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 1 april 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling aan welke voorwaarden de beroepsorganisaties van kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief te worden beschouwd evenals de modaliteiten van het kinesitherapeutische kiessysteem", heeft op 8 juli 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er avril 1999, d'une demande d'avis 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 du système d'élections kinésithérapiques", a donné le 8 juillet 1999 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de erkenning van de representatieve organisaties van de kinesitherapeuten te regelen, alsmede de aanwijzing, door middel van verkiezingen, van de vertegenwoordigers van die organisaties in sommige in het ontwerp vermelde organen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

2. Rechtsgrond daartoe wordt geboden door de artikelen 211, § 2, en 212 van de wet betreffende de verplichte verzekeringen voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De eerstgenoemde bepaling verleent de Koning de bevoegdheid om de nadere regels betreffende de hogergenoemde verkiezingen vast te stellen, het laatstgenoemde artikel laat de Koning toe om de voorwaarden te bepalen waaraan, onder meer, de beroepsorganisaties van de kinesitherapeuten moeten voldoen om als representatief in de zin van die bepaling te worden erkend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van het ontworpen besluit kan beter als volgt worden geredigeerd :

"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."

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient te worden vermeld dat artikel 211, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor de geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, werd vervangen bij de wet van 29 april 1996.

2. Het derde lid van de aanhef moet worden vervolledigd met de vermelding van de datum waarop het advies van het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle is gegeven, namelijk 14 januari 1999.

In de Nederlandse tekst van dat lid schrijve men bovendien "het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle" in plaats van "het Comité voor de geneeskundige controle".

Artikel 1

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.

2. Blijkens artikel 1, § 2, van het ontwerp kan een groepering van beroepsorganisaties als representatief worden erkend. In dat verband valt evenwel op te merken dat in artikel 211, § 1, van de gecoördineerde wet, dat het voorliggende ontwerp tot rechtsgrond strekt, enkel sprake is van een erkenning van de representativiteit van beroepsorganisaties, en derhalve niet van de erkenning van de representativiteit van een groepering van beroepsorganisaties. De bevoegdheden die artikel 211, § 1, van de gecoördineerde wet, aan de Koning verleent zijn evenwel in dermate ruime bewoordingen omschreven (1) dat niet zonder meer kan worden verondersteld dat de Koning op grond van die wetsbepaling niet bevoegd zou zijn om in een erkenningsregeling voor groeperingen van beroepsorganisaties te

---

(1) In het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 7 december 1995 heeft uitgebracht over de bepaling welke uiteindelijk het huidige artikel 211 van de gecoördineerde wet is geworden, werd er in dat verband op gewezen dat "... het ontwerp geen criteria (heeft) opgenomen die de Koning moet in acht nemen bij het vaststellen van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties moeten voldoen om als representatief erkend te worden". De in het ontwerp bepaalde delegatie aan de Koning werd om die reden dan ook te ruim geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352/1, 136).

voorzien. Wel kunnen vragen rijzen bij de noodzaak om een dergelijke regeling uit te werken, in die zin namelijk dat de regeling wellicht overbodig zou zijn indien de in artikel 1, § 1, van het ontwerp opgesomde voorwaarden voor de erkenning van de representativiteit van de beroeps-organisaties, op een soepeler wijze zouden worden omschre-ven.

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. Naar luid van artikel 1, § 5, van het ontwerp, behouden de als representatief erkende beroepsorganisaties hun erkenning zolang zij, op grond van de verkiezingen, mandaten bekleden in de betrokken organen. Indien deze bepaling erop neer zou komen dat de representativiteit enkel naar aanleiding van de eerste medische verkiezing zou worden getoetst en dergelijke toetsing niet meer zou worden verricht zolang de beroepsorganisatie in kwestie mandaten zou bekleden in de betrokken organen, moet worden opgemerkt dat aldus afbreuk wordt gedaan aan artikel 211, § 1, van de gecoördineerde wet, welke uitgaat van een onderzoek van de

naleving van de representativiteitsvoorwaarden naar aanleiding van iedere verkiezing (1).

Artikel 2

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.

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,

---

(1) "Deze verkiezingen zullen om de vier jaar plaats hebben. Alleen de beroepsorganisaties die beantwoorden aan de representativiteitscriteria zullen mogen deelnemen" (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352/1, memorie van toelichting, 23).

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 besluit, onder meer betreffende het recht van de betrokken beroepsorganisatie of kinesitherapeut om te worden gehoord.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de régler la reconnaissance des organisations représentatives des kinésithérapeutes, ainsi que la désignation, sur la base d'élections, des représentants de ces organisations appelés à siéger dans certains organes de l'Institut d'assurance maladie-invalidité visés par le projet.

2. Les articles 211, § 2, et 212 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, procurent le fondement légal nécessaire à cet effet.

La première de ces dispositions habilite le Roi à fixer les modalités des élections précitées, et la seconde

Lui permet de déterminer les conditions auxquelles les organisations professionnelles de kinésithérapeutes, notamment, doivent répondre pour être considérées comme représentatives au sens de cette disposition.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Il serait préférable de rédiger l'intitulé de l'arrêté en projet comme suit :

"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.".

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, on mentionnera que l'article 211, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, a été remplacé par la loi du 29 avril 1996.

2. Le troisième alinéa du préambule doit être complété par la date à laquelle l'avis du Comité du service du contrôle médical a été rendu, à savoir le 14 janvier 1999.

Dans le texte néerlandais de cet alinéa, on remplacera en outre "het Comité voor de geneeskundige controle" par "het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle".

Article 1er

1.1. L'article 1er, § 1er, 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 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 1er, § 1er, du projet, sont tributaires du système du groupement au sens de l'article 1er, § 2, du projet. En d'autres mots, le fait de satisfaire ou de ne pas satisfaire aux conditions énoncées à l'article 1er, § 1er, 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 prérappelés d'égalité et de non-discrimination.

Ce rapport pourrait alors préciser, par exemple, pour quel motif la reconnaissance prévue à l'article 1er, § 1er, du projet n'est pas accordée aux organisations qui s'adressent uniquement aux kinésithérapeutes d'une seule région (voir l'article 1er, § 1er, A, 2°, du projet), ou à certaines organisations nouvellement créées (voir l'article 1er, § 1er, A, 4°, du projet), ainsi que la raison de la fixation de la cotisation minimale des membres, visée à l'article 1er, § 1er, A, 3°, 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 1er, § 1er, 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° 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 1er, § 2, du projet, un groupement d'organisations professionnelles peut être reconnu comme étant représentatif. A cet égard, il faut relever, toutefois, que l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, qui sert de fondement légal au projet examiné, ne fait état que d'une reconnaissance de la représentativité des organisations professionnelles et ne concerne donc pas la reconnaissance de la représentativité d'un groupement d'organisations professionnelles. Les pouvoirs que l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée confère au Roi sont cependant définis en des termes tellement larges (1) qu'il ne peut être présumé sans plus qu'il ne serait pas au pouvoir du Roi, en vertu de cette disposition législative, de prévoir un régime de reconnaissance pour les groupements d'organisations professionnelles. Il convient cependant de s'interroger sur la

---

(1) L'avis que le Conseil d'Etat, section de législation, a émis le 7 décembre 1995 sur la disposition dont est issu, en définitive, l'actuel article 211 de la loi coordonnée, relève à ce propos que "... le projet ne contient aucun critère que le Roi doit prendre en considération lorsqu'Il fixe les conditions auxquelles les organisations professionnelles doivent satisfaire pour être reconnues comme représentatives". Pour cette raison, le Conseil d'Etat, section de législation, a estimé, que la délégation au Roi, prévue dans le projet, était trop étendue (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352/1, p. 136).

nécessité d'élaborer une pareille réglementation, en ce sens notamment que celle-ci serait sans doute superflue si les conditions, auxquelles l'article 1er, § 1er, 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. Selon l'article 1er, § 5, du projet, les organisations professionnelles reconnues comme représentatives conservent leur reconnaissance tant qu'elles exercent, sur la base des élections, des mandats dans les organes concernés. S'il résultait de cette disposition que la représentativité ne serait évaluée qu'en fonction de la première élection médicale et que pareille évaluation ne serait plus effectuée tant que l'organisation professionnelle en question serait investie de mandats dans les organes concernés, il faut observer qu'il s'agirait là d'une violation de l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, qui part du principe que le respect des conditions de représentativité est vérifié à l'occasion de chaque élection (1).

---

(1) "Ces élections seront organisées tous les quatre ans. Seules les organisations qui répondront aux critères de représentativité, pourront se présenter" (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352/1, exposé des motifs, p. 23).

Article 2

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.

Article 8

A moins qu'il n'y ait un motif admissible en droit qui justifie la dérogation à la règle usuelle en matière d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 8 du projet doit être supprimé.

Observation finale

Les articles 1er, § 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 au droit de l'organisation professionnelle ou du kinésithérapeute en question d'être entendu.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	D. VERBIEST,	kamervoorzitter, président de chambre,
	M. VAN DAMME, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par de M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST