

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en achtste kamer, op 29 mei 1996 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 31 mei 1996 (achtste kamer) en op 4 juni 1996 (eerste kamer) het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et huitième chambres, saisi par le Premier Ministre, le 29 mai 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 31 mai 1996 (huitième chambre) et le 4 juin 1996 (première chambre) l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp in zijn geheel een van de belangrijkste doelstellingen van het regeringsbeleid beoogt te helpen realiseren, nl. de modernisering van de sociale zekerheid, rekening houdend met de maatschappelijke veranderingen en de demografische evolutie, alsmede de nieuwe noden die hieruit voortspruiten. Door de modernisering van de sociale zekerheid wil de Regering ruimte scheppen voor een antwoord op nieuwe maatschappelijke behoeften, maar met behoud van het systeem van sociale bescherming van elkeen. De modernisering van de sociale zekerheid wordt nagestreefd zonder te raken aan de laagste inkomens en rekening houdend met een evenwichtige verdeling van de inspanningen tussen de verschillende sociale categorieën en de verschillende inkomensvormen.

Het is de bedoeling van de Regering om dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door het Parlement te laten goedkeuren en door het Staatshoofd te laten bekrachtigen en afkondigen, zodat de Regering over een instrument beschikt dat haar zal toelaten om snel in te grijpen".

*

* *

Gelet op de termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Zoals in artikel 2 van het ontwerp uitdrukkelijk wordt bepaald, beoogt het ontwerp de modernisering van de sociale zekerheid, rekening houdend met de maatschappelijke veranderingen en demografische evolutie alsmede met de nieuwe noden die hieruit voortspruiten.

Om dit doel te bereiken, worden aan de Koning bevoegdheden toegekend op uiteenlopende gebieden, niet enkel op het vlak van de sociale zekerheid in de strikte zin van het woord (zie voornamelijk titels II, IV tot VI, IX en X), doch ook daarbuiten, zoals op het vlak van de gezondheidszorg, de ziekenhuizen, het statuut van de zorgverstrekkers, de geneesmiddelen (titel III), de bevordering van de beroepsinschakeling (titel VII) en de maatschappelijke integratie (titel VIII).

De besluiten genomen krachtens de ontworpen wet kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen (artikel 52).

De opdracht aan de Koning bedoeld in de titels III tot IX en X, hoofdstuk III, verstrijkt op 30 april 1997. De besluiten genomen ter uitvoering van die titels moeten binnen zes maanden volgend op hun inwerkingtreding en in ieder geval ten laatste op 31 december 1997 bij wet zijn bekrachtigd; de besluiten genomen ter uitvoering van artikel 43, welke niet aan een beperking in de tijd zijn onderworpen, moeten binnen zes maanden volgend op hun inwerkingtreding bekrachtigd worden (artikel 54, § 1).

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen wet omschreven als een "duidelijk omlijnde kaderwet", die de "krachtlijnen" voor de modernisering van de sociale zekerheid vastlegt (inleidend deel, punt 4).

Het staat vast dat het ontwerp aan de Koning met toepassing van artikel 105 van de Grondwet een bredere normeringsbevoegdheid beoogt te verlenen dan die waarover hij beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet (uitvoering van de wetten). In die zin is de ontworpen wet, in algemene zin, een "opdrachtwet" (1).

Opdrachtwetten kunnen de vorm aannemen van "gewone opdrachtwetten" of "bijzondere-machtenwetten".

"Gewone opdrachtwetten" zijn wetten die aan de Koning de regeling opdragen van aangelegenheden die tot de residuaire bevoegdheid van de wetgever behoren (2). Kenmerkend daarbij is dat de wetgever zelf het te bereiken objectief concreet aangeeft, zodat de bevoegdheid van de

(1) R.v.St., afd. wetg., advies L. 18.648/1 van 14 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 543/1, p. 16; Alen, A., Handboek van het Belgisch staatsrecht, Deurne, 1995, p. 193, nr. 216; Velu, J., Droit public, I, Le statut des gouvernants, Brussel, 1986, p. 602, nr. 390.

(2) Alen, A., o.c., l.c.

Koning strak omlijnd is en voorzienbaar blijft (1). Een gewone opdrachtwet die een bepaald domein van het overheids-optreden in zijn algemeenheid bestrijkt en, na telkens de krachtlijnen van de onderscheiden onderdelen van de regeling te hebben vastgesteld, de Koning met een relatief ruime opdracht belast, kan een "kaderwet" genoemd worden. Dat de Koning daarbij gemachtigd kan worden tot het wijzigen of aanvullen van bestaande wetten, is met het karakter van een gewone opdrachtwet niet onverenigbaar, voor zover de opdracht van de Koning gebonden is aan een te bereiken objectief dat precies omschreven is (2).

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, ligt het verschil tussen een gewone opdrachtwet en een "bijzondere-machtenwet" essentieel op het inhoudelijke vlak. De bijzondere-machtenwet onderscheidt zich van de gewone opdrachtwet vooral doordat in de bijzondere-machtenwet het met de te nemen maatregelen te bereiken objectief dermate algemeen is geformuleerd dat het voor een tijd aan de Koning overgelaten wordt - vaak met uitschakeling van de procedures van overleg of advies - de concrete lijnen van het te bereiken objectief zelf uit te zetten, wat erop neerkomt dat aan de Koning de mogelijkheid geboden wordt om, in de plaats van de wetgever, de krachtlijnen vast te stellen waarop het regeerbeleid

(1) R.v.St., afd. wetg., advies L. 18.648/1, geciteerd, p. 17.

(2) Geciteerd advies, pp. 16-17, met verwijzing naar de wetsbepalingen die de Koning ermee belasten de nodige maatregelen te nemen ter omzetting van richtlijnen van de Europese Gemeenschappen in de interne rechtsorde.

stoelt (1). De bijzondere-machtenwet wordt dus gekenmerkt door de toekenning, op een groot aantal domeinen, van een verordeningsbevoegdheid aan de Koning, die in de uitoefening van die bevoegdheid wetten kan aanvullen en wijzigen, en daarbij over een ruime discretionaire macht beschikt (2).

Te dezen blijkt het ontwerp een dubbel karakter te hebben. Enerzijds bevat het een aantal bepalingen, voornamelijk in titel II, die niet verder lijken te gaan dan de toekenning van een gewone opdracht aan de Koning (3). Anderzijds bevat het bepalingen, voornamelijk in de overige titels van het ontwerp, die aan de Koning bijzondere machten verlenen (4).

(1) Geciteerd advies, p. 17.

(2) Rdpl. Alen, A., o.c., p. 194, nr. 216; Velu, J., o.c., p. 604, nr. 393.

(3) Sommige bepalingen van titel II lijken evenwel verder te gaan. Zo lijken met name de artikelen 6 en 9 aan de Koning bijzondere machten toe te kennen.

(4) Sommige bepalingen van die andere titels houden evenwel een zo precieze omschrijving van het te bereiken doel in, dat het eerder om gewone opdrachten aan de Koning gaat. In dit verband kan inzonderheid verwezen worden naar artikel 29.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp vertoont in zijn opzet een duidelijke gelijkenis met de wetten van 2 februari 1982, 6 juli 1983 en 27 maart 1986, die alle met het opschrift "wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning" werden aangenomen. Over de ontwerpen die tot die wetten hebben geleid, heeft de Raad van State verscheidene adviezen uitgebracht, waarvan een aantal ingaan op principiële kwesties die ook door het thans voorliggende ontwerp aan de orde gesteld worden (1). Wat deze kwesties betreft, meent de Raad van State zich te kunnen beperken tot het hier overnemen van de opmerkingen die hij in zijn advies met betrekking tot de laatstgenoemde wet heeft gemaakt, welke opmerkingen op hun beurt de synthese inhielden van de standpunten uit eerdere adviezen (2).

2.1. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, vinden de wetten die aan de Koning bijzondere machten toekennen, rechtsgrond in artikel 105 van de Grondwet.

(1) Zie met name advies L. 14.457/VR van 23 december 1981, Parl. St., Kamer, 1981-82, nr. 28/1, (4), 4-8; advies L. 15.446/VR van 25 april 1983, Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 643/1, (13), 13-14; advies L. 15.502/VR van 18 mei 1983, Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 643/13, pp. 1-3; advies L. 17.071/1/2 van 31 december 1985 en 3 januari 1986, Parl. St., Kamer, 1985-86, nr. 128/1, (11), 11-16.

(2) De beschouwingen van de Raad van State blijken in de rechtsleer bijgevalen te worden. Zie, o.m., Alen, A., o.c., pp. 197-200, nr. 218; Delpérée, F., Droit constitutionnel, Brussel, 1988, pp. 318-323, nrs. 491-494.

Volgens dat artikel heeft de Koning immers "geen andere macht, dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen". Zo doen de bijzondere-machten-wetten zich voor als een van de categorieën van de in artikel 105 bedoelde "bijzondere wetten", krachtens welke de uitvoerende macht bevoegdheden kan krijgen die haar niet rechtstreeks door de Grondwet worden verleend.

Dat zulk een grondwettelijke basis voor de zogenaamde bijzondere-machtenwetten wordt aanvaard, is volkomen overeen te brengen met het verordenend karakter dat, volgens een eensgezinde opvatting, moet worden toegeschreven aan de koninklijke besluiten welke op grond van die wetten worden uitgevaardigd. Als de bijzondere-machtenbesluiten dus geen wetgevende maar verordenende handelingen zijn, kan en moet de rechter ze toetsen aan de machtigingswet en, in voorkomend geval, aan bepaalde wetten die met de machtigingswet moeten worden gecombineerd, alsook aan de normen die er boven staan.

Toch mag artikel 105 niet worden uitgelegd als zou het toestaan dat de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van regels waarvan het uitvaardigen normaal de wetgever toekomt, voorgoed of voor een zeer lange periode, bijvoorbeeld, voor een hele legislatuur, aan de Koning wordt toegekend. Als een van de voorwaarden waaraan een toekenning van bijzondere machten onderworpen is, wil ze bestaanbaar blijven met de Grondwet, geldt namelijk dat die bijzondere machten slechts voor een beperkte periode mogen worden toegekend.

.../...

Krachtens artikel 36 van de Grondwet komt het in beginsel de Koning en de beide Kamers, gezamenlijk optredend, toe de federale wetgevende macht uit te oefenen, met andere woorden de essentiële rechtsregels uit te vaardigen en te wijzigen. De verordenende macht, die krachtens artikel 108 van de Grondwet te allen tijde bij de Koning berust, bestaat er dan in, de aanvullende maatregelen te nemen ter verzekering dat de wetten worden uitgevoerd.

Wil van die normale wijze van uitoefening der normatieve functie tijdelijk kunnen worden afgeweken, wil aan de Koning dus op grond van artikel 105 van de Grondwet een ruimere verordeningsbevoegdheid kunnen worden verleend met machtiging om de bestaande wetten te wijzigen, op te heffen en aan te vullen, dan moeten bepaalde feitelijke omstandigheden voorhanden zijn, die gewoonlijk als "uitzonderlijke omstandigheden" of "crisisomstandigheden" worden bestempeld. Die omstandigheden zijn het die maken dat de uitoefening van bijzondere machten verenigbaar is met de Grondwet en die de grenzen bepalen van de periode gedurende welke die machten toegekend kunnen worden.

Het is zaak van de wetgever zich uit te spreken over het bestaan van die crisisomstandigheden en over de omvang van de bijzondere machten die dientengevolge aan de Koning moeten worden toegekend. De beoordelingsbevoegdheid van de Wetgevende Kamers is evenwel niet onbeperkt. De Kamers zouden de Grondwet schenden, indien zij in hun beoordeling de feitelijke omstandigheden kennelijk zouden vertekenen of het algemeen beginsel van de evenredigheid zouden miskennen.

.../...

Wanneer aan de Koning machten worden toegekend op grond van artikel 105 van de Grondwet, moet een wezenlijke voorwaarde vervuld zijn. Luidens dat artikel immers moeten de bijzondere wetten die de Koning machten toekennen, dat "uitdrukkelijk" doen. Iedere machtigingswet moet dus de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig omschrijven. Aan die regel moet nog strenger de hand worden gehouden voor wetten die bijzondere machten toekennen, omwille van de uitzonderlijke wijze van uitoefening van de normatieve functie welke zij voor een beperkte periode instellen.

Ter voldoening aan de hiervóór aangegeven voorwaarde moet de machtigingswet niet alleen de doeleinden en oogmerken vermelden waarvoor de bijzondere machten worden toegekend, zij moet bovendien en vooral nauwkeurig de aangelegenheden bepalen waarin die machten tot uitoefening zullen kunnen komen, alsmede de precieze strekking van de regels die de Koning vermag uit te vaardigen.

Te dien einde kan het soms nuttig zijn met negatieve aanwijzingen te werken en met name de aangelegenheden of gedeelten van aangelegenheden aan te geven die de wetgever buiten de bijzondere machten wenst te houden.

.../...

Nauwkeurige afbakening van de bijzondere machten is ook volstrekt noodzakelijk opdat de rechterlijke controle, die krachtens artikel 159 van de Grondwet op de verordenende handelingen moet worden uitgeoefend (1), werkzaam kan zijn en bovendien geen rechtsonzekerheid meebrengt. Blijft er ruimte voor twijfel omtrent grenzen van de machtiging, dan is er gevaar dat 's rechters interpretatie gaat verschillen van die van de regering. Zolang geen jurisprudentiële oplossing zich zal hebben doorgezet, zal er onzekerheid blijven omtrent het bestaan zelf van een rechtsregel. In ieder geval moet het beginsel worden gememoreerd dat bepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend, strikt behoren te worden uitgelegd.

2.2. Het gebeurt - en dat zou het geval kunnen zijn met het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet - dat de zogenaamde bijzondere-machtenwet de Koning machtigt bepalingen vast te stellen in aangelegenheden die volgens de Grondwet alleen bij de wet kunnen worden geregeld.

Eigenlijk is de wetgever er al in de eerste jaren van 's lands onafhankelijkheid toe gebracht de Koning machtiging te verlenen om bepaalde maatregelen te nemen, nu eens met een beperkte dan weer met een ruimere draagwijdte,

(1) De afdeling administratie van de Raad van State oefent die rechterlijke controle ook uit krachtens de annulatiebevoegdheid die haar is opgedragen door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

voor aangelegenheden waarvoor hij nochtans uitsluitend bevoegd is (1).

Over het algemeen betwisten de auteurs, hierbij steunend op de bewoordingen zelf van artikel 105 van de Grondwet ("De bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd"), dat 's Konings verordeningsbevoegdheid, op grond van dat artikel, uitgebreid kan worden tot aangelegenheden die, volgens de Grondwet, tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behoren (2).

Men heeft zich soms op de praktische noodzaak beroepen ter verklaring zo al niet ter rechtvaardiging van de aan de Koning verleende machtiging om in aangelegenheden welke voor de wetgever weggelegd zijn, bepalingen vast te stellen die niet zo maar gewone uitvoeringsreglementen waren.

Het is inderdaad voor de wetgever zeer moeilijk om, met name op sommige gebieden waarvoor de Grondwet hem nochtans uitsluitend bevoegd heeft gemaakt, op te treden met al de nodige spoed en doortastendheid en zonder dat de

(1) Voorbeelden van zulke wetten zijn aangehaald in het advies L. 14.457/VR van de Raad van State van 23 december 1981, Parl. St., 1981-82, nr. 28/1, p. 7. Het advies vernoemt onder meer een wet van 21 maart 1846.

(2) Zie de referenties aangehaald in het voornoemde advies L. 14.457/VR van 23 december 1981, p. 7, noot 9. Adde : Dehousse, F., "Pouvoirs spéciaux et changement de régime", J.T., 1984, (353), p. 362, nrs. 27 en 28; Alen, A., o.c., p. 199, nr. 218.

procedure voor het totstandbrengen van een wet, met de openbaarheid die daar noodzakelijkerwijs mee gemoeid is, het doel zelf dat met de nieuwe wetsbepalingen zou moeten worden bereikt, in min of meer ernstiger mate in gevaar brengt.

Als de wetgever zich in de onmogelijkheid denkt te bevinden om bepalingen waarvoor de Grondwet hem uitsluitend bevoegd gemaakt heeft, zelf vast te stellen en hij het nodig acht de bevoegdheid tot het uitvaardigen van die bepalingen aan de Koning op te dragen, dan is de werkwijze waarmee de in de Grondwet neergelegde beginselen in de mate van het mogelijke gevrijwaard worden, die welke erin bestaat de op grond van de bedoelde machtiging vastgestelde besluiten te onderwerpen aan spoedige bekrachtiging door de wetgever. Met dat procédé is al meermaals gewerkt, met name toen die buitengewone machtigingen opgenomen waren in bijzondere-machtenwetten (1), voornamelijk in de meest recente daarvan (2).

Het voordeel van die werkwijze is dat ze het laatste woord aan de wetgever laat, zodat het koninklijk besluit in zekere zin een voorlopige regeling blijkt in te voeren. Het "bekrachtigingsbeding" wordt vaak ook aanbevolen om de rechtszekerheid beter te vrijwaren.

(1) Zie de voorbeelden aangehaald in het advies L. 14.457/VR van 23 december 1981, geciteerd, p. 8.

(2) Artikel 6 van de wet van 2 februari 1982, artikel 5 van de wet van 6 juli 1983 en artikel 6 van de wet van 27 maart 1986.

De wet tot bekrachtiging van bijzondere-machten-besluiten is voor de Wetgevende Kamers de gelegenheid om in de door de Koning vastgestelde bepalingen eventueel wijzigingen aan te brengen.

2.3. Het spreekt ten slotte vanzelf dat de bijzondere-machtenwet in geen dele afbreuk mag doen aan de door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vastgestelde verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Bij het opmaken van de besluiten die zij zal hebben vast te stellen op grond van de machtiging welke de ontworpen wet haar bedoelt te verlenen, zal de regering ervoor moeten waken dat zij niet in de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten treedt.

3. Wat de toepassing van de sub 2 in herinnering gebrachte beginselen op het voorliggende ontwerp betreft, moet in het algemeen het volgende opgemerkt worden.

3.1. In de memorie van toelichting worden geen elementen aangereikt die het bestaan van uitzonderlijke of crisissomstandigheden kunnen wettigen, waardoor een normale uitoefening van de wetgevende macht bemoeilijkt wordt. Nochtans zijn zulke omstandigheden essentieel om uit te maken of de uitoefening van bijzondere machten verenigbaar is met de Grondwet, en zijn zij bepalend voor de grenzen van de periode gedurende welke die machten toegekend kunnen worden.

.../...

Bij het overlopen van de aangelegenheden ter regeling waarvan aan de Koning bijzondere machten worden toegekend, moet bovendien worden vastgesteld dat sommige van die aangelegenheden bezwaarlijk geacht kunnen worden inpasbaar te zijn in het algemeen doel van het ontwerp, te weten de modernisering van de sociale zekerheid en de vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en meer bepaald in de krachtlijnen of de meer concrete doelstellingen zoals die worden verwoord in artikel 2 van het ontwerp. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de bepalingen van titel III, hoofdstukken III tot VI.

Omtrent de voornoemde vaststellingen kan door de Raad van State geen oordeel worden geveld. Het is zaak van de wetgever zich uit te spreken over het bestaan van uitzonderlijke of crisissomstandigheden, en over de duur van de aan de regering toe te kennen bijzondere machten.

3.2. Wat de grondwettelijk vereiste nauwkeurigheid inzake de omschrijving van de bijzondere machten betreft, moet in de eerste plaats herhaald worden dat een aantal bepalingen van titel III moeilijk inpasbaar zijn in de doeleinden van het ontwerp, zoals die in artikel 2 zijn verwoord. Die doeleinden zijn echter medebepalend voor de omvang van de machten die aan de regering toegekend kunnen worden. Bijzondere machten die geen uitstaans hebben met de doeleinden die aan het ontwerp ten grondslag liggen, dreigen aan de Koning een onbegrensde bevoegdheid te verlenen, afgezien van de vaststelling dat voor de toekenning van die machten de grondwettelijk vereiste verantwoording ontbreekt.

.../...

Wanneer voorts aan de Koning de macht wordt verleend om maatregelen te nemen met het oog op het bereiken van een nader omschreven doel, dient precies bepaald te worden of het gaat om de terzake "nodige" maatregelen, dan wel om de terzake "nuttige" maatregelen : in het eerste geval is de beoordelingsvrijheid van de Koning minder ruim dan in het tweede geval. In het ontwerp is op dit punt een verscheidenheid van regelingen vast te stellen. Terwijl meestal bepaald wordt dat de Koning alle "nuttige" maatregelen kan treffen (1), komt het ook voor dat de machtiging slechts betrekking heeft op de "nodige" maatregelen (2), of dat de te nemen maatregelen in het geheel niet gekwalificeerd worden (3); in sommige bepalingen stemmen de Nederlandse en de Franse tekst bovendien niet met elkaar overeen ("nuttige maatregelen"/"mesures nécessaires") (4). Het is zaak van de regering om dat gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst weg te werken en, meer in het algemeen, om telkens de formulering te gebruiken die met haar bedoeling overeenstemt.

Wat de omschrijving van de toe te kennen machten betreft, verdient het in het algemeen aanbeveling, waar mogelijk, in de tekst of op zijn minst in de memorie van toelichting, te verwijzen naar de wetten of de wetsbepalingen die de betrokken materie thans regelen. Zulke

(1) Zie de artikelen 19, 21, 22, 23, 27, 32, 33, 35, 42, 45, 47 en 49.

(2) Zie artikel 39.

(3) Zie inzonderheid artikel 16.

(4) Zie de artikelen 10, 11, 12, 13 en 17.

werkwijze zou de Wetgevende Kamers beter in staat stellen om met kennis van zaken te oordelen over de wenselijkheid om aan de regering de door haar gevraagde machten te verlenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

TITEL I.- Algemene bepalingen en beginselen.

Artikel 1.

Volgens dit artikel regelt het ontwerp enkel aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

De zeer ruime bevoegdheden die bij de meeste bepalingen van het ontwerp aan de Koning worden opgedragen, sluiten echter niet bij voorbaat uit dat deze in de uitoefening van de hem opgedragen bevoegdheden maatregelen zou kunnen nemen die behoren tot de in artikel 77 van de Grondwet opgesomde verplicht bicamerale aangelegenheden. Bij gebrek aan concrete gegevens in verband met de uitvoering van de bepalingen van het ontwerp, kan de Raad van State dienomtrent geen standpunt innemen. Het staat aan de regering om dienaangaande een oordeel te vellen.

Indien uitvoeringsmaatregelen beoogd worden die aangelegenheden regelen bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, dient ook het voorliggende ontwerp beschouwd te worden als betrekking hebbend op die aangelegenheden. Er kan immers niet worden aanvaard dat de Koning een aan gelegenheid zou regelen waarvoor de Senaat gelijkelijk met

.../...

de Kamer bevoegd is, als de Senaat daartoe niet vooraf, met de Kamer, machtiging heeft verleend. Vanuit een grondwettelijk oogpunt is het niet voldoende dat die besluiten achteraf door de Kamer en de Senaat bekrachtigd zouden worden.

Ook in geval van twijfel is het aangewezen het voorliggende ontwerp te beschouwen als betrekking hebbend op een of meer aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Als artikel 1 van het ontwerp in zijn huidige formulering behouden blijft, zou de ontworpen wet immers zo uitgelegd kunnen worden dat de Koning geen enkele aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet zou mogen betreden, hetgeen eventueel een ernstige inperking in de uitoefening van de hem opgedragen bevoegdheden zou kunnen inhouden. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat zulks zou stroken met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 2.

1. Dit artikel bevat een opsomming van een aantal "krachtlijnen" waaraan de overige bepalingen van het ontwerp van wet en, naar kan worden vermoed, de besluiten welke die wet zullen uitvoeren, zullen moeten beantwoorden. Het zou daarom beter zijn in artikel 2 niet te spreken van "krachtlijnen", doch van "basisprincipes", term welke ook wordt gebruikt in de memorie van toelichting.

Voorts dient te worden opgemerkt, en zulks aansluitend bij de algemene opmerking 2.1., dat de gehanteerde terminologie veelal vaag en weinig juridisch is.

.../...

Hun functie als toetssteen van de aan de Koning toegekende machten zullen die "basisprincipes" of "krachtlijnen" dus maar in geringe mate kunnen vervullen.

2. In 1° is er een discrepantie tussen "conforter" in de Franse tekst en "vrijwaren" in de Nederlandse tekst. Eerstgenoemde term stemt veeleer overeen met "versterken" in het Nederlands.

3. In het 3° bestaat er eveneens een discrepantie tussen "moins grever le coût du travail" en "de arbeid minder te belasten". Aangezien, volgens de verklaringen van de gemachtigde van de regering, het de bedoeling is de factor arbeid minder duur te maken, zou kunnen worden geschreven : "... teneinde de arbeidskost te verminderen".

4. In de Nederlandse tekst van 7° schrijve men : "het vrijwaren en zo mogelijk verbeteren van de levensstandaard ...".

Artikel 3.

De algemene beginselen van de sociale zekerheid der werknemers zijn geformuleerd in de artikelen 3 tot 13 van de wet van 29 juni 1981. Het is derhalve, wat de werknemers betreft, mogelijk de verwijzing naar de beoogde beginselen

.../...

op een min of meer afgebakende wijze te laten gebeuren en eruit de inperking af te leiden van de bevoegdheden die de Koning aan de voorliggende wet ontleent.

Wel dient erop te worden gewezen dat "algemene beginselen" niet uitdrukkelijk in wets- of verordeningsteksten zijn geformuleerd voor wat andere stelsels van de sociale zekerheid, inzonderheid dat van de zelfstandigen betreft. Het getuigt derhalve van een grote vaagheid hieraan te refereren. Dat is nochtans wat artikel 3 impliciet doet, waar sprake is van "de algemene beginselen van elk der stelsels van de sociale zekerheid". Een zo vage formulering, waarmee bovendien een inperking van 's Konings bevoegdheden wordt beoogd in het kader van de toekenning van bijzondere machten, kan niet worden aanvaard, vooral wijl zij wordt gedaan met het oog op de wettigheidscontrole op de ter uitvoering van deze wet te nemen besluiten.

Bovendien, wanneer enkel beperkingen op 's Konings bevoegdheid zouden worden ingebouwd ten aanzien van het stelsel der werknemers, met name in die zin dat niet mag worden geraakt aan de algemene beginselen, zal erover moeten worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. Op zijn minst in de memorie van toelichting zal een redelijke en objectieve verantwoording moeten worden gegeven waarom ten aanzien van een welbepaald stelsel garanties zullen gelden die minder vergaand zijn dan ten aanzien van andere stelsels.

.../...

TITEL II. - Financiering en globaal beheer van de sociale zekerheid.

Voorafgaande opmerking.

Uit artikel 54 van het ontwerp valt af te leiden dat de bevoegdheden welke krachtens deze titel aan de Koning worden toegekend niet beperkt zijn in de tijd en dat de ter uitvoering ervan genomen besluiten niet door het Parlement zullen moeten worden bekrachtigd, ook al kan de Koning, blijkens artikel 52 van het ontwerp, daarbij wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

De bevoegdheden waarover het inzonderheid gaat zijn die waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de berekeningswijze te wijzigen van de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgevers (artikel 6) en die om "verdere uitvoering en invulling te geven aan de beginselen van het globaal beheer van de sociale zekerheid", waarbij de reserves en de financiële middelen van de ene verzekerings-tak naar de andere kunnen worden overgeheveld (artikel 9). Vooral die laatste opdracht doet, mede door haar algemeen karakter, de vraag rijzen of de wetgevende macht hierdoor de begrotingsmacht waarover zij terzake beschikt niet voor onbepaalde tijd afstaat aan de regering.

Die laatste vraag rijst ook met betrekking tot artikel 5, § 3, van het ontwerp, waardoor de vervanging wordt beoogd van artikel 89 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, in die zin dat het

.../...

voortaan de Koning toekomt - zonder beperking van duur - een door hem te bepalen aandeel van de BTW-opbrengsten te bestemmen voor de sociale zekerheid.

Artikel 5.

1. Paragraaf 2 van dit artikel kan worden weggelaten, aangezien, bij gebrek aan andersluidende bepaling, het gewijzigde artikel 22, eerste lid, van de wet van 29 juni 1981 hoe dan ook in werking treedt bij de inwerkingtreding van de wet die het wijzigt, dat is het onderhavige voorontwerp van wet.

2. Artikel 89 van de wet van 21 december 1994 moet in paragraaf 3 correct worden aangegeven als volgt : "artikel 89 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, vervangen bij de wet van 20 december 1995 en gewijzigd bij de wet van 29 april 1996".

3. De tekst van het ontworpen artikel 89, § 3, is bijzonder moeilijk leesbaar. De duidelijkheid zou er dan ook mee zijn gebaat wanneer de betrokken paragraaf in kortere en beter gestructureerde volzinnen zou worden opgesplitst.

Artikel 6.

Zie de voorafgaande opmerking bij titel II.

.../...

Artikel 8.

1. De indeling in paragrafen is verwarrend : de paragrafen 2 tot 4 zijn eigenlijk paragrafen van het ontworpen artikel 1 van de wet van 29 december 1990. De paragrafen 5 en 6 moeten worden vernummerd tot paragrafen 2 en 3 (van artikel 8 van het ontwerp), tenzij men er aparte artikelen van maakt. Dat laatste is zeker aangewezen voor paragraaf 6, aangezien daardoor een andere wet wordt gewijzigd dan die van 29 december 1990.

2. In het ontworpen artikel 1, § 3, dient te worden gepreciseerd : "... wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen".

Artikel 9.

1. De vraag rijst wat wordt bedoeld met de "beginselen van het globaal beheer van de sociale zekerheid". Volgens de gemachtigde van de regering zou daarmee worden bedoeld op artikel 5, 2°, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Luidens voormelde wetsbepaling heeft de Rijksdienst voor sociale zekerheid onder meer tot taak "het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid te verzekeren en bij te dragen tot de doorzichtigheid en de doeltreffendheid van de financiering ervan".

.../...

De opdracht welke hierbij aan de Koning wordt gegeven is uitermate ruim. Bovendien moet de aandacht erop worden gevestigd dat "het globaal beheer van alle takken van de sociale zekerheid", een der "krachtlijnen" (of basisprincipes) vormt van het voorliggend ontwerp (zie artikel 2, 4°). Het heeft er dan ook alle schijn van dat hierbij aan de Koning de macht wordt verleend om een der principes zelf waaraan zijn optreden zal worden getoetst, zelf aan te passen, zonder beperking in de tijd noch verplichting van bekrachtiging door de wetgevende kamers (1).

TITEL III. - Geneeskundige verzorging en volksgezondheid.

Hoofdstuk I. - Beheersing van de uitgaven.

Artikel 10.

1.1. In verband met het 4° moet worden opgemerkt dat de memorie van toelichting preciseert dat de verzekeringsinkomsten bepaald in artikel 191 van de ZIV-wet kunnen worden aangepast "om rekening te houden met het globaal beheer van de sociale zekerheid en met nieuwe of aangepaste financieringsvormen", terwijl die precisering niet voorkomt in de tekst van het ontwerp, dat aldus een ruimere draagwijdte heeft.

(1) Zie de voorafgaande opmerking bij titel II, alsook de opmerking bij artikel 2 en de algemene opmerking 2.1. bij het voorontwerp.

1.2. De mogelijkheid verleend in datzelfde 4° om een aantal heffingen welke als belastingen aan te merken zijn te verlengen, is een fiscale aangelegenheid. Aldus wordt het voorbehouden domein van de wetgever betreden. Weliswaar is voorzien in de bekrachtiging bij wet van de te nemen besluiten.

1.3. De term "inzonderheid" in de Nederlandse tekst stemt niet helemaal overeen met de term "en particulier" in de Franse tekst. Hierbij rijst voornamelijk de vraag of de formulering van de na die woorden volgende aan de Koning te verlenen delegatie als beperkend moet worden opgevat.

2. Wat het 5° betreft geeft de memorie van toelichting, alwaar de mogelijkheid tot verlengen wordt beperkt tot de jaren 1997 tot 1999, volgens de gemachtigde van de regering niet de juiste bedoeling weer van de stellers van het ontwerp. Het zou integendeel een onbeperkte mogelijkheid zijn, zoals uit de tekst van het ontwerp zelf blijkt. De memorie van toelichting dient dan wel in die zin te worden aangepast.

Hoofdstuk II. - Verbetering van de toegang tot de gezondheidszorgen.

Artikel 11.

1. De terminologie welke in het 3° wordt gebruikt, met name "fiscale en sociale franchise", stemt niet overeen met de in andere wetten gehanteerde terminologie (zie artikel 37, § 18, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 en artikel 43 van de programmawet van 24 december 1993).

.../...

Het is ook niet duidelijk waarom uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt gegeven om artikel 43 van de programmawet van 24 december 1993 te wijzigen, gelet op de algemene bepaling van artikel 52 van het ontwerp. Minstens in de memorie van toelichting zal moeten worden verduidelijkt waarin deze "wijziging" zal bestaan, zodat de wetgevende kamers met kennis van zaken deze bevoegdheid kunnen toekennen. Nu wordt deze bepaling immers niet toegelicht.

Hoofdstuk III. - Organisatie van de gezondheidszorg.

Artikel 12.

1. Volgens 1^o kan de Koning aan de "Algemene Raad" (lees : "Algemene Raad van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering") de bevoegdheid verlenen om de verenigbaarheid "na te gaan van de verdeling van het globaal begrotingsobjectief en van de overeenkomsten en akkoorden met het door de bevoegde Ministers en in Ministerraad goedgekeurde beleid inzake volksgezondheid".

Deze bepaling moet kennelijk in verband gebracht worden met artikel 16, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Naar luid van die bepaling stelt de Algemene Raad onder meer de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling vast (1^o), en beslist hij of de overeenkomsten en akkoorden die ter goedkeuring aan het Verzekeringscomité worden voorgelegd, in overeenstemming zijn met de begroting (7^o).

.../...

Het is echter niet duidelijk waarin de voorziene uitbreiding van de bevoegdheid van de Algemene Raad zou bestaan. Meer bepaald wordt in de tekst niet gepreciseerd wat het gevolg zou zijn van de door de Algemene Raad uitgeoefende controle. In de memorie van toelichting wordt weliswaar gesteld dat de door de Koning te nemen maatregelen moeten leiden tot een overeenstemming tussen de verdeling van de globale begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging en de overeenkomsten en akkoorden met de politieke oriënteringen inzake volksgezondheid, doch die toelichting voegt weinig toe aan de tekst. Artikel 12, 1°, zou dan ook anders geredigeerd moeten worden, opdat duidelijker zou blijken over welke bevoegdheden de Algemene Raad kan beschikken.

Bovendien is de uitdrukking "het door de bevoegde Ministers vastgelegde en in Ministerraad goedgekeurde beleid inzake volksgezondheid" vrij vaag. De Raad van State vraagt zich af of hiermee verwezen wordt naar enige handeling die een effectieve toetsing mogelijk maakt. Ook op dit punt is het wenselijk de tekst te preciseren, en nader te omschrijven waaruit het bedoelde "beleid" moet blijken.

2. Krachtens 2° kan de Koning "ondermeer door middel van financiële stimuli, het bijhouden van een medisch dossier per patiënt veralgemenen en vormen van echelonnering in de zorgverlening instellen".

.../...

In zoverre de Koning gemachtigd wordt het bijhouden van een medisch dossier te stimuleren, is niet duidelijk welke wijziging van de bestaande situatie beoogd wordt. Artikel 38 van de Code van geneeskundige plichtenleer bepaalt thans reeds dat de geneesheer in principe voor elke patiënt een medisch dossier moet bijhouden.

De verwijzing, in de memorie van toelichting, naar de rol van de huisarts doet vermoeden dat een regeling beoogd wordt, die verband houdt met het beheer van het medisch dossier door een huisarts die door zijn patiënten gekozen is als hun vaste huisarts (1). Het zou alleszins wenselijk zijn dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp nader gepreciseerd zou worden.

-
- (1) Zie hierover het koninklijk besluit van 3 oktober 1991 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering mag worden verleend in het raam van het experiment waarbij de geneesheer, houder van een getuigschrift van aanvullende opleiding, het medisch dossier van de patiënten beheert die hem hebben gekozen als hun vaste huisarts; koninklijk besluit van 12 augustus 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder, voor het jaar 1993, aan geneesheren die als vaste huisarts het medisch dossier van hun patiënten beheren, bij wijze van experiment een tegemoetkoming wordt verleend; koninklijk besluit van 16 mei 1994 tot vaststelling van de voorwaarden voor het voortzetten van de evaluatie van het experiment waarbij een geneesheer het medisch dossier van de patiënten beheert die hem hebben gekozen als hun vaste huisarts.

.../...

3. Volgens 4° zal de Koning het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering kunnen toestaan om overeenkomsten te sluiten met referentielaboratoria voor de diagnose en behandeling van tropische en infectueuze aandoeningen (1).

De aan de Koning te verlenen opdracht zou nader omschreven moeten worden, met name door te bepalen wat het voorwerp of de bedoeling is van de in 4° bedoelde overeenkomsten.

4. Het 5° geeft de Koning de mogelijkheid om de bestaande adviesstructuren aan te passen, te herschikken of te vereenvoudigen.

Zo het de bedoeling is dat de Koning gemachtigd zou worden om bepaalde adviesorganen af te schaffen, zou dit best in de tekst bepaald worden. De wetgever zou dan, indien hij zulks opportuun vindt, de adviesorganen kunnen bepalen die voor afschaffing in aanmerking komen.

5. Volgens 6° kan de Koning minimale kwaliteitseisen invoeren voor ambulancediensten.

(1) Vergelijk voor een zodanige regeling ten aanzien van referentielaboratoria "die specifieke verstrekkingen met betrekking tot het verworven immunodeficiëntiesyndroom uitvoeren", artikel 22, 15°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat het de bedoeling is dat voortaan ook het "secundair vervoer", d.i. het vervoer dat niet kadert in de dringende geneeskundige hulpverlening, geregeld zou worden.

Bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid zal de Koning de bevoegdheid van de Gemeenschappen moeten eerbiedigen. Deze zijn immers bevoegd voor het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting (artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Artikel 13.

1. Volgens 1° kan de Koning de "basisrechten van de patiënt" formuleren. Hiermee wordt, volgens de memorie van toelichting, verwezen naar het "charter van de patiënt".

In de memorie van toelichting worden een reeks rechten opgesomd, die tot de bedoelde "basisrechten" behoren. Het is niet duidelijk waarom in de tekst van het ontwerp in het bijzonder naar één van die rechten, met name het recht op informatie, wordt verwezen.

Bij de uitvoering van het ontworpen artikel 13, 1°, zal de Koning rekening moeten houden met de hiervóór in herinnering gebrachte bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en

buiten de verplegingsinrichting (1). De in de memorie van toelichting opgesomde rechten lijken op het eerste gezicht echter aangelegenheden te betreffen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

2. Volgens 2° kan de Koning "kwaliteitscriteria" voor klinische laboratoria "invoeren".

De memorie van toelichting gewaagt van de mogelijkheid om het koninklijk besluit nr. 143 (van 30 december 1982 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de laboratoria moeten voldoen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering voor verstrekkingen van klinische biologie) te herzien en te vereenvoudigen. Die opdracht is ruimer dan die welke uit de tekst van 2° blijkt; volgens de gemachtigde van de regering strookt die ruime opdracht met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

De tekst van 2° dient bijgevolg aangepast te worden, opdat de bedoeling van de stellers beter tot uiting zou komen.

(1) Zie hierover advies L. 15.188/8 van 8 maart 1984 over een voorstel van decreet houdende vaststelling van de rechten van de ziekenhuispatiënt, Parl. St., Vl. Raad, 1983-84, nr. 91/2; advies L. 16.182/VR van 23 mei 1984 over een voorstel van wet op de ziekenhuizen waaromtrent de nationale overheid beslissingsbevoegdheid heeft, Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 910/2.

3. Krachtens 3° zal de Koning het statuut van de ambulanciers kunnen regelen.

In de memorie van toelichting wordt in dit verband verwezen naar de "wet van 1964", d.i. de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening. Ook de gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de aan de Koning te verlenen opdracht enkel op de dringende geneeskundige hulpverlening betrekking heeft.

Die precisering zou in de tekst zelf van het ontwerp aangebracht moeten worden.

Hoofdstuk IV. - Hervorming van de wet op de ziekenhuizen.

Artikel 14.

1. Volgens 1° kan de Koning het concept van het ziekenhuis moderniseren, en hiertoe de programmatie, erkennings- en financieringsregelen aanpassen.

Wat die aanpassing betreft, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de tekst en de toelichting : volgens de tekst kan de Koning de betrokken regels zelf aanpassen, volgens de memorie kan hij "in uitvoering van de ziekenhuiswet" de programmatie-, erkennings- en financieringsregels aanpassen. Dit gebrek aan overeenstemming dient weggewerkt te worden.

.../...

2. In de memorie van toelichting komt een overweging voor in verband met de bevordering van de globale kwaliteit van het zorgverleningsproces. Het is niet duidelijk bij welke bepaling van artikel 14 die overweging hoort. Desgevallend dient zij weggelaten te worden.

3. Volgens 2º kan de Koning de diverse vormen van samenwerking tussen de ziekenhuizen "bevorderen".

In de memorie van toelichting wordt, in meer algemene bewoordingen, gesproken van een omschrijving van het statuut van associaties van ziekenhuizen met een grotere rechtszekerheid. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de tekst van het ontwerp hun bedoeling correct weergeeft.

4. Het 3º bepaalt dat de Koning de inhoud van de ziekenhuisbudgetten en van de medische honoraria beter zal kunnen definiëren.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Koning zal kunnen bepalen welke ziekenhuiskosten ten laste zijn van het ziekenhuisbudget, en welke ten laste van de medische honoraria. De tekst van 3º, die op zichzelf niet erg duidelijk is, zou beter in die zin herschreven worden.

Hoofdstuk V. - Statuut van de zorgverstrekkers.Artikel 15.

1. Volgens 1^o zal de Koning nieuwe beroepstitels kunnen invoeren, en de registratie voor de beroepen, alsmede de werking van de technische commissies kunnen regelen.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat maatregelen beoogd worden in verband met de uitoefening van de verpleegkunde. Die precisering zou in de tekst zelf moeten voorkomen.

2. Het 3^o geeft aan de Koning de macht om "de uitoefening van de kinesitherapie aan te passen".

De memorie van toelichting geeft in dit verband de volgende verduidelijking : "Wat betreft de kinesitherapie zal de wetgeving in overeenstemming gebracht worden met het door de Raad van State uitgebrachte advies, om klaarheid te scheppen inzake het voorschrijven van en uitvoeren van medische en therapeutische prestaties".

Kennelijk wordt hier verwezen naar het advies L. 23.939/8 van 17 januari 1995, dat de Raad van State op verzoek van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 april 1995 tot wijziging van het koninklijk

.../...

besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, met het oog op de regeling van de uitoefening van de kinesitherapie (1). In zijn advies had de Raad van State er onder meer op gewezen dat de in het ontwerp gevolgde werkwijze, die erin bestond de kinesitherapie te lichten uit het hoofdstuk over de uitoefening van de paramedische beroepen en ze te beschouwen als een vorm van uitoefening van de geneeskunde, doch ze verder niet te regelen in het hoofdstuk dat specifiek over de uitoefening van de geneeskunde (en van andere takken van de geneeskunst) handelde, tot moeilijkheden aanleiding zou geven (2). Op de suggestie om het ontwerp op dit punt aan te passen, is de Kamer echter niet ingegaan.

In het licht van de draagwijdte van het advies rijst de vraag of het de bedoeling is het koninklijk besluit nr. 78 enkel aan te passen met het oog op het wegwerken van de door de wet van 6 april 1995 gecreëerde toepassingsmoeilijkheden, dan wel of teruggekomen zou worden op de fundamentele opvatting "dat de kinesitherapie, beoefend door een kinesitherapeut, voortaan als een vorm van uitoefening van de geneeskunde beschouwd moet worden" (3).

(1) Parl. St., Kamer, 1993-94, nr. 1520/2.

(2) Geciteerd advies, pp. 10-11.

(3) Geciteerd advies, p. 10.

Op dit punt zou ten behoeve van de Wetgevende Kamers de nodige duidelijkheid verschaft moeten worden. De tekst van het ontwerp zou ook aangepast kunnen worden, om preciezer aan te geven in welke zin de beoogde maatregelen opgevat worden.

3. Volgens 4^o wordt aan de Koning de macht verleend om "de toegang (tot) en de uitoefening van het beroep te regelen voor personen die geen onderdaan zijn van één der landen (lees : lid-staten) van de Europese Unie".

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het de bedoeling is om te voorzien in specifieke voorwaarden voor buitenlanders die geen onderdaan zijn van een lid-staat van de Europese Unie (1), meer bepaald om te vermijden dat zulke onderdanen, louter op grond van een door een Gemeenschap gelijkwaardig verklaard diploma, toegang tot de uitoefening van de geneeskunst zouden hebben (2).

(1) In de memorie van toelichting is per vergissing ook sprake van onderdanen van een lid-staat van de Europese Unie.

(2) Zie R.v.St., 12 april 1995, Talib, nr. 52.793, en 23 februari 1996, Talib, nr. 58.407. Voor de huidige regelingen in verband met de gelijkwaardigheid van diploma's, zie de artikelen 1 en 2 van de wet van 19 maart 1971 betreffende de gelijkwaardigheid van de buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften, en artikel 60 van het decreet van de Vlaamse Raad van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

Het spreekt vanzelf dat de Koning, in de uitoefening van de hem toegekende macht, rekening zal moeten houden met het internationaalrechtelijk en grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, en tevens met de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake onderwijs.

Hoofdstuk VI. - De geneesmiddelen.

Artikel 16.

1. Volgens 2^o zal de Koning de Belgische wetgeving in overeenstemming kunnen brengen met de Europese regelgeving op het vlak van onder meer de geneesmiddelen.

In de memorie van toelichting wordt in dit verband gepreciseerd dat de Koning onder meer in sancties zal kunnen voorzien, in geval van overtreding van de verordening (EEG) nr. 2309/93 van de Raad van 22 juli 1993 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen voor en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Bureau voor geneesmiddelenbeoordeling.

Uit artikel 14 van de Grondwet blijkt dat het bepalen van straffen een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid is. Indien de wetgever zijn bevoegdheid inzake de strafbaarstelling van (door de Koning aangewezen) gebods- en verbodsbepalingen aan de Koning wenst over te dragen, dan dient zulks uitdrukkelijk bepaald te worden. Het legaliteitsbeginsel vereist bovendien dat de wetgever de minimum- en maximumgrenzen van de straf zou vaststellen.

.../...

2. Volgens 3º wordt de Koning gemachtigd lijsten van geregistreerde geneesmiddelen op te stellen volgens criteria die hij bepaalt.

In de memorie van toelichting wordt in dit verband opgemerkt dat de huidige wetgeving slechts de publicatie van de volledige lijst van geregistreerde geneesmiddelen toestaat, "zonder enig onderscheid", en dat deze leemte opgevuld moet worden.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke de precieze draagwijdte van de voorgenomen maatregelen is. Er moet aan herinnerd worden dat artikel 314, § 4, van de programmawet van 22 december 1989 de Koning thans reeds machtigt tot het vaststellen van een lijst van geneesmiddelen die voor een opgelegde prijsvermindering in aanmerking komen (1). Zo de vaststelling van andere lijsten beoogd wordt, zou het aanbeveling verdienen de finaliteit ervan in de tekst van het ontwerp te preciseren.

3. Bij 4º wordt de Koning gemachtigd de gegevens aan te passen die de tarifieringsdiensten aan de verzekeringsinstellingen moeten overmaken (lees : "verstrekken").

(1) Advies L. 25.102/8 van 3 mei 1996 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van een lijst van sommige geregistreerde geneesmiddelen.

Op dit punt bevat de memorie van toelichting geen enkele verduidelijking. Het zou wenselijk zijn dat de zin van de in het vooruitzicht gestelde "aanpassing" nader gepreciseerd zou worden (1).

Hoofdstuk VII. - Diverse bepalingen.

Artikel 18.

1. In de memorie van toelichting dient te worden uiteengezet waarom het noodzakelijk wordt geacht eerst een voorlopige administratieve cel op te richten, alvorens de cel bedoeld in artikel 135 van de wet van 29 april 1996 op te richten. Ook de afwijkingen waarin wordt voorzien wat de benoeming van de personeelsleden van die voorlopige cel betreft, zullen moeten worden verantwoord, onder meer vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

2. In de tekst zal moeten worden bepaald dat de voorlopige cel van rechtswege wordt afgeschaft wanneer de definitieve cel wordt opgericht.

(1) Voor de huidige regeling van de gegevens die de tarifieringsdiensten, via de verzekeringsinstellingen, aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten verstrekken, zie artikel 165, vierde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

TITEL IV. - Pensioenen.Voorafgaande opmerking.

De memorie van toelichting bevat, wat deze titel betreft, een groot aantal beschouwingen aangaande de organisatie van het pensioenstelsel, doch geen concrete toelichting bij de artikelen.

Artikel 19.

1. Niet alle bij dit artikel aan de Koning te verlenen bijzondere machten lijken te passen binnen de doelstellingen van artikel 2 van het ontwerp. Het is bijvoorbeeld zeer de vraag of dat het geval is met punt 5, luidens hetwelk de Koning alle nuttige maatregelen zal kunnen nemen teneinde "een wettelijk kader te geven aan de Infodienst Pensioenen en een Ombudsdienst op te richten".

Overigens worden de meeste bevoegdheden in vrij vage, ruime, zoniet onduidelijke bewoordingen omschreven : men zie bijvoorbeeld punt 3.

2. Wat punt 1 betreft, verwijst de Raad van State, afdeling wetgeving, naar de volgende passus uit zijn advies nr. L. 24.877/1 van 1 februari 1996, over een voorontwerp van wet "tot interpretatie van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de

.../...

evolutie van het algemeen welzijn", met dien verstande dat hetgeen daar gezegd wordt ten aanzien van de authentieke uitlegging van een wet, ook geldt ten aanzien van een door de wetgever aan de Koning verleende opdracht :

"Met de authentieke uitlegging zal hoe dan ook geen afbreuk kunnen worden gedaan aan in rechte afdwingbare normen die een hiërarchisch hogere waarde hebben dan de wet. Zulks komt erop neer dat het concipiëren van een interpretatieve wet niet vrijstelt van een mogelijke toetsing van die wet aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel door het Arbitragehof of van het met toepassing van de artikelen 169 en volgende van het EG-Verdrag uitgeoefende toezicht door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, of nog, van de rechterlijke toetsing waartoe door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan worden overgegaan".

3. In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijven men : "... besluit, alle nuttige maatregelen nemen, aangepast aan elk stelsel, teneinde :".

Artikel 20.

Uit de tekst van het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting valt af te leiden wat wordt bedoeld met "selectiviteit". Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering zou het de bedoeling zijn de herwaarderingscoëfficiënten in artikel 29, § 4, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 nog verder uit te splitsen.

.../...

De vraag rijst dan waarom het ontwerp voormeld koninklijk besluit niet meteen in die zin wijzigt.

Artikel 21.

1. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot het gewaarborgd inkomen voor bejaarden gesteld dat "de Regering, ..., een zekere harmonisering met de andere bijstandsregelingen (wil) bewerkstelligen, inzonderheid wat het onderzoek naar en de aanrekening van de bestaansmiddelen betreft". Deze doelstelling is niet terug te vinden in de tekst.

2. De zinsnede na het tweede gedachtenstreepje is zodanig vaag dat zij kan uitlopen op een blanco volmacht aan de regering, wat bezwaarlijk overeen te brengen is met de algemene principes uiteengezet hiervoren, onder punt 1 van de algemene opmerkingen bij het ontwerp.

Artikel 24.

1. Los van de vraag of deze zeer minieme wijziging aan de wet van 29 juni 1981 wel thuishoort in dit ontwerp, moet worden vastgesteld dat, gezien de ruime doelstelling van artikel 29 van voormelde wet, artikel 24 van het ontwerp veeleer thuishoort in titel I ervan.

.../...

2. Paragraaf 2 van dit artikel kan worden weggelaten, aangezien, bij gebrek aan andersluidende bepaling, het gewijzigde artikel 29 van de wet van 29 juni 1981 hoe dan ook in werking treedt bij de inwerkingtreding van de wet die het wijzigt, dat is het onderhavige voorontwerp van wet.

TITEL V. - Gezinsbijslag.

Artikel 25.

De bepaling is zeer vaag geformuleerd en komt neer op een zeer ruime delegatie aan de Koning. De memorie van toelichting blijft even vaag. Zij zou op zijn minst moeten verduidelijken op welke gegevens 's Konings bevoegdheid zal zijn gesteund.

Artikel 26.

Bij deze bepaling wordt geen uitleg verstrekt in de memorie van toelichting. Het verdient aanbeveling terzake te voorzien in de nodige verduidelijking.

.../...

TITEL VI.- Sociaal statuut van de zelfstandigen.Hoofdstuk I.- Globaal financieel beheer.Artikel 27.

Dit artikel strekt ertoe de Koning te machtigen om alle nuttige maatregelen te nemen om het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen in staat te stellen om een globaal financieel beheer te voeren.

Luidens de memorie van toelichting zullen het vaststellen van de jaarlijkse begroting en het uitstippelen van de prioritaire beleidslijnen, alsmede de meerjarenplanning "echter" aan het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van de zelfstandigen worden opgedragen.

Het gebruik van het woord "echter" in die toelichting lijkt erop te wijzen dat de Koning, bij het vaststellen van de maatregelen waartoe de ontworpen bepaling hem beoogt te machtigen, rekening zal moeten houden met die aan het voornoemde Algemeen Beheerscomité voorbehouden aangelegenheden. Indien zulks inderdaad de bedoeling van de regering is, zou dat beter met zoveel woorden in het ontworpen artikel worden bepaald.

Artikel 28.

Dit artikel strekt ertoe één totaalbedrag vast te stellen voor de rijkstegemoetkoming voor de verschillende stelsels en sectoren van het sociaal statuut der zelfstandigen.

.../...

Luidens artikel 19, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen wordt het bedrag van de rijkstegemoetkoming "voor elk der sectoren van het sociaal statuut vastgesteld door of in uitvoering van de wetten bedoeld in artikel 18 van dit besluit" (1).

De ontworpen bepaling, die in de plaats zal komen van het voornoemde artikel 19, tweede lid, zou derhalve beter in het organieke koninklijk besluit nr. 38 worden geïntegreerd. Bovendien zullen de andere wets- of verordening-bepalingen die betrekking hebben op de bedoelde rijkstegemoetkoming moeten worden aangepast - en eventueel opgeheven - om die wetten en verordeningen in overeenstemming te brengen met de ontworpen regeling.

Artikel 29.

1. Ook dit artikel, dat betrekking heeft op de consolidatie van de leningen aangegaan door het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen, zou beter in het organieke koninklijk besluit nr. 38 worden geïntegreerd.

(1) In dat artikel 18 wordt o.m. verwezen naar het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende de rust- en overlevingspensioenen der zelfstandigen, de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen, en de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (lees : de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994).

2. Men schrijve "... aangegaan door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering vóór 1 januari 1995 ..." in plaats van "... aangegaan voor het Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering voor 31 december 1994 ...". Volgens de gemachtigde van de regering is de datum van 1 januari 1995, die ook in de memorie van toelichting wordt vermeld, de juiste.

Hoofdstuk II.- Behoud van het financieel evenwicht.

Artikel 30.

Dit artikel strekt ertoe de Koning te machtigen om de regeling te "wijzigen" inzake de bijdragen van de aan het sociaal statuut onderworpen zelfstandigen die gewoonlijk en hoofdzakelijk een andere beroepsbezigheid dan die van zelfstandige uitoefenen.

Luidens de memorie van toelichting maakt de ontworpen bepaling het inzonderheid mogelijk "bepaalde misbruiken van deze regeling (betreffende de zelfstandigen in bijberoep) weg te werken".

Er zou, op zijn minst in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt om welke misbruiken het gaat en welke maatregelen worden overwogen om die misbruiken tegen te gaan.

.../...

Hoofdstuk III.- Sociale verzekering.Artikel 31.

Dit artikel beoogt de Koning te machtigen om alle nuttige maatregelen te nemen teneinde de bijzondere pensioenbijslag, bedoeld in artikel 152 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, te hervormen.

De memorie van toelichting beperkt zich ertoe de ontworpen bepaling te parafraseren. Om de Wetgevende Kamers het vereiste inzicht te verlenen in de draagwijdte van de ontworpen bepaling, zou op zijn minst in de memorie van toelichting de nodige verduidelijking moeten worden verstrekt over de voorgenomen "hervorming".

Artikel 32.

Luidens dit artikel kan de Koning "alle nuttige maatregelen treffen teneinde te voorzien in specifieke regels" met betrekking tot het aanvullend pensioen voor zelfstandigen (bedoeld in artikel 52bis van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen).

.../...

Volgens de memorie van toelichting worden "specifieke maatregelen" beoogd die ertoe strekken "de aanvullende pensioenen te versterken". De tekst van het ontworpen artikel zou nauwer moeten aansluiten bij die van de memorie van toelichting. In ieder geval moeten nietszeggende uitdrukkingen als "maatregelen treffen teneinde te voorzien in specifieke regels" worden vermeden.

Nog volgens de memorie van toelichting, zullen de te treffen maatregelen "het financieel evenwicht van het wettelijk pensioenstelsel niet mogen aantasten". Het ware wenselijk die beperking, zoals in artikel 31 van het ontwerp, in de tekst zelf van de ontworpen bepaling op te nemen.

TITEL VII. - Bevordering van de beroepsinschakeling.

Artikel 37.

In de Nederlandse tekst van het 2^o komt geen werkwoord voor, overeenstemmende met "autoriser" in de Franse tekst.

TITEL VIII. - Maatschappelijke integratie.Artikel 38.

Volgens dit artikel kan de Koning wijzigingen aanbrengen in het stelsel van de tegemoetkoming voor hulp aan (zorgbehoevende) bejaarden, teneinde financieel tegemoet te komen aan de specifieke noden van zorgbehoevende bejaarden.

De Raad van State herinnert eraan dat, met betrekking tot artikel 153 van het toenmalige wetsontwerp houdende sociale bepalingen, hetwelk in de mogelijkheid voorzag om een complement toe te kennen op de tegemoetkoming voor hulp aan (zorgbehoevende) bejaarden, bijvoorbeeld onder de vorm van dienstencheques (1), het Vlaams Parlement op 27 maart 1996 een motie betreffende een belangenconflict heeft goedgekeurd. De aandacht is daarmee gevestigd op het probleem van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en van de Gemeenschappen (2).

De Koning zal, bij de uitoefening van de hem toegekende machten, uiteraard binnen de perken van de federale bevoegdheid moeten blijven.

(1) Zie de tekst op 14 maart 1996 aangenomen door de Kamer en overgezonden aan de Senaat, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352/16.

(2) Ten gevolge van deze motie heeft de Senaat bedoeld artikel 153 uit het ontwerp weggelaten. Zie aanvullend commissieverslag, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1-297/10.

delegatie wordt echter verleend zonder nadere precisering, tenzij enkel die welke is gelegen in de vage bewoordingen "teneinde een meer doeltreffende werking van deze dienst te doen waarborgen".

Op te merken valt dat een gelijkaardige opdracht in artikel 36 wordt verleend ten aanzien van de inspectie-diensten voor de zelfstandigen, doch dat daar wel een beperking in de tijd geldt en bekrachtiging door de wetgever is voorgeschreven.

De vraag van de toelaatbaarheid van de hier zonder enige beperking verleende machtiging aan de Koning is nog meer pertinent daar inspectiediensten vaak, bij het uitvoeren van hun opdracht, genoodzaakt zijn zich te begeven op het gebied van de rechten en vrijheden van de burgers.

Op zijn minst zal de Koning, bij het uitoefenen van de hem toegekende machten, dan ook erover moeten waken dat het gestelde kader niet te buiten wordt gegaan.

2. Ook wat deze titel betreft sluiten de memorie van toelichting en de tekst van het ontwerp niet op elkaar aan, meer bepaald inzake het tot uitdrukking brengen van de precieze doelstellingen en de eventuele beperkingen van de verleende machten.

.../...

Artikel 43.

1. Luidens artikel 54 van het ontwerp moeten de ter uitvoering van deze bepaling te nemen besluiten bij wet worden bekrachtigd, wat wijst op haar bijzonder belang. Zulks blijkt ook uit de omvang van de bevoegdheden welke zij aan de Koning toekent om in een aantal belangrijke takken van de wetgeving in te grijpen. Het is derhalve aangewezen nader te preciseren welke wijzigingen in welke wetten de Koning zal kunnen doorvoeren, zoniet in de tekst van het ontwerp, dan op zijn minst toch in de memorie van toelichting.

2. Redactioneel is het beter het artikel als volgt te laten aanvangen :

"Teneinde de inzameling en de verwerking van de gegevens ... te vereenvoudigen en zonder de algemene draagwijdte ... te wijzigen, kan de Koning ...".

Artikel 44.

Luidens artikel 6, 1, b, van de richtlijn 95/46 van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad moeten de Lid-Staten bepalen dat de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en dat ze vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Een gelijkaardige bepaling komt voor in

.../...

artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De machtiging welke hierbij, zonder enige beperking, wordt verleend aan de Koning om gegevens betreffende de sociale zekerheid ter beschikking te stellen van de fiscale administratie kan bezwaarlijk overeen worden gebracht met die regeling.

Artikel 47.

Ook dit artikel verleent zeer ruime en vage bevoegdheden aan de Koning (1). Blijkens de memorie van toelichting zou zijn optreden echter moeten beantwoorden aan een aantal principes. Die beperkingen zouden in de tekst van het artikel zelf tot uiting moeten komen.

Artikel 48.

1. Zie de voorafgaande opmerking 1. bij titel X.
2. Men schrijve in de Nederlandse tekst "diensten" in plaats van "dienst".

(1) Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering verwijst de term "werken in aanneming" naar artikel 1779, 3º, van het Burgerlijk Wetboek, wat betekent dat de in het vooruitzicht gestelde reglementering een zeer ruim toepassingsgebied zal hebben.

Artikel 49.

De term "sociaal handhavingsrecht" in de Nederlandse tekst en de term "droit pénal social" in de Franse tekst dekken niet noodzakelijk hetzelfde begrip. Zij zouden op mekaar moeten worden afgestemd.

Artikel 50.

1. In het 2º is er een discrepantie tussen de Nederlandse tekst ("een scheidsrechterlijke beslissing ...") en de Franse ("compromis").

2. Het in het 3º bedoelde artikel 23 van de wet van 29 juni 1981 spreekt niet van een voorafgaand akkoord.

3. Nog wat het 3º betreft dient te worden opgemerkt dat, blijkens artikel 23, tweede lid, van de voornoemde wet, de Koning reeds de bevoegdheid bezit om het begrip loon te verruimen of te beperken. Het is niet duidelijk op welk gebied de bevoegdheid van de Koning op dat stuk zou kunnen worden verruimd.

Overigens lijkt het veeleer aangewezen aan de Koning machtiging te verlenen om artikel 2 van de wet van 12 april 1965, waarin het begrip loon wordt gedefinieerd, te wijzigen.

.../...

Artikel 51.

De indeling van het artikel is onduidelijk.
Volgende structuur wordt voorgesteld :

" ... volgende doelstellingen nastreven :

- 1º een duidelijke definiëring ...;
- 2º het toekennen van een grotere bestuursautonomie ... door de herziening van de regels en procedures ... en door een versterking van de rol van de beheersorganen;
- 3º een afstemming ...;
- 4º het versterken ...".

TITEL XI. - Slot-, overgangs- en opheffingsbepalingen.Artikel 52.

Volgens deze bepaling kunnen de besluiten genomen krachtens de ontworpen wet de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

In tegenstelling tot artikel 54, slaat artikel 52 op alle bevoegdheidsopdrachten die bij de ontworpen wet aan de Koning worden verleend. De vraag rijst of zulk ruim toepassingsgebied wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Zoals hiervóór werd opgemerkt,

.../...

behoren een aantal bepalingen van het ontwerp immers niet tot de categorie van de bijzondere-machtenwetten (zie algemene opmerking 1).

Indien artikel 52, zoals het geredigeerd is, wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dan staat het vanzelfsprekend aan de wetgever om te oordelen of een aantal van de besluiten bedoeld in artikel 52, vrijgesteld kunnen worden van de beperking van de opdracht in de tijd en van het vereiste van de wettelijke bekrachtiging bedoeld in artikel 54.

Artikel 53.

Volgens deze bepaling kan de adviesvragende overheid, "in functie van de dringendheid", de termijnen voor de wettelijke of reglementaire adviezen inkorten.

Zoals de bepaling geredigeerd is, verleent ze aan de adviesvragende overheid een discretionaire bevoegdheid om zelf de bedoelde termijnen te bepalen. Uiteraard zal die overheid daarbij de grenzen van de redelijkheid in acht moeten nemen, en zal zij geen machtsoverschrijding of machtsmisbruik mogen plegen, door het begrip "dringendheid" te miskennen. Niettemin zou de wetgever zelf dwingende perken kunnen stellen, bijvoorbeeld door een minimumtermijn te bepalen.

.../...

Voorts heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het niet de bedoeling is dat afbreuk gedaan zou worden aan de termijnen bepaald in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, en in de artikelen 84 en 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Die beperking zou uit de tekst zelf van het ontwerp moeten blijken.

Wat het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving betreft, sluit de ontworpen wet niet uit dat de regering, bij het nemen van de uitvoeringsbesluiten, de hoogdringendheid inroept om volledig voorbij te gaan aan de verplichting de Raad te raadplegen. Het staat aan de wetgever om te oordelen of het niet geraden is, zoals in vorige wetten tot toekenning van bijzondere machten, de verplichting op te leggen de Raad van State in elk geval te raadplegen en diens advies, samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, in het Belgisch Staatsblad bekend te maken (1).

Artikel 54.

Paragraaf 2 regelt de gevolgen die verbonden zijn aan de bekrachtiging door de wetgever van de besluiten genomen ter uitvoering van de ontworpen wet. Zulke bekrachtigde besluiten kunnen in beginsel enkel door de

(1) Zie artikel 3, § 1, van de wet van 2 februari 1982, artikel 2, § 1, van de wet van 6 juli 1983 en artikel 3, § 1, van de wet van 27 maart 1986.

wetgever gewijzigd worden, "met dien verstande enerzijds dat (de ontworpen) wet vervolgens van toepassing blijft en anderzijds dat de Koning het recht behoudt om de bepalingen die betrekking hebben op aangelegenheden die krachtens de Grondwet of een andere dan (de ontworpen) wet tot zijn bevoegdheid behoren, te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen".

De tekst van paragraaf 2 stemt bijna letterlijk overeen met die van artikel 11, § 2, van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. Met die laatste bepaling is de wetgever willen ingaan op de suggestie van de Raad van State om ervoor zorg te dragen dat de bekrachtiging de aan de Koning bij andere wetten verleende delegaties niet inoperant zou maken (1).

De wet van 6 januari 1989 betreft een specifieke regeling, waarbij de Koning onder bepaalde voorwaarden gemachtigd wordt tot het nemen van welbepaalde maatregelen die, enkel "voor de tijd van hun gelding, in de plaats (komen) van terzake bestaande wetsregelingen" (artikel 10, § 1, tweede lid). In een dergelijk systeem kan aanvaard worden dat de Koning, na het verdwijnen van de bedreiging van het concurrentievermogen, opnieuw op grond van zijn gemeenrechtelijke bevoegdheid optreedt.

(1) Advies L. 18.648/1 van 14 juli 1988, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 543/1, (11), 18.

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp is van een andere aard. Het bestreken terrein is veel ruimer, en de door de Koning genomen besluiten hebben, na de bekrachtiging door de wetgever, een onbeperkte geldingskracht. In die omstandigheden is het niet verantwoord de Koning de bevoegdheid te verlenen om een door de wetgever bekrachtigd besluit te wijzigen, nadat de periode waarvoor de bijzondere machten gelden verstreken is.

Het staat aan de wetgever om, op het ogenblik van de bekrachtiging, na te gaan of alle bepalingen van een bijzondere-machtenbesluit bekrachtigd moeten worden, dan wel of sommige bepalingen ervan, die een andere rechtsgrond hebben dan de thans ontworpen wet, hun karakter van loutere handeling van de uitvoerende macht dienen te behouden.

In paragraaf 2 dient de zinsnede "met dien verstande ..." dan ook weggelaten te worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp in zijn geheel een van de belangrijkste doelstellingen van het regeringsbeleid beoogt te helpen realiseren, nl. de modernisering van de sociale zekerheid, rekening houdend met de maatschappelijke veranderingen en de demografische evolutie, alsmede de nieuwe noden die hieruit voortspruiten. Door de modernisering van de sociale zekerheid wil de Regering ruimte scheppen voor een antwoord op nieuwe maatschappelijke behoeften, maar met behoud van het systeem van sociale bescherming van elkeen. De modernisering van de sociale zekerheid wordt nagestreefd zonder te raken aan de laagste inkomens en rekening houdend met een evenwichtige verdeling van de inspanningen tussen de verschillende sociale categorieën en de verschillende inkomensvormen.

Het is de bedoeling van de Regering om dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door het Parlement te laten goedkeuren en door het Staatshoofd te laten bekrachtigen en afkondigen, zodat de Regering over een instrument beschikt dat haar zal toelaten om snel in te grijpen".

*

* *

.../...

Eu égard au délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter aux observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET.

Ainsi que l'article 2 du projet de loi le prévoit de manière explicite, le projet vise à la modernisation de la sécurité sociale, tenant compte des mutations de société et de l'évolution démographique ainsi que des nouveaux besoins qui en résultent.

Afin d'atteindre ce but, le Roi est investi de pouvoirs dans des domaines divers, non seulement dans celui de la sécurité sociale au sens strict du mot (voir notamment les titres II, IV à VI, IX et X), mais également dans des domaines extérieurs à la sécurité sociale, tels que les soins de santé, les hôpitaux, le statut des prestataires de soins, les médicaments (titre III), la promotion de l'insertion professionnelle (titre VII) et l'intégration sociale (titre VIII).

Les arrêtés pris en vertu de la loi en projet peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur (article 52).

.../...

L'habilitation conférée au Roi au sens des titres III à IX et X, chapitre III, expire le 30 avril 1997. Les arrêtés pris en exécution de ces titres doivent être confirmés par loi dans les six mois suivant leur entrée en vigueur et, en tout cas, avant le 31 décembre 1997; les arrêtés pris en exécution de l'article 43, qui ne sont pas soumis à une limitation dans le temps, doivent être confirmés dans les six mois qui suivent leur entrée en vigueur (article 54, § 1er).

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'exposé des motifs qualifie le projet de loi de "loi-cadre bien délimitée", qui définit les "lignes de force" de la modernisation de la sécurité sociale (partie introductive, point 4).

Il est établi qu'en application de l'article 105 de la Constitution, le projet vise à conférer au Roi un pouvoir normatif plus large que celui dont il est investi en vertu de l'article 108 de la Constitution (exécution des lois). Dans ce sens, la loi en projet est, d'une manière générale, une "loi d'habilitation" (1).

(1) C.E., section de législation, avis L. 18.648/1 du 14 juillet 1988 sur un projet dont est issue la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 543/1, p. 16; Alen, A., "Handboek van het Belgisch staatsrecht", Deurne, 1995, p. 193, n° 216; Velu, J., Droit public, I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, 1986, p. 602, n° 390.

Les lois d'habilitation peuvent prendre la forme de "lois d'habilitation ordinaires" ou de "lois de pouvoirs spéciaux".

Les "lois d'habilitation ordinaires" sont des lois confiant au Roi le soin de régler des matières relevant de la compétence résiduelle du législateur (1). A cet égard, il est caractéristique que le législateur même indique concrètement l'objectif à atteindre, en sorte que le pouvoir du Roi est défini de manière rigide et demeure prévisible (2). Une loi d'habilitation ordinaire, qui recouvre un domaine déterminé de l'action des pouvoirs publics en général et qui, après avoir chaque fois fixé les lignes de force des divers éléments de la réglementation, confère au Roi un pouvoir relativement étendu, peut être qualifiée de "loi-cadre". Le fait que le Roi puisse être ainsi habilité à modifier ou à compléter des lois existantes, n'est pas incompatible avec la spécificité d'une loi d'habilitation ordinaire, dans la mesure où l'habilitation du Roi est liée à un objectif à atteindre qui est défini avec précision (3).

(1) Alen, A., o.c., l.c.

(2) C.E., section de législation, avis L. 18.648/1 précité, p. 17.

(3) Avis précité, pp. 16-17, sous référence aux dispositions législatives confiant au Roi le soin de prendre les mesures qui s'imposent pour transposer, dans l'ordre juridique interne, des directives des Communautés européennes.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a observé, la différence entre une loi d'habilitation ordinaire et une "loi de pouvoirs spéciaux" se situe essentiellement sur le plan du contenu. La loi de pouvoirs spéciaux se distingue de la loi d'habilitation ordinaire principalement en ce que les objectifs à réaliser par les mesures à prendre y sont formulés de manière tellement générale que la détermination même des lignes concrètes de l'objectif à atteindre est laissée, pour une période déterminée, au soin du Roi, généralement avec dispense des procédures de concertation ou d'avis, ce qui équivaut à offrir au Roi la possibilité de fixer, en lieu et place du législateur, les lignes de force qui régissent la politique gouvernementale (1). La loi de pouvoirs spéciaux se caractérise donc par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui, dans l'exercice de ce pouvoir, est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu (2).

En l'occurrence, le projet a un caractère double. D'une part, il comporte, principalement au titre II, un nombre de dispositions qui paraissent ne pas excéder l'attribution au Roi d'une habilitation ordinaire (3). D'autre part, il comporte, principalement dans ses autres

(1) Avis précité, p. 17.

(2) Consulter Alen, A., o.c., p. 194, n° 216; Velu, J., o.c., p. 604, n° 393.

(3) Certaines dispositions du titre II paraissent toutefois s'étendre au-delà. Les articles 6 et 9 paraissent notamment conférer au Roi des pouvoirs spéciaux.

titres, des dispositions qui attribuent des pouvoirs spéciaux au Roi (1).

2. Le projet soumis pour avis présente, quant à sa philosophie, une similitude manifeste avec les lois des 2 février 1982, 6 juillet 1983 et 27 mars 1986, qui furent toutes adoptées sous l'intitulé "loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi". Sur les projets dont ces lois sont issues, le Conseil d'Etat a émis plusieurs avis, dont un nombre analysent des questions de principe qui se posent également à propos du présent projet (2). Pour ce qui est de ces questions, le Conseil d'Etat estime pouvoir se limiter à reproduire ici les observations qu'il a formulées dans son avis relatif à la loi citée en dernier lieu, observations qui faisaient à leur tour la synthèse des points de vue adoptés dans des avis antérieurs (3).

(1) Certaines dispositions de ces autres titres comportent cependant une définition tellement précise du but à atteindre, qu'il s'agit plutôt d'habilitations ordinaires conférées au Roi. A ce propos, l'on voudra bien se reporter notamment à l'article 29.

(2) Voir notamment l'avis L. 14.457/VR du 23 décembre 1981, Doc. parl., Chambre, 1981-82, n° 28/1, (4), 4-8; l'avis L. 15.446/VR du 25 avril 1983, Doc. parl., Chambre, 1982-83, n° 643/1, (13), 13-14; l'avis L. 15.502/VR du 18 mai 1983, Doc. parl., Chambre, 1982-83, n° 643/13, pp. 1-3; l'avis L. 17.017/1/2 des 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986, Doc. parl., Chambre, 1985-86, n° 128/1, (11), 11-16.

(3) La doctrine se range aux considérations que le Conseil d'Etat a exposées. Voir notamment Alen, A., o.c., pp. 197-200, n° 218; Delperée, F., Droit constitutionnel, Bruxelles, 1988, pp. 318-323, nos 491-494.

2.1. Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux trouvent un fondement dans l'article 105 de la Constitution.

Selon cet article, en effet, "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même". Ainsi, les lois conférant des pouvoirs spéciaux apparaissent comme l'une des catégories de "lois particulières" visées par l'article 105, en vertu desquelles le pouvoir exécutif peut recevoir des habilitations qui ne lui sont pas données directement par la Constitution.

L'admission d'un tel fondement constitutionnel pour les lois dites de pouvoirs spéciaux se concilie parfaitement avec la nature réglementaire, qui, selon une opinion unanime, doit être reconnue aux arrêtés royaux pris sur la base de ces lois. Dès lors que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne sont pas des actes législatifs, mais des actes réglementaires, le juge peut et doit vérifier leur conformité avec la loi d'habilitation et, le cas échéant, avec certaines lois qui doivent se combiner avec la loi d'habilitation, ainsi qu'avec les normes qui leur sont supérieures.

Cependant, l'article 105 ne pourrait être interprété comme permettant de confier au Roi, définitivement, ou pour une période très longue, par exemple pour toute une législature, le pouvoir d'établir et de modifier les règles qu'il appartient normalement au législateur d'édicter.

.../...

Parmi les conditions auxquelles une attribution de pouvoirs spéciaux est soumise, afin de rester compatible avec la Constitution, il y a notamment celle que cette attribution de pouvoirs spéciaux ne soit consentie que pour une période limitée.

En vertu de l'article 36 de la Constitution, c'est, en principe, au Roi et aux deux Chambres, agissant collectivement, qu'il appartient d'exercer le pouvoir législatif fédéral, c'est-à-dire d'édicter et de modifier les règles juridiques essentielles. Le pouvoir réglementaire qui appartient en tout temps au Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, consiste alors à prendre les mesures complémentaires qui assurent l'exécution des lois.

Pour qu'il puisse être apporté à ce mode normal d'exercice de la fonction normative une dérogation temporaire, pour que le Roi puisse se voir accorder, sur la base de l'article 105 de la Constitution, un pouvoir réglementaire élargi, comprenant le pouvoir de modifier, d'abroger, de compléter les lois existantes, il faut que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de "circonstances exceptionnelles" ou de "circonstances de crise". Ce sont ces circonstances qui rendent l'exercice de pouvoirs spéciaux compatible avec la Constitution et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle ils peuvent être attribués.

C'est au législateur qu'il appartient de se prononcer sur l'existence de ces circonstances de crise et sur l'étendue des pouvoirs spéciaux qu'il convient en

.../...

conséquence d'attribuer au Roi. Le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives n'est toutefois pas illimité. Les Chambres violeraient la Constitution si, dans leur appréciation, elles dénaturaient manifestement les circonstances de fait ou si elles méconnaissaient le principe général de proportionnalité.

Lorsque des pouvoirs sont attribués au Roi sur la base de l'article 105 de la Constitution, une condition essentielle doit être remplie. Aux termes de cet article, en effet, les lois particulières qui attribuent au Roi des pouvoirs, doivent le faire "formellement". Toute loi d'habilitation doit donc définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi. La règle s'impose avec encore plus de rigueur pour les lois conférant des pouvoirs spéciaux, en raison du mode exceptionnel d'exercice de la fonction normative que ces lois instituent pour une période limitée.

Pour satisfaire à la condition indiquée ci-dessus, il faut que la loi d'habilitation non seulement indique les buts et les objectifs en vue desquels les pouvoirs spéciaux sont attribués, mais en outre et surtout détermine de manière précise les matières dans lesquelles ces pouvoirs pourront être exercés et aussi l'objet exact des règles que le Roi est habilité à édicter.

A cette fin, il peut parfois être utile de recourir à des indications de caractère négatif, en mentionnant des matières ou des parties de matières que le législateur entend exclure de l'attribution des pouvoirs spéciaux.

.../...

La délimitation précise des pouvoirs spéciaux est aussi indispensable pour que le contrôle juridictionnel qui doit s'exercer sur les actes réglementaires en vertu de l'article 159 de la Constitution (1), puisse être effectif et, par ailleurs, n'entraîne pas d'insécurité juridique. Dans le cas où les limites d'une habilitation laissent place au doute, l'interprétation du juge risque de différer de celle du gouvernement. Tant qu'une solution jurisprudentielle ne se sera pas imposée, l'incertitude subsistera quant à l'existence même d'une règle de droit. En tout cas, il faut rappeler le principe que les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux sont toujours de stricte interprétation.

2.2. Il arrive - et tel pourrait être le cas du projet de loi actuellement soumis au Conseil d'Etat - que la loi dite de pouvoirs spéciaux habilite le Roi à prendre des dispositions dans des matières qui, selon la Constitution, ne peuvent être réglées que par la loi.

A vrai dire, dès les premières années de l'indépendance nationale, le législateur a été amené à conférer au Roi le pouvoir de prendre des dispositions déterminées, parfois d'une importance limitée, parfois d'une importance

(1) La section d'administration du Conseil d'Etat exerce aussi ce contrôle juridictionnel en vertu de la compétence d'annulation qui lui est attribuée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

plus grande, sur des objets relevant pourtant de sa compétence exclusive (1).

Généralement, se fondant sur les termes mêmes de l'article 105 de la Constitution ("Les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"), les auteurs contestent que le pouvoir réglementaire du Roi puisse être étendu, sur la base de cet article, à des matières qui, selon la Constitution, sont de la compétence propre du législateur (2).

Des nécessités pratiques ont parfois été invoquées pour expliquer, sinon pour justifier l'habilitation donnée au Roi de prendre, dans des matières réservées à la loi, des dispositions qui n'étaient pas de simples règlements d'exécution.

Il est vrai qu'il est bien difficile au législateur, notamment dans certains domaines où pourtant la Constitution lui attribue compétence exclusive, d'intervenir avec toute la promptitude nécessaire et sans que la procédure d'élaboration de la loi, avec la publicité qu'elle comporte nécessairement, ne compromette plus ou moins

(1) Voyez des exemples de ces lois dans l'avis L. 14.457/VR du Conseil d'Etat du 23 décembre 1981, Doc. parl. Chambre, 1981-82, n° 28/1, p. 7. L'avis cite notamment une loi du 21 mars 1846.

(2) Voyez les références citées dans l'avis L. 14.457/VR précité du 23 décembre 1981, p. 7, note 9. Adde : Dehousse, F., "Pouvoirs spéciaux et changement de régime", J.T., 1984, (353), p. 362, n°s 27 et 28; Alen, A., op. cit., p. 199, n° 218.

gravement l'objectif même que les dispositions légales nouvelles devraient atteindre.

Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution, consiste à soumettre à une prompte confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation. Il a été recouru à ce procédé à plusieurs reprises, notamment lorsque ces habilitations se trouvaient inscrites dans des lois de pouvoirs spéciaux (1), en particulier dans les plus récentes d'entre elles (2).

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La "clause de confirmation" est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique.

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi.

(1) Voyez les exemples cités dans l'avis L. 14.457/VR précité du 23 décembre 1981, p. 8.

(2) L'article 6 de la loi du 2 février 1982, l'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 et l'article 6 de la loi du 27 mars 1986.

2.3. Il va de soi, enfin, que la loi de pouvoirs spéciaux ne peut porter aucune atteinte à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions qui est établie par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans l'élaboration des arrêtés qu'il sera appelé à prendre sur la base de l'habilitation que tend à lui confier la loi en projet, le gouvernement devra veiller à ne pas empiéter sur les compétences des Communautés et des Régions.

3. En ce qui concerne l'application, au projet examiné, des principes rappelés sous 2, il y a lieu de relever, d'une manière générale, ce qui suit.

3.1. L'exposé des motifs n'apporte aucun élément susceptible de justifier l'existence de circonstances exceptionnelles ou de crise, qui entraveraient l'exercice normal du pouvoir législatif. Pareilles circonstances sont cependant essentielles pour déterminer si l'exercice de pouvoirs spéciaux se concilie avec la Constitution et déterminent les limites de la période pendant laquelle ces pouvoirs peuvent être attribués.

Un aperçu des matières pour le règlement desquelles des pouvoirs spéciaux sont attribués au Roi, porte en outre à constater que certaines d'entre elles ne peuvent guère être censées s'accorder avec le but général du projet, à savoir la modernisation de la sécurité sociale et la préservation de la viabilité des régimes légaux des pensions, et plus précisément avec les lignes de force ou les objectifs plus concrets qui sont énoncés à l'article 2 du

.../...

projet. A titre d'exemple, l'on voudra bien se reporter aux dispositions du titre III, chapitres III à VI.

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de formuler une appréciation à propos des constatations précitées. Il appartient au législateur de se prononcer sur l'existence de circonstances exceptionnelles ou de crise, et sur la durée des pouvoirs spéciaux qu'il convient d'attribuer au gouvernement.

3.2. En ce qui concerne la précision requise par la Constitution à propos de la définition des pouvoirs spéciaux, il faut rappeler, en premier lieu, qu'un nombre de dispositions du titre III n'entrent guère dans le cadre des objectifs du projet, ainsi qu'ils sont énoncés à l'article 2. Ces objectifs déterminent toutefois en partie l'ampleur des pouvoirs qui peuvent être attribués au gouvernement. Les pouvoirs spéciaux sans rapport avec les objectifs qui fondent le projet, risquent d'attribuer au Roi un pouvoir illimité, outre que la justification requise par la Constitution fait défaut pour l'attribution de ces pouvoirs.

Si, par ailleurs, le Roi est habilité à prendre des mesures, afin d'atteindre un but plus circonscrit, il y a lieu d'indiquer avec précision s'il s'agit des mesures "nécessaires" à cet égard ou des mesures "utiles" à cet égard : dans le premier cas, la liberté d'appréciation du Roi est moins étendue que dans le second. On peut constater que le projet comporte, sur ce point, une diversité de dispositions. Alors qu'il est généralement prévu que le Roi

.../...

peut prendre toutes les mesures "utiles" (1), il arrive également que l'habilitation ne porte que sur les mesures "nécessaires" (2), ou que les mesures à prendre ne soient absolument pas dotées de qualificatif (3); en outre, dans certaines dispositions, les versions française et néerlandaise ne concordent pas ("mesures nécessaires"/"nuttige maatregelen") (4). Il incombe au gouvernement d'éliminer cette discordance entre les versions française et néerlandaise et, d'une manière plus générale, d'employer chaque fois la formulation qui correspond à son intention.

En ce qui concerne la définition des pouvoirs à attribuer, il est recommandé, en général, que, dans la mesure du possible, le texte ou du moins l'exposé des motifs fassent référence aux lois ou dispositions législatives qui règlent à présent la matière concernée. Par un tel procédé, les Chambres législatives seraient mieux à même d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité d'attribuer au gouvernement les pouvoirs qu'il demande.

(1) Voir les articles 19, 21, 22, 23, 27, 32, 33, 35, 42, 45, 47 et 49.

(2) Voir l'article 39.

(3) Voir notamment l'article 16.

(4) Voir les articles 10, 11, 12, 13 et 17.

EXAMEN DU TEXTE.TITRE Ier. - Disposition générale et principes généraux.Article 1er.

Selon cet article, le projet règle uniquement des matières visées à l'article 78 de la Constitution.

Les pouvoirs extrêmement étendus qui sont attribués au Roi par la plupart des dispositions du projet, n'excluent toutefois pas par avance qu'il puisse prendre, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, des mesures relevant des matières obligatoirement bicamérales qui sont énoncées à l'article 77 de la Constitution. A défaut d'éléments concrets relativement à l'exécution des dispositions du projet, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de prendre position à cet égard. Il appartient au gouvernement de formuler une appréciation sur ce point.

Si l'on envisage des mesures d'exécution réglant les matières visées à l'article 77 de la Constitution, il importe également de considérer le projet examiné comme se rapportant à ces matières. Il ne saurait être admis, en effet, que le Roi réglât une matière pour laquelle le Sénat et la Chambre sont compétents sur un pied d'égalité, si le Sénat n'a pas, comme la Chambre, préalablement donné une habilitation à cet effet. D'un point de vue constitutionnel, il ne suffit pas que ces arrêtés soient confirmés par la suite par la Chambre et le Sénat.

.../...

Même en cas de doute, il est recommandé de considérer le projet examiné comme se rapportant à une ou plusieurs matières visées à l'article 77 de la Constitution. En effet, si l'article 1er du projet est maintenu dans sa formulation actuelle, la loi en projet pourrait être interprétée de manière telle que le Roi ne pourrait aborder aucune des matières visées à l'article 77 de la Constitution, ce qui pourrait éventuellement emporter une restriction importante de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés. Il paraît peu vraisemblable que telle soit l'intention des auteurs du projet.

Article 2.

1. Cet article comporte l'énumération de plusieurs "lignes de force", auxquelles devront répondre les autres dispositions du projet ainsi que, comme on peut le supposer, les arrêtés d'exécution de la loi. Il serait préférable, dès lors, de ne pas faire état, à l'article 2, de "lignes de force", mais de "principes de base", terme qui figure également dans l'exposé des motifs.

Il convient d'observer en outre, complémentairement à l'observation générale 2.1., que la terminologie utilisée est souvent vague et peu juridique. Ces "principes de base" ou "lignes de force" ne pourront donc assumer que dans une mesure réduite leur fonction de pierre de touche des pouvoirs accordés au Roi.

2. Au 1^o, il existe une discordance entre le terme "conforter" dans le texte français et le terme "vrijwaren" dans le texte néerlandais. Le terme français correspondrait mieux au mot néerlandais "versterken".

3. Au 3º, il existe également une discordance entre l'expression française "moins grever le coût du travail" et le néerlandais "de arbeid minder te belasten". Etant donné que, selon les déclarations du délégué du gouvernement, l'intention des auteurs est de rendre moins coûteux le facteur "travail", il serait indiqué d'écrire : "... afin de réduire le coût du travail".

4. Dans le texte néerlandais du 7º, il y aurait lieu d'écrire : "het vrijwaren en zo mogelijk verbeteren van de levensstandaard ...".

Article 3.

Les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés sont formulés aux articles 3 à 13 de la loi du 29 juin 1981. En ce qui concerne les travailleurs, il est dès lors possible de faire référence, dans une mesure plus ou moins délimitée, aux principes visés et d'en déduire la restriction des pouvoirs que le Roi tient de la présente loi.

Il convient cependant de souligner que des "principes généraux" ne sont pas formulés expressément dans des textes législatifs ou réglementaires pour ce qui concerne d'autres régimes de la sécurité sociale, notamment celui des travailleurs indépendants. Une référence à ces principes reste donc très imprécise. C'est pourtant ce que fait implicitement l'article 3, qui fait état des "principes généraux de chacun des régimes de la sécurité sociale". Une

.../...

formulation aussi vague, visant en outre à limiter les pouvoirs du Roi dans le cadre de l'attribution de pouvoirs spéciaux, est inadmissible, d'autant qu'elle a pour but de permettre le contrôle de la légalité des arrêtés à prendre en exécution de la présente loi.

En outre, dans le cas où des limitations du pouvoir du Roi ne seraient prévues qu'en ce qui concerne le régime des travailleurs salariés, à savoir, en ce sens qu'il ne peut être touché aux principes généraux, il faudra veiller à ne pas porter atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Il faudra, à tout le moins dans l'exposé des motifs, donner une justification raisonnable et objective du fait qu'à l'égard d'un régime bien déterminé vaudront des garanties moins importantes qu'en ce qui concerne d'autres régimes.

TITRE II. - Financement et gestion globale de la sécurité sociale.

Observation préliminaire.

Il peut être inféré de l'article 54 du projet que les compétences accordées au Roi, en vertu de ce titre, ne sont pas limitées dans le temps et que les arrêtés pris en exécution de celui-ci ne devront pas être confirmés par le Parlement, même si, selon l'article 52 du projet, le Roi peut par ces arrêtés abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives.

.../...

Les compétences dont il s'agit en particulier sont celles qui accordent au Roi le pouvoir de modifier le mode de calcul des cotisations de sécurité sociale des employeurs (article 6), ainsi que celui "de donner exécution et contenu aux principes de la gestion globale de la sécurité sociale", permettant de transférer les réserves et les moyens financiers d'une branche de l'assurance à l'autre (article 9). C'est surtout cette dernière délégation qui, notamment en raison de son caractère général, appelle la question de savoir si le pouvoir législatif ne cède pas ainsi pour une durée indéterminée au gouvernement, la compétence budgétaire dont il dispose en la matière.

Cette dernière question se pose également quant à l'article 5, § 3, du projet, qui tend à remplacer l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, en ce sens qu'il appartiendra désormais au Roi - sans limitation de durée - d'affecter à la sécurité sociale une part, à déterminer par Lui, du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Article 5.

1. Le paragraphe 2 de cet article peut être omis, dès lors qu'à défaut d'une disposition contraire, l'article 22, alinéa 1er, modifié, de la loi du 29 juin 1981 entrera en vigueur, en tout état de cause, au moment de l'entrée en vigueur de la loi qui le modifie, c'est-à-dire, du présent avant-projet de loi.

.../...

2. Au paragraphe 3, il conviendrait de viser correctement l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994 comme suit : "l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, remplacé par la loi du 20 décembre 1995 et modifié par la loi du 29 avril 1996".

3. Le texte de l'article 89, § 3, en projet est d'une lecture malaisée. Dans l'intérêt de la clarté, il serait donc indiqué de scinder le paragraphe concerné en des phrases plus concises et mieux structurées.

Article 6.

Voir l'observation préliminaire relative au titre II.

Article 8.

1. La subdivision en paragraphes prête à confusion : les paragraphes 2 à 4 sont en réalité des paragraphes de l'article 1er, en projet, de la loi du 29 décembre 1990. Il y aurait lieu d'adapter la numérotation des paragraphes 5 et 6, qui deviendraient les paragraphes 2 et 3 (de l'article 8 du projet), à moins de les transformer en articles distincts. Ce dernier procédé est indiqué, en tout état de cause, pour le paragraphe 6, dès lors que celui-ci modifie une autre loi que celle du 29 décembre 1990.

.../...

2. A l'article 1er, § 3, en projet, il conviendrait de préciser : "... loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales".

Article 9.

1. La question se pose de savoir ce que l'on entend par les "principes de la gestion globale de la sécurité sociale". Selon le délégué du gouvernement, cette expression viserait l'article 5, 2°, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Selon la disposition législative visée, l'Office national de sécurité sociale est notamment chargé "d'assurer la gestion financière globale de la sécurité sociale, ainsi que de promouvoir la transparence et l'efficacité du financement de celle-ci".

La délégation ainsi faite au Roi est extrêmement large. En outre, il convient d'attirer l'attention sur le fait que "la gestion globale de toutes les branches de la sécurité sociale" constitue l'une des "lignes de force" (ou principes de base) du projet analysé (voir l'article 2, 4°). Il semblerait, dès lors, que le Roi se voie ainsi accorder le pouvoir d'adapter Lui-même, sans limitation dans le temps ni obligation de confirmation par les chambres législatives, l'un des principes mêmes à la lumière desquels son intervention sera contrôlée (1).

(1) Voir l'observation préliminaire relative au titre II, ainsi que l'observation sous l'article 2 et l'observation générale 2.1. relative à l'avant-projet.

TITRE III. - Soins de santé et santé publique.Chapitre Ier. - Maîtrise des dépenses.Article 10.

1.1. En ce qui concerne le 4º, il faut observer que l'exposé des motifs précise que les ressources de l'assurance prévues dans l'article 191 de la loi AMI peuvent être adaptées "à la gestion globale de la sécurité sociale ainsi qu'aux formes, nouvelles ou adaptées, de financement", alors que cette précision n'apparaît pas dans le texte du projet, qui a donc une portée plus large.

1.2. La faculté, que ménage ce même 4º, de prolonger un nombre de cotisations, qui doivent être considérées comme des impôts, est une matière fiscale. Par conséquent, l'on empiète sur le domaine réservé au législateur. Il est prévu, certes, que les arrêtés à prendre seront confirmés par loi.

1.3. Le mot "inzonderheid" qui figure dans le texte néerlandais ne correspond pas parfaitement à l'expression "en particulier" qui figure dans le texte français. La question qui se pose principalement à cet égard est de savoir si la formulation de la délégation attribuée au Roi, qui est inscrite après ces mots, doit être entendue de façon restrictive.

2. En ce qui concerne le 5º, l'exposé des motifs ne rend pas, selon le délégué du gouvernement, l'intention

.../...

exacte des auteurs du projet, en ce qu'il limite la faculté de prolongation aux années 1997 à 1999. Il s'agirait, au contraire, d'une faculté illimitée, ainsi qu'il résulte du texte du projet même. Dans ce cas, il faudrait alors adapter l'exposé des motifs dans ce sens.

Chapitre II. - Amélioration de l'accès aux soins de santé.

Article 11.

1. La terminologie employée au 3^o, à savoir "franchise fiscale et sociale", ne correspond pas à la terminologie consacrée par d'autres lois (voir l'article 37, § 18, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et l'article 43 de la loi-programme du 24 décembre 1993).

On n'aperçoit pas non plus clairement pour quel motif est donné le pouvoir de modifier l'article 43 de la loi-programme du 24 décembre 1993, eu égard à la disposition générale énoncée à l'article 52 du projet. Il faudra préciser, au moins dans l'exposé des motifs, en quoi consistera cette "modification", de sorte que les chambres législatives puissent accorder ce pouvoir en connaissance de cause. Pour l'heure, cette disposition n'est en effet pas explicitée.

.../...

Chapitre III. - Organisation des soins de santé.

Article 12.

1. Selon le 1^o, le Roi peut donner au "conseil général" (lire : le "Conseil général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité") la compétence de vérifier la compatibilité "de la répartition de l'objectif budgétaire global et des conventions et accords avec la politique de santé publique définie par les ministres compétents et approuvée par le Conseil des Ministres".

Cette disposition est manifestement à rapprocher de l'article 16, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Aux termes de cette disposition, le Conseil général fixe notamment l'objectif budgétaire annuel global (1^o), et décide de la compatibilité budgétaire des conventions et accords soumis à l'approbation du Comité de l'assurance (7^o).

On n'aperçoit pas, toutefois, en quoi consisterait l'élargissement prévu de la compétence du Conseil général. Le texte, notamment, ne précise pas l'effet qu'aurait le contrôle exercé par le Conseil général. Si l'exposé des motifs indique que les mesures à prendre par le Roi doivent conduire à permettre la concordance entre la répartition de l'objectif budgétaire global de l'assurance soins de santé, les conventions et accords et les orientations politiques en matière de santé publique, ce commentaire n'ajoute guère au texte. Il conviendrait par conséquent de rédiger autrement l'article 12, 1^o, afin d'exprimer plus clairement quelles

.../...

sont les compétences dont le Conseil général pourrait disposer.

En outre, l'expression "la politique de santé publique définie par les ministres compétents et approuvée par le Conseil des Ministres" est assez imprécise. Le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de savoir si ces termes visent une opération qui permettrait un contrôle effectif. Sur ce point également, il est souhaitable que le texte soit précisé et que soit mieux défini en quoi doit consister la "politique" visée.

2. En vertu du 2°, le Roi peut "entre autres via des incitants financiers, généraliser la tenue d'un dossier médical par patient et instaurer des formes d'échelonnement des soins".

Dans la mesure où le Roi est autorisé à encourager la tenue d'un dossier médical, on n'aperçoit pas en quoi la modification envisagée de la situation existante consiste. L'article 38 du Code de déontologie médicale prévoit déjà actuellement que le médecin doit en principe tenir un dossier médical pour chaque patient.

La référence, dans l'exposé des motifs, au rôle du médecin généraliste donne à penser qu'il s'agirait d'un régime concernant la gestion du dossier médical par un médecin généraliste choisi par ses patients comme médecin de

.../...

famille attitré (1). Il serait souhaitable en tout cas que l'intention des auteurs du projet soit mieux précisée.

3. Selon le 4^o, le Roi pourra autoriser le comité de l'assurance soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité à conclure des conventions avec des laboratoires de référence pour le diagnostic et le traitement de maladies tropicales et infectieuses (2).

La délégation au Roi devrait être mieux définie, en spécifiant notamment l'objet ou la finalité des conventions visées au 4^o.

(1) Voir à ce sujet, l'arrêté royal du 3 octobre 1991 fixant les conditions dans lesquelles une intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité peut être accordée dans le cadre de l'expérience pendant laquelle le médecin, porteur d'un certificat de formation complémentaire, gère le dossier médical des patients qui l'ont choisi comme leur médecin de famille attitré; l'arrêté royal du 12 août 1993 fixant les conditions dans lesquelles une intervention est accordée à titre expérimental pour l'année 1993 aux médecins qui gèrent comme médecin de famille attitré le dossier médical de leurs patients; l'arrêté royal du 16 mai 1994 fixant les conditions de poursuite de l'évaluation de l'expérience pendant laquelle un médecin gère le dossier médical des patients qui l'ont choisi comme leur médecin de famille attitré.

(2) En ce qui concerne cette réglementation relative aux laboratoires de référence "effectuant des prestations spécifiques en rapport avec le syndrome d'immunodéficience acquis", cf. l'article 22, 15^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

4. Le 5° donne au Roi la possibilité d'adapter, de réorganiser ou de simplifier les structures existantes d'avis.

Si l'intention est d'autoriser le Roi à supprimer certains organes consultatifs, il vaudrait mieux l'inscrire dans le texte. Le législateur pourrait alors, s'il le juge opportun, déterminer les organes consultatifs susceptibles d'être supprimés.

5. Selon le 6°, le Roi peut introduire des critères de qualité minimale pour les services ambulanciers.

L'exposé des motifs précise que l'intention est d'également réglementer dorénavant le "transport secondaire", c'est-à-dire le transport qui n'entre pas dans le cadre de l'aide médicale urgente.

Lorsqu'il exercera les pouvoirs qui lui sont attribués, le Roi devra respecter la compétence des Communautés. Celles-ci sont en effet compétentes pour la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins (article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Article 13.

1. Selon le 1°, le Roi peut formuler "les droits fondamentaux du patient". Suivant l'exposé des motifs, il

.../...

est fait référence ainsi à la "charte des droits du patient".

L'exposé des motifs énumère un nombre de droits qui relèvent de ces "droits fondamentaux". On n'aperçoit pas la raison pour laquelle le texte du projet se réfère spécialement à l'un de ces droits, à savoir le droit à l'information.

Pour l'exécution de l'article 13, 1°, en projet, le Roi devra tenir compte de la compétence, prérappelée, des Communautés en matière de politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins (1). Les droits énumérés dans l'exposé des motifs paraissent, à première vue, toutefois concerner des matières qui relèvent de l'autorité fédérale.

2. Selon le 2°, le Roi peut "introduire des critères de qualité" pour les laboratoires de biologie clinique.

L'exposé des motifs mentionne la possibilité de revoir et de simplifier l'arrêté royal n° 143 (du 30 décembre 1982 fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique). Cette

(1) Voir à ce sujet l'avis L. 15.188/8 du 8 mars 1984 sur une proposition de décret fixant les droits du patient hospitalisé, Doc., Vl. Raad, 1983-84, n° 91/2; avis L. 16.182/VR du 23 mai 1984 sur une proposition de loi sur les hôpitaux sur lesquels l'autorité nationale a pouvoir de décision, Doc. parl., Chambre, 1983-84, n° 910/2.

habilitation est plus large que celle qui se dégage du texte du 2°. Selon le délégué du gouvernement, cette habilitation étendue est conforme à l'intention des auteurs du projet.

Le texte du 2° doit par conséquent être adapté de manière à mieux exprimer l'intention des auteurs du projet.

3. En vertu du 3°, le Roi pourra régler le statut des ambulanciers.

L'exposé des motifs se réfère à cet égard à la "loi de 1964", c'est-à-dire la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente. Le délégué du gouvernement a lui aussi déclaré que la délégation au Roi ne porte que sur l'aide médicale urgente.

Cette précision devrait être apportée dans le texte même du projet.

Chapitre IV. - Réforme de la loi sur les hôpitaux.

Article 14.

1. Selon le 1°, le Roi peut moderniser le concept de l'hôpital en adaptant à cet effet les règles de programmation, d'agrément et de financement.

En ce qui concerne cette adaptation, il existe un manque de concordance entre le texte et le commentaire : selon le texte, le Roi peut adapter lui-même les règles concernées, selon l'exposé des motifs, il peut "en applica-

.../...

tion de la loi sur les hôpitaux" adapter les règles de programmation, d'agrément et de financement. Ce défaut de concordance doit être éliminé.

2. L'exposé des motifs comporte une considération portant sur l'amélioration de la qualité globale du processus de dispensation de soins. On n'aperçoit pas à quelle disposition de l'article 14 cette considération se rapporte. Il conviendra le cas échéant de l'omettre.

3. Selon le 2°, le Roi peut "favoriser" les différentes formes de collaboration entre les hôpitaux.

Dans l'exposé des motifs, il est question, en des termes plus généraux, de décrire avec une plus grande sécurité juridique le statut des associations des hôpitaux. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier si le texte du projet traduit correctement leur intention.

4. Le 3° prévoit que le Roi pourra préciser le contenu du budget des hôpitaux et des honoraires médicaux.

Il ressort de l'exposé des motifs, que le Roi pourra déterminer les frais d'hôpitaux qui seront à la charge du budget des hôpitaux, et ceux qui seront à la charge des honoraires médicaux. Le texte du 3°, qui n'est pas très clair en soi, gagnerait à être réécrit dans ce sens.

.../...

Chapitre V. - Statut des prestataires de soins.Article 15.

1. Selon le 1^o, le Roi pourra introduire de nouveaux titres professionnels, régler l'enregistrement des professions ainsi que le fonctionnement des commissions techniques.

L'exposé des motifs précise qu'il s'agit de mesures relatives à l'exercice de l'art infirmier. Cette précision devrait figurer dans le texte même.

2. Le 3^o habilite le Roi à "adapter l'exercice de la kinésithérapie".

L'exposé des motifs donne à cet égard la précision suivante : "La législation concernant la kinésithérapie sera mise en concordance avec l'avis du Conseil d'Etat, afin de clarifier ce qui concerne la prescription et l'exécution des prestations de médecine et de kinésithérapie".

Il est manifestement fait référence ici à l'avis L. 23.939/8 du 17 janvier 1995 que le Conseil d'Etat a rendu à la demande du Président de la Chambre des représentants sur un projet qui est devenu la loi du 6 avril 1995 modifiant l'arrêté royal n^o 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, en

.../...

vue de la réglementation de l'exercice de la kinésithérapie (1). Dans son avis, le Conseil d'Etat avait notamment signalé que le procédé utilisé dans le projet, consistant à distraire la kinésithérapie du chapitre relatif à l'exercice des professions paramédicales et à la considérer comme une forme d'exercice de l'art médical, sans pour autant la régler de manière plus précise dans le chapitre traitant en particulier de l'exercice de l'art médical (et d'autres branches de l'art de guérir), donnerait lieu à des problèmes (2). La Chambre n'a toutefois pas suivi la suggestion d'adapter le projet sur ce point.

Au vu de la portée de l'avis, se pose la question de savoir si l'intention est de n'adapter l'arrêté royal n° 78 qu'en vue d'éliminer les problèmes d'application engendrés par la loi du 6 avril 1995, ou si l'on reviendrait sur la conception fondamentale selon laquelle "la kinésithérapie, exercée par un kinésithérapeute, doit être considérée désormais comme une forme d'exercice de l'art médical" (3).

Sur ce point, il faudrait apporter les précisions nécessaires à l'intention des Chambres législatives. Le texte du projet pourrait également être adapté de manière à indiquer plus clairement dans quel sens l'on conçoit les mesures envisagées.

(1) Doc. parl., Chambre, 1993-94, n° 1520/2.

(2) Avis cité, p. 30.

(3) Avis cité, p. 30.

3. Selon le 4^o, le Roi se voit conférer le pouvoir "de régler l'accès et l'exercice de la profession pour les personnes non ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne".

Le délégué du gouvernement a déclaré qu'il s'agit de prévoir des conditions spécifiques pour les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (1), afin d'éviter, plus particulièrement, que ces ressortissants ne puissent avoir accès à l'exercice de l'art de guérir uniquement sur la base d'un diplôme déclaré équivalent par une Communauté (2).

Il va de soi que dans l'exercice du pouvoir qui lui est attribué, le Roi devra tenir compte du principe d'égalité garanti par le droit international et la Constitution, ainsi que de la compétence des Communautés en matière d'enseignement.

(1) Dans l'exposé des motifs, il est également question, par erreur, de ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

(2) Voir C.E., 12 avril 1995, Talib, n^o 52.793, et 23 février 1996, Talib, n^o 58.407. En ce qui concerne les dispositions actuelles relatives à l'équivalence des diplômes, cf. les articles 1^{er} et 2 de la loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers et l'article 60 du décret du Conseil flamand du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande.

Chapitre VI. - Les médicaments.Article 16.

1. Selon le 2^o, le Roi pourra mettre la législation belge en concordance avec la réglementation européenne en matière de médicaments, notamment.

Il est précisé à cet égard dans l'exposé des motifs que le Roi pourra, entre autres, prévoir des sanctions en cas d'infraction au règlement (CEE) n^o 2309/93 du Conseil du 22 juillet 1993 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et instituant une agence européenne pour l'évaluation des médicaments.

Il appert de l'article 14 de la Constitution que l'établissement de peines constitue une matière réservée au législateur. Si celui-ci souhaite transférer au Roi sa compétence concernant la pénalisation de dispositions injonctives et prohibitives (désignées par le Roi), il y a lieu de l'énoncer expressément. Le principe de la légalité requiert en outre que le législateur fixe les taux minimums et maximums de la peine.

2. Selon le 3^o, le Roi est habilité à établir des listes de médicaments enregistrés selon des critères qu'il détermine.

Il est à cet égard relevé dans l'exposé des motifs que la législation actuelle ne permet que la publication de

.../...

la liste complète des médicaments enregistrés, "sans aucune distinction", et que cette lacune doit être comblée.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée exacte des mesures envisagées. Il y a lieu de rappeler que l'article 314, § 4, de la loi-programme du 22 décembre 1989 habilite déjà le Roi à établir une liste des médicaments pouvant faire l'objet d'une réduction de prix obligatoire (1). S'il est envisagé de dresser d'autres listes, la finalité mériterait d'en être précisée dans le texte du projet.

3. Au 4^o, le Roi est autorisé à adapter les données à transmettre par les offices de tarification aux organismes assureurs.

L'exposé des motifs ne comporte aucune précision sur ce point. Il serait souhaitable que le sens de l'"adaptation" envisagée soit précisé (2).

(1) Avis L. 25.102/8 du 3 mai 1996 sur un projet d'arrêté ministériel fixant la liste de certains médicaments enregistrés.

(2) En ce qui concerne le régime actuel des données que les services de tarification doivent transmettre, via les organismes assureurs, à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, voir l'article 165, alinéa 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Chapitre VII. - Dispositions diverses.Article 18.

1. L'exposé des motifs doit indiquer pour quel motif il est jugé utile de créer d'abord une cellule administrative provisoire avant de créer la cellule visée à l'article 135 de la loi du 29 avril 1996. Les dérogations prévues en ce qui concerne la nomination des membres du personnel de cette cellule provisoire, devront être elles aussi justifiées, eu égard notamment au principe d'égalité.

2. Le texte devra préciser que la cellule provisoire sera supprimée de plein droit à la création de la cellule définitive.

TITRE IV. - Pensions.Observation préliminaire.

En ce qui concerne ce titre, l'exposé des motifs contient un grand nombre de considérations relatives à l'organisation du régime des pensions, mais aucun commentaire concret des articles.

Article 19.

1. Les pouvoirs spéciaux accordés au Roi par cet article paraissent ne pas pouvoir s'inscrire tous dans les

.../...

objectifs fixés par l'article 2 du projet. La question se pose certainement, par exemple, de savoir si tel est le cas du point 5, selon lequel le Roi pourra prendre toutes les mesures utiles afin de "donner un cadre légal au Service Info Pensions et créer un Service de médiation".

Pour le surplus, la plupart des compétences sont définies en des termes plutôt vagues, généraux, sinon obscurs : voir par exemple le point 3.

2. En ce qui concerne le point 1, le Conseil d'Etat, section de législation, se réfère au passage suivant de son avis n° L. 24.877/1 du 1er février 1996, sur un avant-projet de loi "interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général", étant entendu que ce qui y est dit au sujet de l'interprétation authentique d'une loi vaut également pour ce qui concerne une délégation faite au Roi par le législateur :

"L'interprétation authentique ne pourra, quoi qu'il en soit, affecter des normes hiérarchiquement supérieures à la loi et dont le respect est sanctionné en droit. Cela implique que la confection d'une loi interprétative n'exonère pas d'un contrôle éventuel, par la Cour d'arbitrage, de la conformité de cette loi au principe constitutionnel de l'égalité ou du contrôle exercé par la Cour de justice des Communautés européennes en vertu des articles 169 et suivants du Traité CE ou, encore, du contrôle juridictionnel auquel peut procéder la Cour européenne des Droits de l'homme".

.../...

3. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, il conviendrait d'écrire : "... besluit, alle nuttige maatregelen nemen, aangepast aan elk stelsel, teneinde :".

Article 20.

Il ne peut être inféré ni du texte du projet, ni de l'exposé des motifs, quelle est la portée du terme "sélectivité". Selon les précisions fournies par le délégué du gouvernement, l'intention serait de procéder à une subdivision encore plus poussée des coefficients de réévaluation mentionnés à l'article 29, § 4, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967.

La question se pose donc de savoir pourquoi le projet ne modifie pas d'emblée dans le sens indiqué l'arrêté royal susmentionné.

Article 21.

1. En ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées, l'exposé des motifs déclare que "le Gouvernement veut ... arriver à une certaine harmonisation avec les autres régimes d'assistance, plus particulièrement en ce qui concerne l'examen et la prise en considération des moyens d'existence". Cet objectif ne se retrouve pas dans le texte.

.../...

2. Le membre de phrase suivant le second tiret est à ce point vague qu'il peut conduire à accorder carte blanche au gouvernement, ce qui se concilie mal avec les principes généraux exposés ci-dessus, sous le point 1 des observations générales relatives au projet.

Article 24.

1. Sans avoir à examiner si cette modification vraiment minime de la loi du 29 juin 1981 est à sa place dans le présent projet, il faut constater que, compte tenu de l'objectif étendu de l'article 29 de la loi précitée, l'article 24 du projet serait mieux à sa place au titre Ier de celui-ci.

2. Il serait préférable d'omettre le paragraphe 2 de cet article, dès lors que, en l'absence d'une disposition contraire, l'article 29, modifié, de la loi du 29 juin 1981 entrera de toute manière en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi qui le modifie, à savoir, du présent avant-projet de loi.

.../...

TITRE V. - Des prestations familiales.Article 25.

La disposition est formulée en termes extrêmement imprécis et équivaut à une délégation extrêmement large au Roi. L'exposé des motifs est tout aussi imprécis. Il devrait à tout le moins expliciter sur quels éléments s'appuiera le pouvoir conféré au Roi.

Article 26.

Cette disposition ne fait l'objet d'aucune justification dans l'exposé des motifs. Il est recommandé de prévoir, à ce propos, les éclaircissements voulus.

TITRE VI. - Statut social des indépendants.Chapitre premier. - Gestion financière globale.Article 27.

Cet article vise à habiliter le Roi à prendre toutes les mesures utiles afin de permettre à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de mener une gestion financière globale.

Selon l'exposé des motifs, la fixation du budget annuel et la définition des politiques prioritaires, de même

.../...

que le planning pluriannuel seront "cependant" du ressort du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants.

L'emploi du mot "cependant" dans ce commentaire semble indiquer que, lorsqu'il adoptera les mesures que la disposition en projet l'habilite à prendre, le Roi devra tenir compte de ces matières réservées au Comité général de gestion précité. Si telle est en effet l'intention du gouvernement, il serait préférable de l'exprimer explicitement dans l'article en projet.

Article 28.

Cet article vise à établir un seul montant global pour l'intervention de l'Etat destinée aux différents régimes et secteurs du statut social des travailleurs indépendants.

Aux termes de l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, "le montant de l'intervention financière de l'Etat est fixé, pour chacun des secteurs du

.../...

statut social, par ou en vertu des lois visées à l'article 18 du présent arrêté" (1).

Il serait dès lors préférable d'intégrer dans l'arrêté royal n° 38 organique la disposition en projet, qui se substituera à l'article 19, alinéa 2, précité. En outre, les autres dispositions légales et réglementaires qui concernent l'intervention de l'Etat susvisée doivent être adaptées - et éventuellement abrogées - de telle manière qu'elles soient en concordance avec la réglementation en projet.

Article 29.

1. Cet article, qui concerne la consolidation des emprunts contractés par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, serait lui aussi mieux intégré dans l'arrêté royal n° 38 organique.

2. Il y a lieu d'écrire "... contractés par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité avant le 1er janvier 1995 ..." au lieu de "... contractés avant le 31 décembre

(1) Cet article 18 fait notamment référence à l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, à la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants et à la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (lire : la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994).

1994 par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité". Selon le délégué du gouvernement, la date du 1er janvier 1995, qui est également mentionnée dans l'exposé des motifs, est correcte.

Chapitre II. - Maintien de l'équilibre financier.

Article 30.

Cet article vise à habiliter le Roi "à modifier" la réglementation relative aux cotisations des travailleurs indépendants soumis au statut social qui exercent habituellement et en ordre principal une activité professionnelle autre que celle d'indépendant.

Aux termes de l'exposé des motifs, la disposition en projet permet en particulier "de supprimer certains abus dans l'usage de ce régime" (concernant les travailleurs indépendants à titre complémentaire).

Il y aurait lieu de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, les abus dont il s'agit et les mesures qui sont envisagées pour lutter contre ces abus.

.../...

Chapitre III. - Assurance sociale.Article 31.

Cet article vise à habiliter le Roi à prendre toutes les mesures utiles pour réformer l'allocation spéciale de pension visée à l'article 152 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions.

L'exposé des motifs se limite à paraphraser la disposition en projet. Afin d'éclairer comme il se doit les Chambres législatives sur la portée de la disposition en projet, il y aurait lieu d'apporter, à tout le moins dans l'exposé des motifs, les précisions nécessaires sur la "réforme" envisagée.

Article 32.

Aux termes de cet article, le Roi peut "prendre toutes les mesures utiles afin d'instaurer des règles spécifiques" en matière de pensions complémentaires pour les travailleurs indépendants (visées à l'article 52bis de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants).

Selon l'exposé des motifs, les "mesures spécifiques" envisagées ont pour but de "renforcer les pensions complémentaires". Le texte de l'article en projet devrait se

.../...

rapprocher davantage de celui de l'exposé des motifs. Il y aurait lieu, en tout cas, d'éviter les formules creuses telles que "mesures utiles afin d'instaurer des règles spécifiques".

Toujours selon l'exposé des motifs, les mesures à prendre ne pourront "affecter l'équilibre financier du régime de pension légal". De même qu'à l'article 31 du projet, il serait souhaitable d'inscrire cette restriction dans le texte même de la disposition en projet.

TITRE VII. - Favoriser l'insertion professionnelle.

Article 37.

Dans le texte néerlandais du 2º manque un verbe correspondant au mot "autoriser", figurant dans le texte français.

TITRE VIII. - Intégration sociale.

Article 38.

Selon cet article, le Roi peut apporter des modifications au système de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (nécessitant des soins), afin de répondre financièrement aux besoins spécifiques des personnes âgées nécessitant des soins.

.../...

Le Conseil d'Etat rappelle que, en ce qui concerne l'article 153 de l'ancien projet de loi portant des dispositions sociales, qui prévoyait la possibilité d'attribuer un complément à l'allocation pour l'aide à des personnes âgées (nécessitant des soins), par exemple sous la forme de chèques-services (1), le Parlement flamand a adopté le 27 mars 1996 une motion concernant un conflit d'intérêts. L'attention a ainsi été attirée sur le problème des compétences respectives de l'autorité fédérale et des Communautés (2).

Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués, le Roi devra évidemment rester dans les limites de la compétence fédérale.

TITRE X. - De la modernisation de la gestion de la sécurité sociale.

Observations préliminaires.

1. Selon l'article 54, § 1er, du projet, les pouvoirs conférés au Roi en vertu des chapitres Ier et II ne sont pas limités dans le temps. Les arrêtés pris en application de

(1) Voir le texte adopté le 14 mars 1996 par la Chambre et transmis au Sénat, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352/16.

(2) A la suite de cette motion, le Sénat a retiré l'article 153 susvisé du projet. Cf. le rapport complémentaire de la commission, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-297/10.

ces pouvoirs ne doivent pas davantage être confirmés par une loi, sauf ceux pris en vertu de l'article 43.

Les auteurs du projet paraissent donc considérer que les pouvoirs concernés ne sont pas des pouvoirs spéciaux, bien que l'article 52 du projet ne prévoie aucune exception à leur égard en ce qui concerne la possibilité d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les lois en vigueur.

Cela peut être admis pour autant que, conformément à ce qui a été exposé ci-dessus au point 2 des observations générales relatives au projet, il s'agisse uniquement, en l'espèce, de simples délégations normatives, conférées en exécution de l'article 105 de la Constitution, ce qui peut être mis en doute dans le cas de certaines dispositions, compte tenu notamment de l'imprécision de plusieurs délégations.

A titre d'exemple, l'on peut citer l'article 48, selon lequel le Roi se voit accorder le pouvoir de modifier la législation relative à l'instauration, à l'organisation, aux attributions et à la compétence des services d'inspection sociale et du travail. Toutefois, cette délégation est accordée sans autre précision, si ce n'est celle-ci, formulée de manière imprécise : "afin de garantir un fonctionnement plus efficace de ces services".

Il convient d'observer qu'une délégation similaire est accordée à l'article 36 en ce qui concerne les services d'inspection des indépendants, mais que le projet prévoit

.../...

ici une limitation dans le temps et une confirmation par le législateur.

La question de l'admissibilité de la délégation illimitée accordée ici au Roi est d'autant plus pertinente que, bien souvent, des services d'inspection sont contraints, dans l'exécution de leurs tâches, de s'immiscer dans le domaine des droits et libertés des citoyens.

A tout le moins, le Roi, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués, devra donc veiller à ce que les limites du cadre défini ne soient pas dépassées.

2. En ce qui concerne le présent titre, l'exposé des motifs et le texte du projet ne concordent pas non plus, notamment en ce qui concerne la formulation des objectifs précis et des limitations éventuelles des pouvoirs attribués.

Article 43.

1. Selon l'article 54 du projet, les arrêtés pris en exécution de cette disposition doivent être confirmés par la loi, ce qui constitue un indice de son importance particulière. C'est ce qui ressort également de l'étendue des compétences attribuées au Roi pour intervenir dans une série de branches importantes de la législation. Il serait indiqué, dès lors, de préciser, sinon dans le texte du

.../...

projet, à tout le moins dans l'exposé des motifs, quelles modifications le Roi pourra opérer et dans quelles lois.

2. Sur le plan de la stylistique, il serait préférable de rédiger le début de l'article comme suit :

"Aux fins de simplifier la collecte et le traitement des données ... fiscalité, et sans modifier la portée générale ... régimes, le Roi peut ...".

Article 44.

Selon l'article 6, 1, b, de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil, les Etats membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel contient en son article 5 une disposition similaire.

Le pouvoir que cet article accorde au Roi, sans la moindre restriction, de mettre les données de sécurité sociale à la disposition de l'administration fiscale se concilie mal avec les règles précitées.

.../...

Article 47.

Cet article également accorde au Roi des pouvoirs très vastes et imprécis (1). Selon l'exposé des motifs, son intervention devrait cependant satisfaire à certains principes. Ces limitations devraient figurer dans le texte de l'article lui-même.

Article 48.

1. Voir ci-dessus l'observation n° 1 relative au titre X.

2. Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "diensten" au lieu de "dienst".

Article 49.

Le terme "droit pénal social", figurant dans le texte français, et le terme "sociaal handhavingsrecht" dans le texte néerlandais ne recouvrent pas nécessairement la même notion. Il y aurait lieu de faire concorder ces deux termes.

(1) Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, le terme "travaux d'entreprise" se réfère à l'article 1779, 3°, du Code civil, ce qui signifie que les règles envisagées auront un champ d'application très vaste.

Article 50.

1. Au point 2°, il existe une discordance entre le texte français ("compromis") et le texte néerlandais ("een scheidsrechterlijke beslissing ...").

2. L'article 23 de la loi du 29 juin 1981, visé au point 3°, ne fait pas état d'un accord préalable.

3. Toujours en ce qui concerne le point 3°, il convient de remarquer que, selon l'article 23, alinéa 2, de la loi précitée, le Roi a d'ores et déjà le pouvoir d'élargir ou de limiter la notion de rémunération. L'on n'aperçoit pas dans quel domaine le pouvoir du Roi pourrait être élargi sur ce point.

Il serait d'ailleurs préférable d'accorder au Roi le pouvoir de modifier l'article 2 de la loi du 12 avril 1965, qui définit la notion de rémunération.

Article 51.

L'agencement de l'article manque de clarté. La structure suivante est proposée :

"... poursuivra les objectifs suivants :

1° une définition précise ...;

.../...

- 2° l'octroi d'une autonomie de gestion plus étendue ... par le biais d'une révision des règles et des procédures ... et par le renforcement du rôle des organes de gestion;
- 3° une adéquation ...;
- 4° le renforcement ...".

TITRE XI. - Dispositions finales, transitoires et abrogatoires.

Article 52.

Selon cette disposition, les arrêtés pris en vertu de la loi en projet peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Contrairement à l'article 54, l'article 52 porte sur toutes les habilitations conférées au Roi par la loi en projet. La question se pose de savoir si un champ d'application aussi étendu est conforme à l'intention des auteurs du projet. Comme il a été relevé ci-dessus, certaines dispositions du projet ne relèvent en effet pas de la catégorie des lois de pouvoirs spéciaux (cf. observation générale 1).

Si, tel qu'il est rédigé, l'article 52 est conforme à l'intention des auteurs du projet, il appartiendra évidemment au législateur de juger si certains des arrêtés visés à l'article 52 peuvent être soustraits à la limitation

.../...

de l'habilitation dans le temps et à l'exigence de la confirmation légale visée à l'article 54.

Article 53.

Selon cette disposition, l'autorité requérante peut, "en fonction de l'urgence", abréger les délais des avis légalement ou réglementairement requis.

Telle que la disposition est rédigée, elle confère à l'autorité requérante un pouvoir discrétionnaire pour déterminer elle-même les délais visés. Evidemment, cette autorité devra à cet égard rester dans les limites du raisonnable et ne pourra commettre d'excès ou d'abus de pouvoir en méconnaissant la notion de "l'urgence". Néanmoins, le législateur pourrait lui-même établir des limites impératives, par exemple en fixant un délai minimum.

Le délégué du gouvernement a en outre déclaré que l'intention n'est pas de préjudicier aux délais fixés à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et aux articles 84 et 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Cette restriction devrait apparaître dans le texte même du projet.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, la loi en projet n'exclut pas que, lorsqu'il prendra les arrêtés d'exécution, le gouvernement invoquera l'urgence pour éviter entièrement l'obligation de

.../...

consulter le Conseil. Il appartient au législateur de juger s'il n'est pas à conseiller, comme dans des lois antérieures d'attribution de pouvoirs spéciaux, d'imposer l'obligation de consulter le Conseil d'Etat dans tous les cas et de publier au Moniteur belge son avis, avec le rapport au Roi et l'arrêté royal sur lequel il porte (1).

Article 54.

Le paragraphe 2 règle les conséquences liées à la confirmation par le législateur des arrêtés pris en exécution de la loi en projet. De tels arrêtés confirmés ne peuvent, en principe, être modifiés que par le législateur, "étant entendu que d'une part la loi (en projet) reste ensuite d'application et d'autre part, le Roi conserve le pouvoir de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger des dispositions qui ont trait à des matières qui relèvent de sa compétence en vertu de la Constitution ou d'une autre loi que la loi (en projet)".

Le texte du paragraphe 2 correspond à peu près littéralement à celui de l'article 11, § 2, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Par cette dernière disposition, le législateur a voulu répondre à la suggestion du Conseil d'Etat de veiller à ce

(1) Voir l'article 3, § 1er, de la loi du 2 février 1982, l'article 2, § 1er, de la loi du 6 juillet 1983 et l'article 3, § 1er, de la loi du 27 mars 1986.

que la confirmation ne rende pas inopérantes les délégations accordées au Roi par d'autres lois (1).

La loi du 6 janvier 1989 concerne un régime spécifique habilitant le Roi, sous certaines conditions, à prendre des mesures bien déterminées qui, "pour la durée de leur validité, (se substituent) aux régimes législatifs existants en la matière" (article 10, § 1er, alinéa 2). Dans un tel système, il peut être admis qu'après avoir écarté la menace pesant sur la compétitivité, le Roi interviendra de nouveau en vertu de son pouvoir de droit commun.

Le projet soumis actuellement pour avis est d'une autre nature. Le champ couvert est plus étendu, et les arrêtés pris par le Roi auront, après leur confirmation par le législateur, une validité illimitée. Dans ces circonstances, il n'est pas justifié d'accorder au Roi le pouvoir de modifier un arrêté confirmé par le législateur après expiration de la période de validité des pouvoirs spéciaux.

Il appartiendra au législateur de vérifier, au moment de la confirmation, si toutes les dispositions d'un arrêté de pouvoirs spéciaux doivent être confirmées ou si certaines d'entre elles, qui possèdent un autre fondement légal que la loi actuellement en projet, doivent conserver leur caractère de simple acte du pouvoir exécutif.

(1) Avis L. 18.648/1 du 14 juillet 1988, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 543/1, (11), 18.

Au paragraphe 2, il y a lieu, dès lors, d'omettre le membre de phrase "étant entendu ...".

Het advies betreffende

titels I en II,
titel III, hoofdstukken I,
II en VII,
titels IV, V, VII, IX en X

werd gegeven door de eerste ka-
mer, samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

L'avis concernant

les titres Ier et II,
le titre III, chapitres Ier,
II et VII,
les titres IV, V, VII, IX et X

a été donné par la première cham-
bre, composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de HH. M. VAN DAMME en
D. ALBRECHT.

De verslagen werden uitge-
bracht door de HH. P. DEPUYDT en
W. VAN VAERENBERGH, auditeurs.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. M.-C. CEULE, eerste refe-
rendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de MM. M. VAN DAMME et
D. ALBRECHT.

Les rapports ont été présentés
par MM. P. DEPUYDT et
W. VAN VAERENBERGH, auditeurs.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par Mme
M.-C. CEULE, premier référen-
daire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.

Het advies betreffende

titel III, hoofdstukken III,
IV, V en VI,
titels VI, VIII en XI

werd gegeven door de achtste
kamer, samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN VAERENBERGH,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld
door Mevr. M.-C. CEULE, eerste
referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

L'avis concernant

le titre III, chapitres III,
IV, V et VI,
les titres VI, VIII et XI

a été donné par la huitième
chambre, composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par
M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée par Mme
M.-C. CEULE, premier référen-
daire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.