

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 47.181/3
VAN 29 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 47.181/3
DU 29 SEPTEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 9 september 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende samenstelling en organisatie van het Overlegcomité met de gebruikers van het eHealth-platform", heeft het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 9 septembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant composition et organisation du Comité de concertation des utilisateurs de la plate-forme eHealth", a donné l'avis suivant:

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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt in de eerste plaats tot het regelen van de samenstelling en de organisatie van het Overlegcomité met de gebruikers van het eHealth-platform, bedoeld in hoofdstuk 8 van de wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform. Daarnaast wordt ook bepaald dat geen presentiegelden of vergoedingen worden toegekend of kosten worden terugbetaald aan de leden van dat comité.

3. In zoverre in het ontworpen besluit de samenstelling en de organisatie van het Overlegcomité met de gebruikers van het eHealth-platform (hierna: Overlegcomité) worden geregeld, vindt het rechtsgrond in artikel 23, eerste lid, van de wet van 21 augustus 2008, op grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer de samenstelling van het Overlegcomité kan bepalen en de nadere regels betreffende zijn werking kan vaststellen.

Voor artikel 6 van het ontworpen besluit, dat bepaalt dat aan de leden van het Overlegcomité geen presentiegelden of vergoedingen worden toegekend of kosten worden terugbetaald, is er evenwel geen rechtsgrond aanwezig. Artikel 23, tweede lid, van de wet van 21 augustus 2008 impliceert immers reeds dat presentiegelden of onkostenvergoedingen worden toegekend; de Koning wordt erin enkel gemachtigd het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van die presentiegelden of vergoedingen te bepalen, en kan derhalve niet bepalen dat in het geheel geen presentiegelden of onkostenvergoedingen worden toegekend.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, volstaat het om in het eerste lid van de aanhef te verwijzen naar artikel 23, eerste lid, van de wet van 21 augustus 2008.

5. In het vierde lid van de aanhef vervange men de woorden "Onze Minister van Begroting" door de woorden "de Staatssecretaris voor Begroting".

Artikel 1

6. Luidens artikel 1, § 1, 11/, van het ontwerp houden in het Overlegcomité ook zes leden zitting die als vertegenwoordigers optreden van de gemeenschaps- en gewestregeringen en van de overheidsdiensten met rechtspersoonlijkheid die onder de gemeenschappen en de gewesten ressorteren.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat, behoudens wanneer toepassing wordt gemaakt van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een vertegenwoordiging van de deelentiteiten in een federaal adviesorgaan slechts mogelijk is op voorwaarde dat deze vertegenwoordiging louter facultatief is, wat impliceert dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of de omstandigheid dat laatstgenoemden de vergaderingen van de organen niet bijwonen, geen gevolgen mag hebben voor de werking van deze organen of voor de geldigheid van de handelingen die deze organen stellen. In het krachtens artikel 22, tweede lid, van de wet van 21 augustus 2008 op te stellen huishoudelijk reglement dient hiermee rekening te worden gehouden.

Artikel 4

7. In artikel 4, eerste en derde lid, van het ontwerp is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van een "eHealth-stuurgroep", en in de Franse tekst van een "comité directeur eHealth". Die discordantie dient te worden verholpen.

Artikel 5

8. In artikel 5 van het ontwerp wordt artikel 23, vierde lid, van de wet van 21 augustus 2008 geparafraseerd.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient evenwel te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk zou zijn voor de leesbaarheid of een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het overnemen van regels van hogere rang in een uitvoeringsbesluit worden gebillijkt (mits de oorsprong van de betrokken regel wordt aangegeven), maar dit is te dezen niet het geval.

Artikel 5 van het ontwerp dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 7

9. Volgens de gemachtigde bestaat er geen reden om af te wijken van de normale termijn van inwerkingtreding van reglementaire besluiten, zodat artikel 7 van het ontwerp kan worden weggelaten.

Artikel 8

10. De uitvoering van een besluit moet gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen.

De ministers die bevoegd zijn voor de bij het ontworpen besluit geregelde aangelegenheid moeten derhalve op abstracte wijze worden aangewezen, en niet individueel met vermelding van hun bevoegdheden zoals ze voorkomen in hun benoemingsbesluit.

De redactie van artikel 8 van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend tout d'abord régler la composition et l'organisation du Comité de concertation des utilisateurs de la plate-forme eHealth, visé au chapitre 8 de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth. Il prévoit également qu'il n'est pas attribué de jetons de présence, d'indemnités ou de remboursement des frais aux membres de ce comité.

3. Dans la mesure où il règle la composition et l'organisation du Comité de concertation des utilisateurs de la plate-forme eHealth (ci-après: le Comité de concertation), l'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 août 2008, en vertu duquel le Roi peut, notamment, déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition du Comité de concertation et fixer les modalités de son fonctionnement.

L'article 6 de l'arrêté en projet, qui dispose qu'il n'est pas attribué de jetons de présence, d'indemnités ou de remboursement des frais aux membres du Comité de concertation, est toutefois dépourvu de fondement juridique. En effet, l'article 23, alinéa 2, de la loi du 21 août 2008 implique déjà qu'il est attribué des jetons de présence et des indemnités pour frais; il habilite uniquement le Roi à déterminer le montant et les conditions d'octroi de ces jetons de présence ou indemnités mais ne l'autorise dès lors pas à prévoir qu'il ne sera attribué de jetons de présence ou d'indemnité pour frais d'une manière générale.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément à ce qui a été relevé quant au fondement juridique de l'arrêté en projet, il suffit de faire référence dans le premier alinéa du préambule à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 août 2008.

5. Dans le quatrième alinéa du préambule, on remplacera les mots "de Notre Ministre du Budget" par les mots "du Secrétaire d'État au Budget".

Article 1^{er}

6. Aux termes de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 11/, du projet, le Comité de concertation compte également six membres représentant les gouvernements des communautés et des régions et les services publics dotés de la personnalité civile relevant des communautés et des régions.

À cet égard, force est de signaler que, sauf s'il est fait application de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la représentation des entités fédérées dans un organe consultatif fédéral n'est possible qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique que la circonstance qu'il ne soit pas désigné de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de ces organes ne puisse avoir de répercussion sur leur fonctionnement ni sur la validité de leurs actes. Le règlement d'ordre intérieur qui doit être rédigé en vertu de l'article 22, alinéa 2, de la loi du 21 août 2008, en tiendra compte.

Article 4

7. L'article 4, alinéas 1^{er} et 3, du projet comprend une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, lequel fait état d'un "eHealth-stuurgroep", alors qu'il est question dans le texte français d'un "comité directeur eHealth". Il convient de remédier à cette discordance.

Article 5

8. L'article 5 du projet paraphrase l'article 23, alinéa 4, de la loi du 21 août 2008.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il peut également être source de confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire perdre de vue par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

Reproduire des normes supérieures dans un arrêté d'exécution, ne peut se justifier (à condition d'indiquer l'origine de la règle concernée) que si la lisibilité ou une bonne compréhension des dispositions en projet le commande. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

L'article 5 du projet doit dès lors être omis.

Article 7

9. Selon le délégué, il n'y a pas lieu de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires, de sorte que l'article 7 du projet peut être omis.

Article 8

10. L'exécution d'un doit être assurée au-delà des changements de ministres.

Les ministres compétents dans la matière réglée par l'arrêté en projet doivent dès lors être désignés d'une manière abstraite et non pas individuellement en mentionnant leurs compétences, telles qu'elles figurent dans leur arrêté de nomination.

La rédaction de l'article 8 du projet sera adaptée en conséquence.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

P. LEMMENS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS