

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.114/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 januari 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van de Hoge Gezondheidsraad", heeft op 30 januari 2007 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een Hoge Gezondheidsraad op te richten, en de taken, de organisatie en de werking ervan te bepalen.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, komt in de plaats van het koninklijk besluit van 15 mei 1849 tot oprichting van een Hoge Gezondheidsraad en het koninklijk besluit van 14 september 1919 tot reorganisatie van de Hoge Gezondheidsraad, die worden opgeheven.

3. Rechtsgrond daartoe kan worden gevonden, deels in artikel 37 van de Grondwet, voor zover de op te richten Raad een louter binnen het bestuur georganiseerd adviesorgaan betreft dat als taak heeft de regering voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen, deels in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de wetten waarin het advies van de Hoge Gezondheidsraad verplicht wordt voorgeschreven. Er moet immers worden aangenomen dat wanneer de wetgever de verplichte raadpleging voorschrijft van een adviesorgaan dat nog niet uitdrukkelijk bij wet is opgericht, de Koning op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid dat orgaan vermag te organiseren. Desalniettemin verdient het aanbeveling een uitdrukkelijke

.../...

wettelijke rechtsgrond te creëren, waarin aan de Koning de bevoegdheid wordt toegekend om, met inachtneming van de erin omschreven beginselen, de Hoge Gezondheidsraad nader te regelen. Aldus kan ook een zekere rechtsgrond worden geboden voor koninklijke besluiten die thans, zonder dat daartoe een uitdrukkelijke rechtsgrond aanwezig is, het inwinnen van een advies van de Hoge Gezondheidsraad verplicht stellen.

In zoverre in het ontworpen besluit het statuut van rijksambtenaren wordt geregeld, dient bovendien bijkomend rechtsgrond te worden gezocht in artikel 107 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef ook melding te worden gedaan van de artikelen 107 en 108 van de Grondwet, en dienen aan de aanhef leden te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van de wetsbepalingen waarbij het advies van de Hoge Gezondheidsraad wordt vereist.

5. In het huidige zevende lid van de aanhef dient de datum van 5 januari 2007 te worden vervangen door de datum van 29 augustus 2006.

6. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het huidige achtste lid van de aanhef als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 42.114/3 van de Raad van State, gegeven op 30 januari 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

7. De in het huidige negende en tiende lid opgenomen consideransen zijn weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip of een betere situering van de ontworpen regeling. Zij kunnen dan ook worden weggelaten.

Artikel 2

8. In artikel 2 kan worden gespecificeerd dat de Hoge Gezondheidsraad wordt opgericht bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

9. In hetzelfde artikel dient het zinsdeel ", afgekort H.G.R." te worden weggelaten. Die afkorting wordt immers niet in het ontwerp gebruikt, terwijl krachtens artikel 1, 1/, de Hoge Gezondheidsraad in het ontworpen besluit als "Raad" kan worden betiteld.

Artikel 6

10. Het huishoudelijk reglement van de Raad kan slechts praktische regels bevatten betreffende de organisatie of de werking ervan. De regels betreffende de selectie van de kandidaten kunnen derhalve niet in het huishoudelijk reglement worden bepaald, maar dienen in het ontworpen besluit zelf te worden opgenomen. Artikel 6, laatste lid, dient gelet hierop te worden aangepast.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 7, § 2, derde lid.

Artikel 9

11. De gemachtigde verklaarde dat in artikel 9, § 1, eerste lid, 1/, ook gewag moet worden gemaakt van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (opgericht bij de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten).

.../...

Artikel 14

12. Volgens de gemachtigde wordt met het in artikel 14 bedoelde "Directie Comité" (lees: directiecomité) het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu bedoeld. Dit wordt best uitdrukkelijk bepaald.

Artikel 18

13. Krachtens artikel 18, eerste en tweede lid, mogen de daarin bedoelde personen geen feiten bekendmaken waarvan zij uit hoofde van hun ambt kennis hebben gehad (lees: hebben). In artikel 18, derde lid, wordt hiervan enkel uitgezonderd de inhoud van de adviezen en de aanbevelingen die gepubliceerd zijn.

Deze bepaling vormt een beperking van de vrijheid van meningsuiting, die onder meer bij artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is gewaarborgd.

Beperkingen zijn luidens artikel 10, lid 2, van het EVRM enkel toegelaten op voorwaarde dat zij bij de wet worden voorzien en nodig zijn in een democratische samenleving in het belang van 's lands veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Het is de vraag of de zeer algemene geformuleerde bepalingen van artikel 18, eerste en tweede lid, van het ontwerp wel in overeenstemming te brengen zijn met het genoemde artikel 10 van het EVRM. Daarbij dient eraan te worden herinnerd dat een beperking van het recht op vrije meningsuiting in het licht van de in artikel 10, lid 2, van het EVRM aangegeven beperkingsgronden slechts nodig kan worden geacht in een democratische samenleving, wanneer zij beantwoordt aan een dwingende

.../...

maatschappelijke noodwendigheid en op voorwaarde dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel ⁽¹⁾. Bij de toetsing aan de genoemde verdragsbepaling dient er ook mee rekening te worden gehouden dat bepaalde informatie bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het ontwerp, toegankelijk voor het publiek kan zijn op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waaraan het ontworpen besluit uiteraard geen afbreuk doet.

Artikel 20

14. Luidens artikel 20 worden de nodige kredieten voor de werking van de Raad elk jaar ingeschreven op de begroting van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Het komt niet de Koning, maar wel de wetgever (in de algemene uitgavenbegroting zelf), toe te bepalen dat de bedoelde kredieten op de begroting worden ingeschreven. Artikel 20 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 23

15. Volgens de gemachtigde zijn er geen redenen om af te wijken van de gewone regel van inwerkingtreding van besluiten. Artikel 23 kan derhalve vervallen.

⁽¹⁾ Zie D. VOORHOOF, "Artikel 10, Vrijheid van meningsuiting", in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, volume I, Antwerpen, 2004, 982 en volgende.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.114/3

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 16 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création du Conseil supérieur de la Santé", a donné le 30 janvier 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de créer un Conseil supérieur de la Santé et d'en fixer les missions, l'organisation et le fonctionnement.

L'arrêté dont le projet est à l'examen remplace et abroge les arrêtés royaux du 15 mai 1849 portant institution d'un Conseil supérieur d'hygiène publique et du 14 septembre 1919 réorganisant le Conseil supérieur d'Hygiène.

3. Le fondement juridique requis peut être trouvé en partie dans l'article 37 de la Constitution, pour autant que le Conseil à créer soit seulement un organe consultatif établi au sein de l'administration et chargé de fournir des informations au gouvernement ou de formuler des avis ou propositions non contraignants, en partie dans l'article 108 de la Constitution, lu conjointement avec les lois qui imposent de recueillir l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène. Il faut en effet considérer que lorsque le législateur impose de recueillir l'avis d'un organe consultatif non encore créé expressément par la loi, le pouvoir général d'exécution du Roi Lui permet d'organiser cet organe. Il n'en demeure pas moins recommandable de créer un fondement juridique explicite qui confère au Roi le pouvoir de régler les modalités relatives au Conseil supérieur de la Santé en tenant compte des principes qui y sont définis. Cette manière de procéder procure aussi un fondement juridique sûr aux arrêtés royaux qui, actuellement, imposent de recueillir un avis du Conseil supérieur d'Hygiène en l'absence de fondement juridique explicite à cet effet.

.../...

Dans la mesure où l'arrêté en projet régit le statut d'agents de l'État, il convient en outre de rechercher un fondement juridique complémentaire dans l'article 107 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule doit également faire mention des articles 107 et 108 de la Constitution, et il faut ajouter au préambule des alinéas faisant référence aux dispositions légales qui requièrent l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène.

5. Dans l'actuel septième alinéa du préambule, il y a lieu de remplacer la date du 5 janvier 2007 par celle du 29 août 2006.

6. L'avis étant demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'actuel huitième alinéa du préambule sera rédigé comme suit:

"Vu l'avis 42.114/3 du Conseil d'État, donné le 30 janvier 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

7. Les considérants figurant dans les actuels neuvième et dixième alinéas sont peu pertinents et ne sont en tout cas pas nécessaires à une bonne compréhension du texte en projet, pas plus qu'ils ne permettent de mieux le situer. Ils peuvent dès lors être omis.

Article 2

8. L'article 2 peut préciser que le Conseil supérieur de la Santé est créé auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

9. Dans le même article, le membre de phrase ", en abrégé C.S.S." doit être omis. Le projet n'utilise en effet pas cette abréviation, tandis que l'article 1^{er}, 1/, indique que dans l'arrêté en projet, le Conseil supérieur de la Santé peut être appelé "Conseil".

Article 6

10. Seules peuvent figurer dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil des règles pratiques relatives à son organisation ou à son fonctionnement. Ce règlement ne peut dès lors fixer les règles concernant la sélection des candidats, qui doivent être inscrites dans l'arrêté en projet même. L'article 6, dernier alinéa, doit être adapté en conséquence.

Une même observation s'applique à l'égard de l'article 7, § 2, alinéa 3.

Article 9

11. Le délégué a déclaré que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, doit également faire état de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé).

Article 14

12. Selon le délégué, le "Comité de Direction" visé à l'article 14 est le comité de direction du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Mieux vaudrait le préciser expressément.

Article 18

13. En vertu de l'article 18, alinéas 1^{er} et 2, les personnes qui y sont visées ne peuvent révéler les faits dont elles auraient (lire: ont) connaissance en raison de leur fonction. L'article 18, alinéa 3, ne déroge à cette interdiction qu'en ce qui concerne le contenu des avis et des recommandations qui ont été publiés.

Cette disposition comporte une restriction à la liberté d'expression qui est notamment garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Selon l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, les restrictions ne sont autorisées que si elles sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La question se pose de savoir si la formulation très générale des dispositions de l'article 18, alinéas 1^{er} et 2, du projet peut effectivement se concilier avec l'article 10 précité de la CEDH. À cet égard, il convient de rappeler qu'au regard des motifs de restriction indiqués à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, une limitation de la liberté d'expression ne peut être jugée nécessaire dans une société démocratique que si elle correspond à un besoin social impérieux et à condition qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé ⁽¹⁾. S'agissant d'examiner la

⁽¹⁾ Voir D. VOORHOOF, "Artikel 10, Vrijheid van meningsuiting", dans J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, volume I, Anvers, 2004, 982 et suivants.

conformité à la disposition de la Convention précitée, il faut également tenir compte du fait que certaines informations visées à l'article 18, alinéa 1^{er}, du projet, peuvent être accessibles au public sur le fondement de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration à laquelle l'arrêté en projet ne déroge manifestement pas.

Article 20

14. L'article 20 dispose que les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont inscrits chaque année au budget du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Ce n'est pas au Roi, mais bien au législateur (dans le budget général des dépenses même) qu'il appartient de prescrire que les crédits visés sont inscrits au budget. L'article 20 doit dès lors être omis du projet.

Article 23

15. Selon le délégué, aucune raison ne justifie de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés. L'article 23 peut dès lors être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT