KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.309/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 april 2003 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 28 april 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.309/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 9 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 28 avril 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bij de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering een "Technische raad voor rolstoelen" in te stellen en de samenstelling en werking ervan te regelen.

Rechtsgrond voor de ontworpen regeling dient te worden gezocht in artikel 29 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en in artikel 28, § 1, van dezelfde wet. Artikel 29 van de gecoördineerde wet verleent aan de Koning de bevoegdheid om technische raden in te stellen, andere dan die welke zijn opgericht bij artikel 27 van de wet. Artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet draagt de Koning op om de samenstelling en de werkingsregelen van de technische raden te bepalen.

Het is niet duidelijk waaruit de in artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet aan de Koning verleende bevoegdheid om de samenstelling van de technische raden te bepalen precies bestaat, ermee rekening houdend dat het genoemde artikel 28, § 1, zelf reeds regels bevat inzake de samenstelling van de technische raden. Meer bepaald rijst de vraag of de Koning vermag in de vertegenwoordiging te voorzien van andere instellingen, organisaties en personen, dan die welke in artikel 28, § 1, van de

gecoördineerde wet worden vermeld [1], dan wel of de Koning zich dient te beperken tot het vaststellen van de nadere regels inzake de samenstelling van de technische raden, zoals die door de wetgever is vastgelegd in artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet.

De parlementaire voorbereiding van artikel 20bis van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen - het huidige artikel 28 van de gecoördineerde wet - bevat geen indicatie die erop wijst dat de zo-even opgeworpen vragen in de ene, dan wel in de andere zin moeten worden beantwoord.

De ontworpen samenstelling van de Technische raad voor rolstoelen kan derhalve enkel worden geacht in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet, voorzover ervan wordt uitgegaan dat de wetgever niet heeft beoogd de samenstelling van de in artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet, bedoelde technische raden op een uitputtende wijze te regelen, maar wel dat hij in een wettelijke waarborg heeft willen voorzien dat minstens de in die wetsbepaling vermelde instellingen, organisaties en personen in de desbetreffende technische raden zouden zijn vertegenwoordigd, afgezien van de vertegenwoordiging van andere instellingen, organisaties en personen waarin de Koning gebeurlijk nog voorziet.

Alhoewel dergelijke lezing van artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet kan worden verdedigd, lijkt de rechtszekerheid ermee gebaat indien - door middel van een wetgevend initiatief - de redactie van de betrokken wetsbepaling zou worden verduidelijkt ten aanzien van de erin aan de Koning verleende bevoegdheid om de samenstelling van de technische raden te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat is opgemerkt bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, schrijve men op het einde van het eerste lid van de aanhef : "..., inzonderheid op artikel 28, § 1, gewijzigd bij de wetten van 24 december 1999 en 12 augustus 2000, en op artikel 29;".

---

[1] Van de vertegenwoordigers, bedoeld in het ontworpen artikel 51ter, § 1, 2°, 6° en 8°, van het te wijzigen koninklijk besluit van 3 juli 1996, wordt geen melding gemaakt in artikel 28, § 1, van de gecoördineerde wet.

2. Na het eerste lid van de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar titel II, hoofdstuk I, afdeling VII, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

3. Men vervange in de Nederlandse tekst van het tweede lid van de aanhef - dat het derde lid dient te worden - het woord "uitgebracht" door het woord "gegeven", en in de Franse tekst het woord "émis" door het woord "donné".

4. Het derde en het vierde lid van de aanhef - die respectievelijk het vierde en het vijfde lid dienen te worden - kunnen op een meer gebruikelijke wijze worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op ...;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze minister van Begroting van ...;".

Artikel 1

1. Ermee rekening houdend dat de wijziging die artikel 1 van het ontwerp beoogt aan te brengen in titel II, hoofdstuk I, afdeling VII, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, niet beperkt blijft tot het invoegen van een opschrift, schrijve men op het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp : "..., gecoördineerd op 14 juli 1994, wordt een nieuw littera G, bestaande uit een artikel 51ter, ingevoegd, luidende :".

2. In de Nederlandse tekst van het opschrift van G, van het ontworpen artikel 51ter en van het ontworpen opschrift H (artikel 2 van het ontwerp) worden de termen "rolstoelen" en "wagentjes" door elkaar gebruikt. Het verdient aanbeveling dat,

zoals in de Franse tekst, ook in de Nederlandse tekst een eenvormige terminologie wordt gehanteerd [(2)].

3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 51ter, § 1, 5°, moet uiteraard worden geschreven "in artikel 28, § 8, van de bijlage".

4. Uit het ontworpen artikel 51ter volgt dat erin wordt voorzien in een vertegenwoordiging van bepaalde gemeenschaps- en gewestinstellingen in de Technische raad voor rolstoelen en dat de vertegenwoordigers van die instellingen stemrecht zullen hebben. In dat verband dient te worden herinnerd aan het beginsel van de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten. Op grond van dat beginsel kan de federale overheid slechts bepalen dat een gemeenschaps- of gewestinstelling vertegenwoordigd wordt in een federale instelling, als die vertegenwoordiging louter facultatief is.

Dit betekent in dit geval dat, bij gebreke van besluit genomen ter uitvoering van artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [(3)], de betrokken gemeenschaps- en gewestinstellingen niet verplicht kunnen worden om zich te laten vertegenwoordigen, en dat het ontbreken van zulke vertegenwoordiging of de afwezigheid van vertegenwoordigers van die instellingen op de vergadering van de Technische raad voor rolstoelen geen gevolgen mag hebben voor de werking van de Technische raad of voor de geldigheid van de handelingen die deze stelt. Bovendien mag aan de vertegenwoordigers van de betrokken gemeenschaps- en

---

(2) In het voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 27 maart 2003 het advies 35.146/1 heeft verleend, en waarin, onder meer, een wijziging van artikel 34 van de gecoördineerde wet wordt beoogd, wordt in de Nederlandse tekst gebruik gemaakt van de term "wagentjes".

(3) Artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de Koning, bij een koninklijk besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad en dat is genomen na akkoord van de bevoegde regeringen, de vertegenwoordiging regelt van de gemeenschappen en de gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt.

gewestinstellingen slechts een raadgevende stem worden verleend, opdat die leden geen beslissende invloed zouden kunnen uitoefenen binnen de betrokken Technische raad.

Het ontworpen artikel 51ter zal in het licht van wat voorafgaat moeten worden aangepast.

OBSERVATION PREALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend instituer auprès du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité un "Conseil technique des voiturettes" et en régler la composition et le fonctionnement.

Le fondement légal des dispositions en projet doit être recherché à l'article 29 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et à l'article 28, § 1er, de la même loi. L'article 29 de la loi coordonnée habilite le Roi à instituer des conseils techniques autres que ceux prévus par l'article 27 de la loi. L'article 28, § 1er, de la loi coordonnée charge le Roi de fixer la composition et les règles de fonctionnement de ces conseils.

Le texte ne fait pas apparaître clairement en quoi consiste précisément la compétence concernant la composition des conseils techniques, que l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée, confère au Roi compte tenu de ce que cet article comprend lui-même déjà des règles relatives à la composition des conseils techniques. La question se pose plus particulièrement de savoir si le Roi peut prévoir la représentation d'organismes, d'organisations et de personnes autres que ceux mentionnés à l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée (1) ou s'Il doit se limiter à déterminer les modalités relatives à la composition des conseils techniques, tels qu'elle a été fixée par le législateur à l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée.

---

(1) L'article 28, § 1er, de la loi coordonnée ne fait pas état des représentants visés à l'article 51ter, § 1er, 2°, 6° et 8°, en projet de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 à modifier.

Les travaux préparatoires relatifs à l'article 20bis de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités - l'actuel article 28 de la loi coordonnée - ne comprennent aucun élément indiquant que les questions qui viennent d'être soulevées doivent faire l'objet d'une réponse allant dans un sens ou dans l'autre.

La composition du Conseil technique des voiturettes, en projet, ne peut dès lors être réputée conforme à la règle énoncée à l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée que dans la mesure où l'on considère que le législateur n'a pas eu l'intention de régler de façon exhaustive la composition des conseils techniques visés à l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée mais bien qu'il a voulu garantir dans une loi qu'au moins les organismes, organisations et personnes visés dans cette disposition légale seraient représentés dans les conseils techniques concernés, indépendamment de la représentation d'organismes, d'organisations et de personnes autres que ceux que le Roi prévoira éventuellement encore.

Bien que pareille interprétation de l'article 28, § 1er, de la loi coordonnée puisse se défendre, il serait dans l'intérêt de la sécurité juridique qu'une initiative législative précise le libellé de la disposition légale visée en ce qui concerne la compétence pour régler la composition des conseils techniques, qui y est dévolue au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de ce qui vient d'être relevé dans l'analyse de la portée et du fondement légal du projet, il convient d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule : "..., notamment l'article 28, § 1er, modifié par les lois des 24 décembre 1999 et 12 août 2000, et l'article 29;".

2. Après le premier alinéa du préambule, il convient d'ajouter un alinéa faisant référence au titre II, chapitre premier, section VII de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

3. Dans le texte français du deuxième alinéa du préambule - qui deviendra le troisième - il convient de remplacer le mot "émis" par le mot "donné", et dans le texte néerlandais le mot "uitgebracht" par le mot "gegeven".

4. Conformément à l'usage, les troisième et quatrième alinéas du préambule - qui deviendront respectivement les quatrième et cinquième alinéas - peuvent être rédigés comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le ...;

"Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le ...;".

Article 1er

1. Compte tenu de ce que la modification qu'entend apporter l'article 1er du projet au titre II, chapitre premier, section VII, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, ne se limite pas à l'insertion d'un intitulé, il convient d'écrire à la fin de la phrase liminaire de l'article 1er du projet : "..., coordonnée le 14 juillet 1994, il est inséré une rubrique G, nouvelle, comprenant un article 51ter, rédigé comme suit :".

2. Dans le texte néerlandais de l'intitulé du G, de l'article 51ter en projet et de l'intitulé H en projet (article 2 du projet), les termes "rolstoelen" et "wagentjes" sont employés indifféremment. Il est recommandé d'employer, comme dans le texte français, une terminologie uniforme dans le texte néerlandais [(2)].

---

(2) Dans l'avant-projet de loi "modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu, le 27 mars 2003, l'avis 35.146/1, et qui entend, notamment, modifier l'article 34 de la loi coordonnée, le texte néerlandais emploie le terme "wagentjes".

3. Dans le texte néerlandais de l'article 51ter, § 1er, 5°, en projet, il faut naturellement écrire "in artikel 28, § 8, van de bijlage".

4. Il résulte de l'article 51ter en projet que celui-ci prévoit la représentation de certains organismes communautaires et régionaux dans le Conseil technique des voiturettes et que les représentants de ces organismes auront voix délibérative. A cet égard, il convient de rappeler le principe de l'autonomie des communautés et des régions. En vertu de ce principe, l'autorité fédérale peut uniquement prévoir qu'un organisme communautaire ou régional est représenté dans un organisme fédéral si cette représentation est purement facultative.

En l'occurrence, cela signifie qu'à défaut d'arrêté pris en exécution de l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (3), les organismes communautaires et régionaux concernés ne peuvent être obligés de se faire représenter et que l'inexistence de pareille représentation ou l'absence de représentants de ces organismes à la réunion du Conseil technique des voiturettes ne peut avoir d'effet sur son fonctionnement ou sur la validité des actes qu'il accomplit. En outre, les représentants des organismes communautaires et régionaux concernés ne peuvent se voir attribuer qu'une voix consultative afin qu'ils ne puissent pas exercer une influence déterminante au Conseil technique concerné.

L'article 51ter en projet devra être adapté à la lumière de ce qui précède.

---

(3) L'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME