op de wijzigingen inzake de verkiezingen die het gevolg zijn van de wet van 19 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 19 december 1950 tot instelling van Orde der Dierenartsen’.

Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 19 maart 1951 ‘tot regeling van de toepassing van de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der Dierenartsen’, dat wordt opgeheven.

2.1.1. Het ontworpen besluit vindt in de eerste plaats rechtsgrond in artikel 24 van de wet van 19 december 1950, dat luidt:

“De Koning bepaalt na raadpleging van de Hoge Raad van de Orde van Dierenartsen:

- het aantal effectieve en plaatsvervangende leden die voor elke raad van de Orde dienen aangewezen te worden;
- de voorwaarden en de nadere regels van de verkiezingen: (lees: ‘,’) de vormen en termijnen van beroep tegen de verkiezingen, alsmede de overheid die gelast wordt uitspraak te doen over deze beroepen.”

Daarnaast bepaalt artikel 7, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 dat het aantal gewone en plaatsvervangende te verkiezen leden van de gewestelijke raden van de Orde van de dierenartsen wordt vastgesteld bij het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 24 van die wet. Die vaststelling gebeurt in artikel 6, eerste lid, van het ontworpen besluit.

Artikel 8, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt dat de gewestelijke raden om de drie jaar met de helft worden vernieuwd, volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels. Deze bepaling biedt mede rechtsgrond voor sommige onderdelen van artikel 6 van het ontworpen besluit, die geen betrekking hebben op de elementen bedoeld in artikel 24 van de wet van 19 december 1950.

Artikel 11, eerste lid, a), van de wet van 19 december 1950, waarnaar wordt verwezen in artikel 11, eerste lid, b), van dezelfde wet, bepaalt ten slotte dat de gewestelijke raden van de Orde van de dierenartsen de leden van de Hoge Raad van de Orde verkiezen, op de wijze bepaald bij koninklijk besluit. Deze bepaling vormt de rechtsgrond voor de artikelen 39, tweede en derde lid, 40, 41, 42 en 43 van het ontworpen besluit.

2.1.2. Het ontworpen besluit bevat een aantal bepalingen waarvoor geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden is (artikelen 6, tweede lid, en derde lid, vierde zin, 38 en 39, eerste lid). Deze bepalingen kunnen evenwel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 12, tweede lid, van de wet van 19 december 1950.

2.2. Artikel 34 van het ontwerp bepaalt dat elektronisch stemmen toegelaten is op voorwaarde dat deze stemwijze dezelfde waarborgen biedt als de “hierboven” (wellicht in de artikelen 1 tot 33 van het ontwerp) beschreven procedure. Dit artikel komt erop neer dat het bepalen van de wijze waarop de verkiezingen verlopen als zij elektronisch gebeuren, in de praktijk volledig wordt overgelaten aan de Orde van de dierenartsen zelf.

Daardoor worden de artikelen 7, eerste lid, 8 en 24 van de wet van 19 december 1950, waarbij de Koning wordt opgedragen de wijze van verkiezing te regelen, miskend. Indien de stellers van het ontwerp thans nog niet kunnen bepalen hoe de elektronische verkiezingen moeten worden georganiseerd en het ontwerp niet kunnen aanvullen met meer gedetailleerde bepalingen, moet artikel 34 van het ontwerp worden weggelaten en het te nemen koninklijk besluit naderhand worden gewijzigd om het aan te vullen met meer gedetailleerde bepalingen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

3. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van artikel 108 van de Grondwet.

4. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient tevens melding te worden gemaakt van de artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, 10 en 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950.

### Artikel 1

5. In artikel 1 van het ontwerp dienen, na het woord “Orde”, de woorden “van de<sup>1</sup> dierenartsen” te worden ingevoegd.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van tal van andere artikelen van het ontwerp, tenzij men een definitie van het begrip “Orde” aan het ontwerp zou toevoegen.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 1 van de wet van 19 december 1950.

## Artikel 2

6. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp dient “elke gewestelijke raad van de Orde van de dierenartsen” te worden geschreven in plaats van “elke regionale raad van de Orde”.

## Artikel 6

7. Dat de effectieve en de plaatsvervangende leden van de gewestelijke raad van de Orde van de dierenartsen worden verkozen voor zes jaar en dat die raden elke drie jaar voor de helft worden vernieuwd (hetgeen is bepaald in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp), is reeds opgenomen in artikel 8 van de wet van 19 december 1950. De regel, vervat in artikel 6, derde lid, van het ontwerp, dat elke gemengde raad van beroep bestaat uit drie magistraten die worden benoemd door de Koning, uit drie effectieve en uit drie plaatsvervangende dierenartsen en dat de leden-dierenartsen zijn verkozen voor een termijn van drie jaar, is een herneming van artikel 12 van dezelfde wet.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wettelijke bepalingen in een koninklijk besluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”).

