



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.551/2
du 23 décembre 2015

advies 58.551/2
van 23 december 2015

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les conditions
auxquelles les organisations
professionnelles de
kinésithérapeutes doivent
répondre pour être considérées
comme représentatives ainsi
que les modalités de l'élection
des représentants des
kinésithérapeutes au sein de
certains organes de gestion de
l'Institut national d'assurance
maladie-invalidité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
voorwaarden waaraan de
beroepsorganisaties van
kinesitherapeuten moeten
voldoen om als representatief
te worden erkend evenals van
de nadere regelen betreffende
de verkiezingen van
vertegenwoordigers van de
kinesitherapeuten in sommige
beheersorganen van het
Rijksinstituut voor ziekte- en
invaliditeitsverzekering'

Le 25 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les conditions auxquelles les organisations professionnelles de kinésithérapeutes doivent répondre pour être considérées comme représentatives ainsi que les modalités de l'élection des représentants des kinésithérapeutes au sein de certains organes de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été rédigé par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 2015.

*

Op 25 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief te worden erkend evenals van de nadere regelen betreffende de verkiezingen van vertegenwoordigers van de kinesitherapeuten in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 december 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is opgesteld door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il convient de mentionner au préambule les actes de droit interne qui sont abrogés par l'arrêté en projet. Il y a donc lieu de mentionner, dans un nouvel alinéa 2, l'arrêté royal du 8 février 2012 'déterminant les conditions auxquelles les organisations professionnelles de kinésithérapeutes doivent répondre pour être considérées comme représentatives ainsi que les modalités de l'élection des représentants des kinésithérapeutes au sein de certains organes de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité', dont l'abrogation est prévue à l'article 8 du projet.

2. L'alinéa qui mentionne l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 58.551/2 du Conseil d'État, donné le 23 décembre 2015, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Consultée sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 décembre 1999 'déterminant les conditions auxquelles les organisations professionnelles de kinésithérapeutes doivent répondre pour être considérées comme représentatives ainsi que les modalités de l'élection des représentants des kinésithérapeutes au sein de certains organes de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité', la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes dans l'avis 29.060/1 du 8 juillet 1999 ¹ :

« 1.1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet énumère les conditions auxquelles doivent satisfaire les organisations professionnelles des kinésithérapeutes afin d'être reconnues comme représentatives. De toute évidence, ces conditions doivent pouvoir être considérées comme admissibles eu égard aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Il s'ensuit que, s'il en résulte une différenciation entre les diverses

¹ Ces observations sont inspirées de l'avis 26.646/1 donné le 7 juillet 1997 sur un projet devenu 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'. S'est également inspiré de cet avis 26.646/1, l'avis 32.621/1 donné le 17 janvier 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 février 2003 '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'.

organisations professionnelles de kinésithérapeutes, 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 problématique 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 pourrait fournir les éclaircissements nécessaires à propos des conditions de reconnaissance envisagées par le projet et des motifs sur lesquels elles se fondent, eu égard aux principes rappelés 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 kinésithérapeutes d'une seule région (voir l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 2^o, du projet), ou à certaines organisations nouvellement créées (voir l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 4^o, du projet), ainsi que la raison de la fixation de la cotisation minimale des membres, visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, A, 3^o, 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, en sorte que, sur ce point également, il risque de se créer une discrimination entre les organisations en cause.

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 les points 1^o à 3^o). 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 ».

L'article 1^{er}, § 1^{er}, du présent projet d'arrêté appelle des observations analogues.

2. Dans le texte français, au paragraphe 4, alinéa 4 les mots « de membres » seront ajoutés aux mots « Cette liste ou ces listes ».

3. Au paragraphe 4, alinéa 4, la section de législation s'interroge sur l'utilité du dernier tiret, qui indique que la ou les listes de membres doivent comporter « le nombre de kinésithérapeutes dont les données sont mentionnées » alors que l'alinéa qui précède les tirets exige déjà que la ou les listes comporteront « au minimum le nombre de kinésithérapeutes affiliés (...) ».

4. La disposition reste en défaut de trancher la manière dont sera réglée la prise en compte d'un kinésithérapeute qui serait affilié à plusieurs organisations ou groupements de kinésithérapeutes.

Il appartient au Roi de régler cette question.

Le projet d'arrêté ministériel 58.552/2² sera revu en conséquence.

Article 3

Le paragraphe 1^{er} prévoit que « le vote se fait par voie électronique ».

Le projet doit être complété pour déterminer les modalités de ce mode de vote, notamment en spécifiant si le vote a lieu à distance ou au siège de l'INAMI et en déterminant les mesures qui visent à garantir la transparence du système de vote électronique adopté, telles que la publication du code-source du logiciel utilisé³.

Article 8

Dans la version française du texte, il y a lieu de corriger l'erreur matérielle au sein de l'intitulé de l'arrêté royal du 8 février 2012, visé par l'article 8 du projet, où le mot « dentistes » doit être remplacé par le mot « kinésithérapeutes ».

Article 9

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles. Il y a lieu d'omettre l'article 9 du projet, à moins qu'un motif admissible en droit ne justifie de déroger à la règle normale d'entrée en vigueur des arrêtés.

*

² Projet d'arrêté ministériel 'fixant l'organisation pratique des élections des représentants des kinésithérapeutes telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 2 et 212 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 58.552/2.

³ Voir en ce sens l'avis 58.532/2 donné le 14 décembre 2015 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'.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In de aanhef behoort te worden vermeld welke teksten van intern recht bij het ontworpen besluit worden opgeheven. In een nieuw tweede lid, dient dan ook melding te worden gemaakt van het koninklijk besluit van 8 februari 2012 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief te worden erkend evenals van de nadere regelen betreffende de verkiezingen van vertegenwoordigers van de kinesitherapeuten in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering’, dat bij artikel 8 van het ontwerp wordt opgeheven.

2. Het lid waarin naar het advies van de Raad van State wordt verwezen, dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 58.551/2 van de Raad van State, gegeven op 23 december 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 29.060/1 van 8 juli 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 december 1999 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief te worden erkend evenals van de nadere regelen betreffende de verkiezingen van vertegenwoordigers van de kinesitherapeuten in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering’, de volgende opmerkingen gemaakt:¹

¹ Die opmerkingen zijn geformuleerd naar het voorbeeld van advies 26.646/1, op 7 juli 1997 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot 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’. Eveneens opgesteld naar het voorbeeld van dat advies 26.646/1 is advies 32.621/1, op 17 januari 2002 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 februari 2003 ‘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

“1.1. In artikel 1, § 1, van het ontwerp, worden de voorwaarden opgesomd waaraan de beroepsorganisaties van de kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief te worden erkend. Die voorwaarden moeten uiteraard toelaatbaar kunnen worden geacht in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Dat houdt in dat, indien erdoor een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende beroepsorganisaties van kinesitherapeuten, 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 voorliggende 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 problematiek van de gelijkheid en de niet-discriminatie ook vanuit die optiek aan gewicht wint.

Het zou dan ook aanbeveling verdienen bij het voorliggende ontwerp een verslag aan de Koning te voegen waarin dan de nodige verduidelijking kan worden 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 kinesitherapeuten van één gewest richten (zie artikel 1, § 1, A, 2°, van het ontwerp), of bepaalde nieuw op te richten organisaties (zie artikel 1, § 1, A, 4°, van het ontwerp), alsmede waarom de in artikel 1, § 1, A, 3°, 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, zodat er ook op dat punt een ongelijkheid kan ontstaan tussen de desbetreffende organisaties.

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.”

Artikel 1, § 1, van het voorliggende ontwerpbesluit geeft aanleiding tot soortgelijke opmerkingen.

2. In de Franse tekst van paragraaf 4, vierde lid, moeten de woorden “de membres” worden toegevoegd aan de woorden “Cette liste ou ces listes”.

3. In verband met paragraaf 4, vierde lid, vraagt de afdeling Wetgeving zich af wat het nut is van het laatste streepje, waar wordt bepaald dat de ledenlijsten “het aantal kinesitherapeuten waarvan de gegevens worden vermeld” moet bevatten, terwijl in het lid dat de streepjes bevat al eerder wordt voorgeschreven dat de ledenlijsten “minstens het [...] aantal aangesloten kinesitherapeuten (moet) bevatten (...)”.

4. In deze bepaling wordt niet voorgeschreven op welke manier rekening zal worden gehouden met een kinesitherapeut die aangesloten zou zijn bij meer dan één beroepsorganisatie of groepering van kinesitherapeuten.

Het staat aan de Koning om die kwestie te regelen.

Het ontwerp van ministerieel besluit 58.552/2² moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 3

Paragraaf 1 bepaalt dat de stemming elektronisch geschiedt.

Het ontwerp dient aldus te worden aangevuld dat daarin de nadere regels worden bepaald met betrekking tot die wijze van stemming, inzonderheid door te specificeren of de stemming geschiedt van op afstand dan wel op de zetel van het RIZIV en door de maatregelen vast te stellen ter waarborging van de transparantie van het geselecteerde elektronische stelsysteem, zoals het publiek maken van de broncode van de gebruikte software.³

Artikel 8

In de Franse tekst van deze bepaling moet de verschrijving worden weggewerkt in het opschrift van het koninklijk besluit van 8 februari 2012, waarnaar wordt verwezen in artikel 8 van het ontwerp, waarin het woord “dentistes” moet worden vervangen door het woord “kinésithérapeutes”.

Artikel 9

Volgens de voorliggende bepaling is het de bedoeling dat het ontworpen besluit in werking treedt de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

² Ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de praktische organisatie van de verkiezingen van de vertegenwoordigers van de kinesitherapeuten zoals bedoeld in artikel 211, § 2, en 212 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd 14 juli 1994’, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 58.552/2 heeft gegeven.

³ Zie in die zin advies 58.532/2, op 14 december 2015 verstrekt 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’.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels. Tenzij er een rechtens aanvaardbare reden bestaat om af te wijken van de normale regel inzake de inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 9 uit het ontwerp te worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY