

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 37.332/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 juni 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de modaliteiten van de openbaarmaking van de studies, rapporten en analyses van het Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg", heeft op 30 juni 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

\*  
\*      \*

#### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 267 van de programmawet (I) van 24 december 2002 voorziet het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (hierna: Kenniscentrum) in de openbaarmaking van de studies, rapporten en analyses die het krachtens de artikelen 264 tot 266 van dezelfde programmawet opstelt. De Koning wordt ermee belast de modaliteiten van openbaarmaking te bepalen, bij een in de Ministerraad overlegd besluit.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan die laatste bepaling. Het bepaalt aan welke voorwaarden studies, rapporten en analyses moeten voldoen opdat ze openbaar gemaakt kunnen worden. Het bepaalt tevens op welke wijzen die openbaarmaking geschiedt.

De ontworpen regeling heeft aldus betrekking op de actieve openbaarmaking van welbepaalde studies, rapporten en analyses. Voor zoveel als nodig kan hierbij opgemerkt worden dat de programmawet geen afbreuk doet aan de regeling die, i.v.m. de passieve openbaarheid van bestuursdocumenten, is vervat in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Zoals door de gemachtigde van

.../...

de regering is bevestigd, dient het ontworpen besluit dus zo gelezen te worden dat de daarin vervatte regeling complementair is aan die van de laatstgenoemde wet <sup>(1)</sup>.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef dient het opschrift van de daarin vermelde wet gepreciseerd te worden. Men schrijve "programmawet (I)", om die wet te onderscheiden van de "programmawet (II)" van dezelfde datum.

4. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar de genoemde wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Deze wet biedt echter geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit. Een verwijzing ernaar is ook niet nodig of nuttig voor een goed begrip van de ontworpen regeling (zie hiervóór, nr. 2). Dat tweede lid moet dan ook weggelaten worden.

#### Artikel 1

5. In 3° wordt in de Nederlandse tekst verwezen naar de artikelen 263, 264, 265 en 266 van de programmawet (I), in de Franse tekst naar de artikelen 263, 264 en 266.

In de twee teksten zou verwezen moeten worden naar de artikelen 264 tot 266, overeenkomstig hetgeen bepaald is in artikel 267 van de programmawet (I). Dit is ook de zienswijze van de gemachtigde.

---

<sup>(1)</sup> Het vereiste dat de studies, rapporten en analyses niet openbaar gemaakt kunnen worden dan nadat ze zijn goedgekeurd door de Raad van Bestuur van het Kenniscentrum (artikel 2 van het ontwerp) geldt bijv. enkel voor de actieve openbaarmaking bedoeld in artikel 267 van de programmawet. Of een niet-goedgekeurd document aan een belanghebbende openbaar gemaakt kan en moet worden, dient daarentegen beoordeeld te worden in het licht van de bepalingen van de wet van 11 april 1994, in het bijzonder artikel 6, § 3, 1°, van die wet.

#### Artikel 4

6. Luidens het tweede lid kan het Kenniscentrum, naast de openbaarmaking via zijn website, vrij bijkomende communicatiemiddelen en -vormen gebruiken voor de openbaarmaking van de studies, rapporten en analyses. In dat geval mag het Kenniscentrum de reële kosten verhalen op de afnemer van de informatie.

Dit komt erop neer dat een overheidsorgaan gemachtigd wordt om een bijdrage te vragen van degenen die gebruik maken van een dienst die door dat orgaan wordt verleend.

Een dergelijke bijdrage dient beschouwd te worden als een retributie, in de zin van artikel 173 van de Grondwet. Het betreft immers een geldelijke bijdrage die is opgelegd als onmiddellijke tegenprestatie voor een aanwijsbare overheidsdienst ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, waarbij de heffing een louter vergoedend karakter heeft <sup>(2)</sup>.

Uit het genoemde artikel 173 volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is. Te dezen bevat noch artikel 267 van de programmawet (I), noch enige andere wetsbepaling een dergelijke grondslag.

Artikel 4, tweede lid, tweede volzin, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

#### Artikel 5

7. Op een aantal punten is er geen volledige overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst:

---

<sup>(2)</sup> Zie, o.m., A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, deel 1B, 2de uitg., Kluwer, 2003, p. 491. Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1999, pp. 608-616.

- "de daarbij gevolgde methodologie toelichten"/"présenter ... les méthodologies qu'ils utilisent" (eerste lid);
- "overeenstemt"/"corresponde bien", en "met die van de overeenkomstige openbaar gemaakte studies en rapporten"/"avec celui des études et des rapports qu'il a été convenu de rendre publique" (tweede lid).

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                           |                         |
|----------|---------------------------|-------------------------|
| de Heren | D. ALBRECHT,              | staatsraad, voorzitter, |
|          | P. LEMMENS,<br>B. SEUTIN, | staatsraden,            |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,           | griffier.               |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 37.332/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 4 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de la publicité des études, rapports et analyses du Centre Fédéral d'expertise des soins de santé", a donné le 30 juin 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

\*

\*   \*

### PORTÉE DU PROJET

2. Aux termes de l'article 267 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, le Centre fédéral d'expertise des soins de santé (ci-après: le Centre d'expertise) assure la publicité des études, rapports et analyses qu'il réalise conformément aux articles 264 à 266 de la même loi-programme. L'article susvisé confie au Roi le soin de déterminer les modalités de la publicité par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de cette dernière disposition. Il définit les conditions que les études, les rapports et les analyses doivent remplir pour pouvoir être publiés. Il précise également les modalités de cette publicité.

Le texte en projet a donc trait à la publicité active d'études, de rapports et d'analyses bien déterminés. Pour autant que de besoin, on notera à cet égard que la loi-programme n'affecte pas le régime de publicité passive des documents administratifs, figurant dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

.../...

Ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, l'arrêté en projet doit donc s'entendre en ce sens que le régime qui y est inscrit est complémentaire à celui de la loi citée en dernier lieu <sup>(1)</sup>.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

3. Le premier alinéa du préambule devrait préciser l'intitulé de la loi qui y est citée. On écrira "loi-programme (I)" afin de distinguer cette loi de la "loi-programme (II)" qui porte la même date.

4. Le deuxième alinéa du préambule renvoie à la loi précitée du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Toutefois, cette loi ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet. Il n'est pas davantage utile ou nécessaire de s'y référer pour la bonne compréhension du texte en projet (voir ci-dessus, n° 2). On supprimera dès lors l'alinéa en question.

### Article 1<sup>er</sup>

5. Au 3°, il est renvoyé aux articles 263, 264 et 266 de la loi-programme (I) dans le texte français et aux articles 263, 264, 265 et 266 dans le texte néerlandais.

---

<sup>(1)</sup> Par exemple, l'interdiction de publier les études, les rapports et les analyses avant que ceux-ci aient recueilli l'approbation du Conseil d'administration du Centre d'expertise (article 2 du projet), ne s'applique qu'en ce qui concerne la publicité active visée à l'article 267 de la loi-programme. La possibilité et la nécessité de communiquer à un intéressé un document qui n'a pas recueilli une telle approbation doivent en revanche s'apprécier au regard des dispositions de la loi du 11 avril 1994, et en particulier de l'article 6, § 3, 1°, de cette loi.

Conformément aux dispositions de l'article 267 de la loi-programme (I), les deux versions devraient se référer aux articles 264 à 266. Le délégué est également de cet avis.

#### Article 4

6. L'alinéa 2 permet au Centre d'expertise d'utiliser, non seulement son site internet, mais aussi librement d'autres moyens et formes de communication pour publier les études, les rapports et les analyses. Dans ce cas, le Centre d'expertise peut mettre le coût effectif à la charge du demandeur de l'information.

Autrement dit, cette disposition habilite un organisme public à demander une contribution aux personnes qui ont recours à un service fourni par ses soins.

Pareille contribution doit être considérée comme une redevance au sens de l'article 173 de la Constitution. Il s'agit en effet d'une contribution financière imposée au titre de contrepartie immédiate pour un service identifiable accompli par l'autorité en faveur du redevable du prélèvement, considéré en tant qu'individu, étant entendu que cette contribution a un caractère purement rémunérateur <sup>(2)</sup>.

Il résulte de l'article 173 susvisé qu'une contribution financière peut uniquement être exigée du citoyen, sous la forme d'une redevance, s'il existe un fondement légal à cette fin. En l'occurrence, ni l'article 267 de la loi-programme (I), ni aucune autre disposition légale ne comporte un tel fondement.

On supprimera dès lors l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase, du projet.

---

<sup>(2)</sup> Voir, entre autres, A. ALEN et K. MUYLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, tome 1B, 2e éd., Kluwer, 2003, p. 491. Voir également J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1999, pp. 608-616.

Article 5

7. Les versions française et néerlandaise ne concordent pas parfaitement sur un certain nombre de points:

- "présenter ... les méthodologies qu'ils utilisent"/"de daarbij gevolgde methodologie toelichten" (alinéa 1<sup>er</sup>);
- "corresponde bien"/"overeenstemt", et "avec celui des études et des rapports qu'il a été convenu de rendre publique"/"met die van de overeenkomstige openbaar gemaakte studies en rapporten" (alinéa 2).

-----

La chambre était composée de

|           |                           |                               |
|-----------|---------------------------|-------------------------------|
| Messieurs | D. ALBRECHT,              | conseiller d'État, président, |
|           | P. LEMMENS,<br>B. SEUTIN, | conseillers d'État,           |
| Madame    | A.-M. GOOSSENS,           | greffier.                     |

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT