

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.084/1/V
VAN 10 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 6 augustus 2008 door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nadere regels voor financiering door het fonds tot bestrijding van verslavingen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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

2.1. Artikel 116, § 2, eerste lid, van de programmawet van 22 december 2003, zoals gewijzigd door de programmawet van 20 juli 2006, bepaalt dat vanaf het jaar 2006 jaarlijks een bedrag van 5 miljoen euro ten laste wordt gelegd van de begroting voor de administratiekosten van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV) voor de financiering van een fonds tot bestrijding van de verslavingen.

Luidens het tweede lid van dat artikel 116, § 2, wordt het in het eerste lid bedoelde bedrag overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden aangewend voor de financiering van projecten tot bestrijding van de verslavingen georganiseerd op initiatief van de overheden die Hij aanwijst.

Het ontworpen besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het voormelde artikel 116, § 2, tweede lid.

2.2. Het ontwerpbesluit definieert wat dient te worden verstaan onder bestrijding van verslavingen, bepaalt dat de aanvragen voor financiering van projecten tot bestrijding van verslavingen moeten worden ingediend bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, en richt een begeleidingscomité verslavingen en een

.../...

begeleidingscomité tabak op⁽¹⁾, met mogelijkheid dat ook elke "gefedereerde overheid die bevoegd is inzake gezondheid" in elk comité een vertegenwoordiger aanwijst. De begeleidingscomités geven advies over de financieringsaanvragen en stellen de projecten die een gunstig advies kregen voor aan het Verzekeringscomité van het RIZIV, dat beslist over de toekenning van de financiering en met de initiatiefnemer een overeenkomst sluit. De begeleidingscomités kunnen ook aan de ministers bevoegd voor Sociale Zaken en voor Volksgezondheid aanbevelingen doen over "de te volgen richtingen inzake bestrijding van verslavingen of tabaksgebruik".

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 28 december 2006 tot vaststelling van de nadere regels voor subsidiëring door het Fonds tot bestrijding van de verslavingen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. In artikel 1 wordt het toepassingsgebied van het ontwerp afgebakend aan de hand van een definitie van het begrip "bestrijding van de verslavingen" luidende als volgt:

"elke actie die beoogt, in het kader van de federale bevoegdheden:

- voorlichting te geven over de gevaren van gebruik van en van gewenning aan producten die tot verslaving kunnen leiden;
- het gebruik van zulke producten te beperken, vooral bij jongeren;
- de regelgeving over producten die tot verslaving kunnen leiden te leren begrijpen en na te leven;
- de opvang alsook de medische, psychologische en sociale begeleiding van de gebruikers te bevorderen".

⁽¹⁾ Telkens bestaande uit een vertegenwoordiger van de beleidscel van de minister bevoegd voor Sociale Zaken, een vertegenwoordiger van de beleidscel van de minister bevoegd voor Volksgezondheid, vertegenwoordigers van het RIZIV en vertegenwoordigers van de FOD Volksgezondheid en wat betreft het begeleidingscomité verslavingen vertegenwoordigers van de federaties die gespecialiseerde instellingen inzake verslavingen verenigen en wetenschappelijke deskundigen en wat betreft het begeleidingscomité tabak tabakdeskundigen inzake tabaksverslaving.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde voor deze vier categorieën de volgende voorbeelden gegeven:

- "- informer des dangers liés à la consommation et à l'accoutumance aux produits pouvant engendrer une assuétude;

exemple: projet visant à informer le secteur médical du danger de la consommation d'alcool durant la grossesse via des formations professionnelles;

- réduire la consommation de ces produits, particulièrement celle des jeunes; interdire la vente de l'alcool dans les grandes surfaces au moins de 18 ans, apposer des photos sur les paquets de cigarettes,
- favoriser la compréhension et le respect de la réglementation relative aux produits pouvant engendrer une assuétude; via par exemple des campagnes publicitaires expliquant les interdictions existantes (interdiction de la vente de tabac au moins de 16);
- favoriser l'accueil ainsi que l'accompagnement médical, psychologique et social des usagers;

exemple: favoriser des projets visant à coordonner l'offre médicale spécialisée offerte aux mineurs dépendants de drogues ouverture d'unité de crise dans des hopitaux pour un public cible accompagnement des prostituées qui se droguent, des parents d'enfants dépendants, ect.....".

De zeer algemene omschrijving van deze categorieën, zoals toegelicht door de gemachtigde, sluit niet uit dat ook projecten aangaande aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake gezondheidszorg (artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) of inzake bijstand aan personen (artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) hieronder kunnen worden begrepen, waardoor het bevoegdheidsterrein van de gemeenschappen kan worden betreden ⁽²⁾.

⁽²⁾ Zo zijn de gemeenschappen bijvoorbeeld, op grond van de voormelde bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd voor onder meer "het informeren over de risico's verbonden aan het gebruik van tabaksproducten" en "het ontwikkelen en uitvoeren van preventiestrategieën die tot doel hebben de vraag naar tabaksproducten te doen afnemen" (advies 44.897/VR/V van 19 augustus 2008 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, en het Waalse Gewest over de bestrijding van het tabaksgebruik), en om geestelijke en sociale bijstand dienaangaande te organiseren.

Hoewel de toevoeging van de woorden "in het kader van de federale bevoegdheden" lijkt aan te geven dat de stellers van het ontwerp binnen het bevoegdheidsdomein van de federale overheid beogen te blijven, verdient het toch aanbeveling dat de omschrijving van de in artikel 1 van het ontwerp vermelde categorieën nog preciezer zou gebeuren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de artikelen 3, derde lid, en 5, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat elke "gefedereerde overheid die bevoegd is inzake gezondheid" een vertegenwoordiger kan aanwijzen om te zetelen in respectievelijk het begeleidingscomité verslavingen en in het begeleidingscomité tabak, die elk uit niet meer dan twee vertegenwoordigers van "de federale entiteiten" mogen bestaan. Zij worden, in voorkomend geval, jaarlijks aangewezen na goedkeuring door de Interministeriële conferentie Volksgezondheid.

Gevraagd naar de werkbaarheid van die ontworpen regeling nu, enerzijds, elke gefedereerde overheid die bevoegd is inzake gezondheid (lees: en bijstand aan personen), waarmee worden bedoeld de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie en het Waalse Gewest in zoverre zij betrokken bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen, een vertegenwoordiger kan aanwijzen om te zetelen in de begeleidingscomités, en, anderzijds, de begeleidingscomités uit niet meer dan twee van "hun" vertegenwoordigers mag bestaan, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Cet alinéa signifie bien que deux représentants des entités fédérées peuvent siéger au sein du fonds. Les 6 entités fédérées font un roulement entre elles (après approbation de la CIM) tous les ans ou pour dire les choses simplement le membre désigné représentant une entité siégera un an sur trois".

Die bedoeling blijkt onvoldoende uit de tekst. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

5. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de vertegenwoordigers van de "gemeenschappen" een beslissende stem hebben in de begeleidingscomités.

.../...

Wat dat betreft, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving aanvaard dat de deeltentiteiten kunnen vertegenwoordigd zijn in federale organen op voorwaarde dat deze vertegenwoordiging louter facultatief is, wat impliceert dat de betrokken vertegenwoordigers niet stemgerechtigd zijn en dat aangegeven wordt dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of de omstandigheid dat laatstgenoemden de vergaderingen van de organen niet bijwonen, geen gevolgen kan hebben voor de werking van deze organen of voor de geldigheid van de handelingen die deze organen stellen ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

De bepalingen van het ontwerp dienen dan ook te worden vervolledigd in de zin zoals hiervoor is aangegeven.

BIJZONDERE OPMERKING

Artikel 10

6. Artikel 10 bepaalt dat het besluit, dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

⁽³⁾ Advies 38.161/AV van 24 maart 2005 over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

⁽⁴⁾ Het andere mechanisme waarop beroep kan worden gedaan wanneer de vertegenwoordiging van de deeltentiteiten in federale organen verplicht is, is vastgelegd in artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt als volgt:

"Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, regelt de Koning de vertegenwoordiging 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".

Uit het ontwerp blijkt evenwel nergens dat het de bedoeling is toepassing te maken van deze bepaling.

⁽⁵⁾ Hoewel te dezen de vertegenwoordigers van de "gemeenschappen" nooit de meerderheid in de begeleidingscomités kunnen uitmaken, valt niet uit te sluiten dat zij in bepaalde omstandigheden een beslissende invloed zouden kunnen hebben bij verdeeldheid onder de andere leden van de begeleidingscomités.

Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, lijken er geen specifieke redenen te bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten.

Artikel 10 kan dus beter worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.084/1/V
DU 10 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, le 6 août 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 septembre 2008, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de financement par le fonds de lutte contre les assuétudes", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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

2.1. L'article 116, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi-programme du 22 décembre 2003, modifié par la loi-programme du 20 juillet 2006, dispose que dès l'année 2006, un montant annuel de 5 millions d'euros est mis à charge du budget des frais d'administration de l'Institut national de l'assurance maladie invalidité (ci-après: l'INAMI) pour être destiné au financement d'un fonds de lutte contre les assuétudes.

Selon l'alinéa 2 de cet article 116, § 2, le montant visé à l'alinéa 1^{er} est affecté, conformément aux conditions fixées par le Roi, au financement des projets de lutte contre les assuétudes qui sont organisés sur l'initiative des autorités qu'Il désigne.

L'arrêté en projet entend pourvoir à l'exécution de l'article 116, § 2, alinéa 2, précité.

2.2. L'arrêté en projet définit ce qu'il y a lieu d'entendre par la lutte contre les assuétudes, il dispose que les demandes de financement de projets de lutte contre les assuétudes doivent être introduites auprès du Service public fédéral Santé publique et il

crée un comité d'accompagnement assuétudes ainsi qu'un comité d'accompagnement tabac ⁽¹⁾, tout en prévoyant la possibilité que chaque "autorité fédérée compétente en matière de santé" désigne un représentant dans chaque comité. Les comités d'accompagnement donnent un avis sur les demandes de financement et soumettent les projets qui ont reçu un avis positif au Comité de l'assurance de l'INAMI qui décide de l'octroi du financement et conclut une convention avec l'initiateur du projet. Les comités d'accompagnement peuvent également faire des recommandations aux ministres qui ont respectivement les affaires sociales et la santé publique dans leurs attributions "sur les orientations à suivre en matière de lutte contre les assuétudes et le tabagisme".

L'arrêté en projet entend se substituer à l'arrêté royal du 28 décembre 2006 fixant les modalités d'attribution du Fonds de lutte contre les assuétudes.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3. L'article 1^{er} circonscrit le champ d'application du projet en se basant sur une définition de la notion de "lutte contre les assuétudes" énoncée comme suit:

"toute action qui vise, dans le cadre des compétences fédérales, à:

- informer des dangers liés à la consommation et à l'accoutumance aux produits pouvant engendrer une assuétude;
- réduire la consommation de ces produits, particulièrement celle des jeunes;
- favoriser la compréhension et le respect de la réglementation relative aux produits pouvant engendrer une assuétude;
- favoriser l'accueil ainsi que l'accompagnement médical, psychologique et social des usagers".

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a donné les exemples suivants pour ces quatre catégories:

(1) Composé chaque fois d'un représentant de la cellule stratégique du ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions, d'un représentant de la cellule stratégique du ministre qui a la santé publique dans ses attributions, de représentants de l'INAMI et de représentants du SPF Santé publique et, en ce qui concerne le comité d'accompagnement assuétudes, de représentants des fédérations qui regroupent des institutions spécialisées en matière d'assuétudes et d'experts scientifiques ainsi que, en ce qui concerne le comité d'accompagnement tabac, d'experts en matière de tabagisme.

- "- informer des dangers liés à la consommation et à l'accoutumance aux produits pouvant engendrer une assuétude;

exemple: projet visant à informer le secteur médical du danger de la consommation d'alcool durant la grossesse via des formations professionnelles;

- réduire la consommation de ces produits, particulièrement celle des jeunes; interdire la vente de l'alcool dans les grandes surfaces au moins de 18 ans, apposer des photos sur les paquets de cigarettes,
- favoriser la compréhension et le respect de la réglementation relative aux produits pouvant engendrer une assuétude; via par exemple des campagnes publicitaires expliquant les interdictions existantes (interdiction de la vente de tabac au moins de 16);
- favoriser l'accueil ainsi que l'accompagnement médical, psychologique et social des usagers;

exemple: favoriser des projets visant à coordonner l'offre médicale spécialisée offerte aux mineurs dépendants de drogues ouverture d'unité de crise dans des hôpitaux pour un public cible accompagnement des prostituées qui se droguent, des parents d'enfants dépendants, ect.....".

La définition très large de ces catégories, telle qu'elle est expliquée par le délégué, n'exclut pas qu'elle puisse également englober des projets concernant des matières qui relèvent de la compétence des communautés en matière de soins de santé (article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) ou en matière d'aide aux personnes (article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980), risquant ainsi d'empiéter sur les compétences des communautés ⁽²⁾.

Bien que l'ajout des mots "dans le cadre des compétences fédérales" paraisse indiquer que les auteurs du projet entendent rester dans la sphère de compétences de l'autorité fédérale, il est recommandé, néanmoins, de définir avec davantage de précision encore les catégories mentionnées à l'article 1^{er} du projet.

(2) Ainsi, par exemple, les dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980 attribuent aux communautés des compétences, entre autres, pour "l'information quant aux risques associés à la consommation de produits de tabac" et pour "le développement et l'exécution de stratégies de prévention qui ont pour but de diminuer la demande pour les produits de tabac" (avis 44.897/VR/V du 19 août 2008 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme") et pour organiser l'assistance morale et sociale à cet égard.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les articles 3, alinéa 3, et 5, alinéa 3, du projet disposent que chaque "autorité fédérée compétente en matière de santé" peut désigner un représentant pour siéger au sein, respectivement, du comité d'accompagnement assuétudes et du comité d'accompagnement tabac, lesquels ne peuvent compter que deux représentants maximum "pour l'ensemble des entités fédérées". Le cas échéant, ils sont désignés chaque année sur approbation de la Conférence interministérielle de la Santé publique.

Interrogé à cet égard sur l'applicabilité du règlement en projet, dès lors que, d'une part, chaque autorité fédérée compétente en matière de santé (lire: et d'aide aux personnes), à savoir la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne, dans la mesure où elles exercent des compétences concernées de la Communauté française, peut désigner un représentant pour siéger dans les comités d'accompagnement, et, d'autre part, que les comités d'accompagnement ne peuvent être composés de plus de deux de "leurs" représentants, le délégué a répondu ce qui suit:

"Cet alinéa signifie bien que deux représentants des entités fédérées peuvent siéger au sein du fonds. Les 6 entités fédérées font un roulement entre elles (après approbation de la CIM) tous les ans ou pour dire les choses simplement le membre désigné représentant une entité siègera un an sur trois".

Cette intention ne ressort pas suffisamment du texte. Le projet sera complété sur ce point.

5. Selon le délégué, il s'agit que les représentants des "communautés" aient une voix délibérative au sein des comités d'accompagnement.

Sur ce point, le Conseil d'État, section de législation, a admis que les entités fédérées puissent être représentées au sein d'organes fédéraux, à condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique que les représentants visés ne disposent pas d'une voix délibérative et qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions des

.../...

organes ne puisse avoir de répercussion sur le fonctionnement de ceux-ci ni sur la validité des actes qu'ils posent ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

Dès lors, on complétera les dispositions du projet dans le sens indiqué ci-dessus.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Article 10

6. L'article 10 dispose que l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Comme l'a confirmé le délégué, aucun motif spécifique ne semble justifier une dérogation au délai normal prévu pour l'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

Mieux vaudrait, dès lors, supprimer l'article 10.

⁽³⁾ Avis 38.161/AG du 24 mars 2005 sur une proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel.

⁽⁴⁾ L'autre mécanisme auquel on peut avoir recours, lorsque la représentation des entités fédérées au sein d'organes fédéraux est obligatoire, est celui prévu par l'article 92*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel:

"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".

Il ne ressort toutefois pas du projet qu'il s'agit d'appliquer cette disposition.

⁽⁵⁾ Bien qu'en l'occurrence les représentants des "communautés" ne peuvent jamais constituer la majorité au sein des comités d'accompagnement, on ne peut exclure que, dans certaines circonstances, ils puissent avoir une influence décisive en cas de désaccord entre les autres membres de ces comités.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

G. VAN HAEGENDOREN