Er dient derhalve een verwijzing naar artikel 8, respectievelijk artikel 12 van de wet van 19 december 1950 te worden ingevoegd in artikel 6, eerste, respectievelijk derde lid, van het ontwerp.

8. In artikel 6, eerste lid, laatste zin, van het ontwerp wordt bepaald dat de plaatsvervangende leden van de gewestelijke raden van de Orde van de dierenartsen worden gerangschikt in functie van het tijdens hun verkiezing behaalde aantal stemmen. Dit is een gevolg van artikel 7, zesde lid, van de wet van 19 december 1950, waarin tevens wordt bepaald dat wanneer twee plaatsvervangers hetzelfde aantal stemmen bekomen hebben, voorrang wordt gegeven aan het oudste lid in jaren.

Voor zover de zin nodig is of indien men hem voor de duidelijkheid wenst te behouden, dient een verwijzing naar artikel 7, zesde lid, van de wet van 19 december 1950 te worden ingevoegd en dient de zin te worden vervolledigd met het laatstgenoemde element.

### Artikel 7

9. In de Nederlandse tekst van artikel 7 van het ontwerp dient “natuurlijke personen” te worden geschreven in plaats van “fysieke personen”, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van de wet van 19 december 1950.

### Artikel 39

10. In de Nederlandse tekst van artikel 39, derde lid, van het ontwerp zou beter worden bepaald dat een beroep wordt gedaan op leden van de lijst van de Orde van de dierenartsen van de betrokken provincie die zich kandidaat stellen, zoals volgens de gemachtigde de bedoeling is. Hij verklaarde:

“Modalités des élections des représentants des provinces au sein du Conseil supérieur :

1) Le nouveau conseil régional élit un représentant de chaque province parmi les nouveaux membres (effectifs et suppléants). Or, tous les candidats qui se sont présentés seront soit membre effectif ou membre suppléant (voir art. 31 du projet), ce qui diminue le risque de ne pas avoir un élu dans chaque province.

2) Néanmoins, si aucun candidat ne s’est présenté aux élections du conseil régional pour une province déterminée, alors un appel à candidature aux vétérinaires de cette province inscrits au tableau de l’Ordre des médecins vétérinaires sera fait et le conseil régional dont dépend la province procèdera ensuite à l’élection sur base des candidatures reçues.”

Dat een oproep tot kandidaatstelling wordt gedaan, wordt het best uitdrukkelijk bepaald in de Nederlandse tekst van artikel 39 van het ontwerp.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités des élections des membres des conseils régionaux de l'Ordre des médecins vétérinaires, des membres vétérinaires des conseils mixtes d'appel et du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires. Aux termes de la loi du 19 décembre 1950 'créant l'Ordre des Médecins vétérinaires', les conseils régionaux et les membres vétérinaires des conseils mixtes d'appel sont élus par les médecins vétérinaires inscrits au tableau des médecins vétérinaires. Les membres du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires sont élus par les conseils régionaux.

Le projet entend remplacer le cadre réglementaire, compte tenu des modifications en matière d'élections qui découlent de la loi du 19 mars 2014 'modifiant la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des Médecins vétérinaires'.

Le projet remplace l'arrêté royal du 19 mars 1951 'régulant l'application de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires', qui est abrogé.

2.1.1. L'arrêté en projet trouve tout d'abord un fondement juridique dans l'article 24 de la loi du 19 décembre 1950, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe après consultation du Conseil supérieur de l'Ordre des Médecins Vétérinaires :

- le nombre des membres effectifs et suppléants à désigner pour chaque conseil de l'Ordre;
- les conditions et modalités des élections : (lire : ',') les formes et délais de recours contre les élections et l'autorité chargée de statuer sur ces recours ».

En outre, l'article 7, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1950 dispose que le nombre des membres effectifs et des membres suppléants à élire des conseils régionaux de l'Ordre des médecins vétérinaires est fixé par l'arrêté royal visé à l'article 24 de cette loi. L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté en projet opère cette fixation.

L'article 8, alinéa 2, de la même loi énonce que les conseils régionaux se renouvellent par moitié tous les trois ans selon les modalités qui sont fixées par le Roi. Cette disposition procure notamment un fondement juridique à certaines divisions de l'article 6 de l'arrêté en projet, qui ne concernent pas les éléments visés à l'article 24 de la loi du 19 décembre 1950.

L'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, a), de la loi du 19 décembre 1950, auquel il est fait référence à l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la même loi, prévoit enfin que les conseils régionaux de

l'Ordre des médecins vétérinaires élit les membres du Conseil supérieur de l'Ordre suivant un mode déterminé par arrêté royal. Cette disposition constitue le fondement juridique des articles 39, alinéas 2 et 3, 40, 41, 42 et 43 de l'arrêté en projet.

2.1.2. L'arrêté en projet contient un certain nombre de dispositions pour lesquelles il n'existe pas de fondement juridique exprès (les articles 6, alinéa 2, et alinéa 3, quatrième phrase, 38 et 39, alinéa 1<sup>er</sup>). Ces dispositions peuvent toutefois se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 10 et 12, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1950.

2.2. L'article 34 du projet dispose que le vote électronique est autorisé pour autant que ce mode de vote apporte les mêmes garanties que la procédure décrite « ci-dessus » (sans doute dans les articles 1<sup>er</sup> à 33 du projet). Cet article implique que, dans la pratique, le soin de définir les modalités d'organisation des élections par voie électronique est entièrement laissé à l'Ordre des médecins vétérinaires lui-même.

Les articles 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 8 et 24 de la loi du 19 décembre 1950, chargeant le Roi de régler les modalités des élections, sont ainsi méconnus. Si les auteurs du projet ne sont actuellement pas encore en mesure de déterminer comment le vote électronique doit être organisé et s'ils ne peuvent compléter le projet par des dispositions plus détaillées, il y a lieu d'omettre l'article 34 du projet et de modifier par la suite l'arrêté royal envisagé afin de le compléter par des dispositions plus précises.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

3. Dans le préambule, il convient d'ajouter un alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

4. Dans le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa), il y a également lieu de viser les articles 7, alinéa 2, 8, alinéa 2, 10 et 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 décembre 1950.

### Article 1<sup>er</sup>

5. À l'article 1<sup>er</sup> du projet, on insérera les mots « des médecins vétérinaires »<sup>1</sup> après le mot « Ordre ».

La même observation vaut pour de nombreux autres articles du projet, sauf si une définition de la notion d'« Ordre » est ajoutée au projet.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 décembre 1950.

## Article 2

6. Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet, on écrira « elke gewestelijke raad van de Orde van de dierenartsen » au lieu de « elke regionale raad van de Orde ».

## Article 6

7. L'article 8 de la loi du 19 décembre 1950 énonce déjà que les membres effectifs et suppléants du conseil régional de l'Ordre des médecins vétérinaires sont élus pour six ans et que ces conseils sont renouvelés par moitié tous les trois ans (ce que prévoit l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet). La règle inscrite à l'article 6, alinéa 3, du projet, énonçant que chaque conseil mixte d'appel comporte trois magistrats nommés par le Roi, trois vétérinaires effectifs et trois vétérinaires suppléants et que les membres vétérinaires sont élus pour une durée de trois ans reproduit l'article 12 de la même loi.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté royal ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas une référence explicite à la disposition législative concernée constituera le moyen adéquat pour que la nature de cette disposition demeure identifiable (« Conformément à l'article ... de la loi du ... »).

Il y a dès lors lieu d'insérer à l'article 6, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, du projet une référence, respectivement, à l'article 8 et à l'article 12 de la loi du 19 décembre 1950.

8. L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase, du projet, dispose que les membres suppléants des conseils régionaux de l'Ordre des médecins vétérinaires sont classés en fonction du nombre de voix obtenues lors de leur élection. Il s'agit d'une conséquence de l'article 7, alinéa 6, de la loi du 19 décembre 1950, qui prévoit par ailleurs que si deux suppléants obtiennent un nombre égal de voix, la priorité est donnée au membre le plus âgé.

Dans la mesure où la phrase est nécessaire ou si l'on souhaite la maintenir dans un souci de clarté, il conviendra d'y insérer une référence à l'article 7, alinéa 6, de la loi du 19 décembre 1950 et de la compléter par l'élément cité en dernier.

## Article 7

9. Dans le texte néerlandais de l'article 7 du projet, on écrira « natuurlijke personen » au lieu de « fysieke personen », conformément à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 décembre 1950.

Article 39

10. À l'article 39, alinéa 3, du projet, mieux vaudrait prévoir dans le texte néerlandais qu'il est fait appel aux membres inscrits au tableau de l'Ordre des médecins vétérinaires de la province concernée qui posent leur candidature, ce qui, selon le délégué, est l'objectif poursuivi. Il a déclaré :

« Modalités des élections des représentants des provinces au sein du Conseil supérieur :

1) Le nouveau conseil régional élit un représentant de chaque province parmi les nouveaux membres (effectifs et suppléants). Or, tous les candidats qui se sont présentés seront soit membre effectif ou membre suppléant (voir art. 31 du projet), ce qui diminue le risque de ne pas avoir un élu dans chaque province.

2) Néanmoins, si aucun candidat ne s'est présenté aux élections du conseil régional pour une province déterminée, alors un appel à candidature aux vétérinaires de cette province inscrits au tableau de l'Ordre des médecins vétérinaires sera fait et le conseil régional dont dépend la province procèdera ensuite à l'élection sur base des candidatures reçues. »

Mieux vaudrait prévoir explicitement dans le texte néerlandais de l'article 39 du projet qu'un appel à candidature sera lancé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT