

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 februari 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Overlegcomité tussen de Minister van Volksgezondheid, de Minister van Sociale Zaken, de beroepsverenigingen van de artsen en de verzekeringsinstellingen", heeft op 17 maart 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 17 février 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs", a donné le 17 mars 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 8 van de wet van 10 december 1997 tot reorganisatie van de gezondheidszorg bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, Overlegcomités opricht voor de beoefenaars van de beroepen bedoeld in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de oprichting van een Overlegcomité waarvan deel uitmaken : de Ministers die de Volksgezondheid en de Sociale Zaken in hun bevoegdheid hebben, of hun vertegenwoordigers; artsen die de representatieve beroepsverenigingen vertegenwoordigen; vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen.

Het Comité kan beraadslagen over de beperking van het medisch aanbod, de einde-loopbaan, de evaluatie van de praktijk en van het onderhouden van de professionele bekwaming, en de regels m.b.t. de structuur en de organisatie van de praktijk. Die beraadslaging gebeurt "met het oog op het bereiken van een maximale consensus".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

.../...

Die bepaling, die de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning betreft, moet niet als rechtsgrond ingeroepen worden wanneer de wetgever, zoals in het voorliggende geval, met toepassing van artikel 105 van de Grondwet, de Koning uitdrukkelijk met een uitvoeringsopdracht belast heeft.

Het eerste lid van de aanhef dient dan ook weggelaten te worden.

2. Overeenkomstig artikel 14, 1°, a, juncto artikel 22, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dient in de aanhef verwezen te worden naar het advies van de inspectie van financiën, met opgave van de datum waarop het gegeven werd.

3. Het overleg in Ministerraad is te dezen voorgeschreven bij artikel 8 van de voornoemde wet van 10 december 1997, en moet als een substantieel vormvereiste beschouwd worden. In de aanhef moet dan ook naar dat overleg verwezen worden.

Artikel 2

1. Men redigere paragraaf 1, 1°, als volgt :

"1° de Ministers die de Volksgezondheid en de Sociale Zaken in hun bevoegdheid hebben, of hun vertegenwoordigers;".

.../...

Ook in de paragrafen 2, 3 en 6 schrijve men "Ministers die de Volksgezondheid en de Sociale Zaken in hun bevoegdheid hebben".

In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduid".

2. Volgens paragraaf 4 wonen ambtenaren "van Volksgezondheid" en "van het RIZIV" de vergaderingen van het Comité bij.

2.1. In de Franse tekst ontbreekt de tegenhanger van de woorden "van Volksgezondheid".

Men schrijve overigens, overeenkomstig de precisering door de gemachtigde van de regering, "van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu".

2.2. De ambtenaren van het RIZIV (lees : "Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering") die de vergaderingen van het Comité bijwonen, worden volgens het ontwerp aangewezen door de Minister van Sociale Zaken.

Er zij op gewezen dat het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering een instelling is met eigen rechtspersoonlijkheid en met een eigen wettelijk statuut. De Minister die de Sociale Zaken onder zijn bevoegdheid heeft zou dan ook geen ambtenaren van die instelling kunnen aanwijzen om deel uit te maken van een

.../...

adviesorgaan. Het staat integendeel aan het Rijksinstituut zelf om die ambtenaren aan te wijzen (1).

2.3. Zoals paragraaf 4 geredigeerd is ("wonen de vergaderingen bij"), volgt daaruit dat de aanwezigheid van ambtenaren van het ministerie en van het Rijksinstituut op de vergaderingen van het Comité verplicht is.

Dit strookt misschien niet met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Indien dat inderdaad niet het geval is, schrijve men : "... kunnen de vergaderingen bijwonen".

3. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 6 stemmen niet overeen : in de Franse tekst ontbreekt het equivalent van het woord "of".

De gemachtigde heeft verklaard dat de Nederlandse tekst de juiste is.

4. Het is onduidelijk wat in paragraaf 7 bedoeld wordt met de uitdrukking "in voorkomend geval".

(1) Theoretisch zou een andere mogelijkheid erin bestaan dat de ambtenaren "benoemd" zouden worden door de Minister, op voordracht van het Rijksinstituut. Die mogelijkheid is te dezen echter te formalistisch, gelet op de bedoeling om ambtenaren af te vaardigen in functie van de punten op de agenda.

Het is misschien eenvoudiger om die bepaling te redigeren als volgt :

"Het Comité kan een huishoudelijk reglement opstellen.".

Artikel 3

1. Volgens dit artikel beraadslaagt het Comité, "op eenvoudige vraag (lees : "op eenvoudig verzoek") van één van de erin vertegenwoordigde groepen", over bepaalde aangelegenheden.

De gemachtigde heeft verklaard dat met de "groepen" bedoeld zijn de Ministers die de Volksgezondheid en de Sociale Zaken in hun bevoegdheid hebben, de in het Comité vertegenwoordigde beroepsverenigingen van artsen, en de in het Comité vertegenwoordigde verzekeringsinstellingen. Dit zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Uit de tekst zou ook duidelijker moeten blijken dat de in artikel 3 bedoelde "vraag" (lees : "verzoek") betrekking heeft op het plaatsen van punten op de agenda van de vergadering (1).

(1) Het gaat in artikel 3 niet om het verzoek om het Overlegcomité bijeen te roepen, dat immers geregeld wordt in artikel 2, § 6.

2. Men vervange de woorden "materies zoals bepaald in de artikels ..." door "aangelegenheden bedoeld in de artikelen ...".

3. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat, volgens de artikelen 35decies en 35undecies van het koninklijk besluit nr. 78, de Koning de in die bepalingen bedoelde uitvoeringsbesluiten slechts kan nemen na overleg in het Overlegcomité.

In het ontwerp zou best bepaald worden hoe het overleg formeel wordt afgesloten, wanneer blijkt dat het bereiken van een consensus niet mogelijk is. De Koning moet immers in de mogelijkheid gesteld worden om vanaf een bepaald ogenblik zijn bevoegdheden uit te oefenen.

De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

PORTEE DU PROJET

Selon l'article 8 de la loi du 10 décembre 1997 visant la réorganisation des soins de santé, le Roi crée, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des Comités de concertation pour les praticiens des professions mentionnées dans l'arrêté royal n° 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.

Le projet soumis pour avis vise à créer un Comité de concertation comprenant : les Ministres ayant la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, ou leurs représentants; des médecins représentant les organisations professionnelles représentatives; des représentants des organismes assureurs.

Le Comité peut délibérer sur la limitation de l'offre médicale, la fin de carrière, l'évaluation de la pratique et de l'entretien des aptitudes professionnelles, ainsi que sur les règles relatives à la structure et à l'organisation de la pratique. Cette délibération est menée "en vue de l'obtention d'un consensus maximal".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il est fait référence à l'article 108 de la Constitution.

.../...

Cette disposition, qui a trait au pouvoir général d'exécution du Roi, ne doit pas être invoquée comme fondement légal lorsqu'en application de l'article 105 de la Constitution, le soin de l'exécution est, comme en l'espèce, expressément confié au Roi.

L'alinéa 1er du préambule doit par conséquent être omis.

2. Conformément à l'article 14, 1°, a, combiné avec l'article 22, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule doit se référer à l'avis de l'inspection des finances, et mentionner la date à laquelle celui-ci a été donné.

3. En l'espèce, la délibération en Conseil des ministres est prescrite par l'article 8 de la loi du 10 décembre 1997 précitée, et elle doit être considérée comme une formalité substantielle. Le préambule doit donc faire référence à cette délibération.

Article 2

1. Il y a lieu de rédiger le paragraphe 1er, 1°, comme suit :

.../...

"1° des Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, ou leurs représentants;".

Il convient également d'écrire aux paragraphes 2, 3 et 6 "Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions".

Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, on écrira "aangewezen" au lieu de "aangeduid".

2. Selon le paragraphe 4, des fonctionnaires "de la Santé publique" et "de l'INAMI" assistent aux réunions du Comité.

2.1. L'équivalent des termes "van Volksgezondheid", soit "de la Santé publique", ne se trouve pas dans le texte français.

Conformément aux précisions apportées par le délégué du gouvernement, il convient par ailleurs d'écrire "du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement".

2.2. Selon le projet, les fonctionnaires de l'INAMI (lire : "Institut national d'assurance maladie-invalidité") qui assistent aux réunions du Comité sont désignés par le Ministre des Affaires sociales.

.../...

Il convient de souligner que l'Institut national d'assurance maladie-invalidité est un organisme doté d'une personnalité civile et d'un statut légal propres. Le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions ne pourrait donc pas désigner des fonctionnaires de cet organisme pour faire partie d'un organe consultatif. Il revient par contre à l'Institut national de désigner ces fonctionnaires (1).

2.3. Il ressort du paragraphe 4, tel qu'il est rédigé, ("assistent à la réunion") qu'il est obligatoire que des fonctionnaires du ministère et de l'INAMI soient présents aux réunions du Comité.

Ceci ne correspond peut-être pas à l'intention des auteurs du projet. Si tel n'est effectivement pas le cas, il y a lieu d'écrire : "... peuvent assister à la réunion".

3. Le texte néerlandais et le texte français du paragraphe 6 ne concordent pas : l'équivalent du mot "of", c'est-à-dire "ou", ne figure pas dans le texte français.

Le délégué a indiqué que la version néerlandaise était le texte exact.

(1) Une autre possibilité théorique résiderait dans la "désignation" des fonctionnaires par le Ministre sur proposition de l'Institut national. En l'espèce, cette possibilité est toutefois trop formelle puisque l'intention est de déléguer des fonctionnaires en fonction des points mis à l'ordre du jour.

4. La signification de l'expression "le cas échéant" au paragraphe 7 n'est pas claire.

Il serait peut-être plus simple de rédiger cette disposition comme suit :

"Le Comité peut établir un règlement d'ordre intérieur.".

Article 3

1. Aux termes de cet article, le Comité délibère "sur demande simple d'un des groupes y représentés" à propos de matières déterminées.

Le délégué a déclaré, au sujet des "groupes", qu'il s'agissait des Ministres ayant la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, des organisations professionnelles représentatives des médecins au sein du Comité, et des organismes assureurs y représentés. Ces éléments devraient apparaître plus clairement dans le texte.

Le texte devrait également indiquer plus clairement que la "demande" visée à l'article 3 a trait à l'inscription de points à l'ordre du jour de la réunion (1).

(1) Il ne s'agit pas, à l'article 3, d'une demande de convocation du Comité de concertation, puisque ce point est réglé à l'article 2, § 6.

2. Il y a lieu de remplacer les termes "matières telles que déterminées aux articles ..." par "questions visées aux articles ...".

3. L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que les articles 35decies et 35undecies de l'arrêté royal n° 78 prévoient que le Roi ne peut prendre les arrêtés d'exécution qui y sont visés qu'après que le Comité de concertation se sera penché sur ces matières.

Il conviendrait que le projet précise de quelle manière la concertation s'achève sur le plan formel lorsqu'il s'avère impossible d'obtenir un consensus. Le Roi doit en effet avoir la possibilité d'exercer ses compétences à partir d'un moment déterminé.

Le délégué du gouvernement partage ce point de vue.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER