

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 50.314/3
VAN 27 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 50.314/3
DU 27 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 september 2011 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 tot oprichting van een Federale Raad voor de Huisartsenkringen', heeft het volgende advies gegeven:

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 14 septembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 instituant un Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes', 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 beperkt tot 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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 ‘tot oprichting van een Federale Raad voor de Huisartsenkringen’. Dat artikel heeft betrekking op de taken van de Federale Raad voor de Huisartsenkringen, dat een orgaan is dat is opgericht bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Aan die raad worden twee nieuwe taken toegekend, namelijk het verstrekken van advies aan de minister bevoegd voor de volksgezondheid over de organisatie van de “wachten” van huisartsen en het vertegenwoordigen van de huisartsenkringen bij federale instanties.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 37 van de Grondwet, op grond waarvan de Koning de organisatie en de werking van de uitvoerende macht nader kan regelen.

Voor zover het gaat om het toevertrouwen van een nieuwe (facultatieve) adviesbevoegdheid aan de genoemde raad, is het ontwerp geheel inpasbaar binnen die rechtsgrond.

Voor zover de in het ontworpen artikel 7, 6°, van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 bedoelde “vertegenwoordiging” zou verwijzen naar een vertegenwoordiging van de huisartsenkringen in de juridische zin van dat begrip, kan artikel 107 van de Grondwet geen rechtsgrond bieden voor die bepaling nu de huisartsenkringen zelf verenigingen zonder winstoogmerk zijn die uiteraard geen deel uitmaken van de uitvoerende macht. Wel biedt de genoemde grondwetsbepaling rechtsgrond indien het zou gaan om een participatie van de Federale Raad voor de Huisartsenkringen zelf in de activiteiten van federale instanties, op voorwaarde dat die tot de uitvoerende macht behoren.¹

VORMVEREISTEN

5. Luidens de begeleidende brief bij de adviesaanvraag werd geen advies aan de inspecteur van Financiën gevraagd, evenmin als een begrotingsakkoord, omdat het ontwerp geen enkele budgettaire impact zou hebben. Door het toekennen van nieuwe taken aan de Federale Raad voor de Huisartsenkringen, zou de activiteit van die raad evenwel kunnen toenemen, waardoor het bedrag van de op grond van artikel 10 van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 toe te kennen presentiegelden, reiskosten en verblijfskosten kan verhogen. Een advies van de inspecteur van Financiën lijkt dus vereist, minstens om te beoordelen of het ontwerp al dan niet een budgettaire weerslag heeft (zie artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’). Zo uit dat advies zou blijken dat er wel degelijk een budgettaire weerslag is, dient het ontwerp eveneens te worden voorgelegd aan de akkoordbevinding van de Minister van of Staatssecretaris voor Begroting.

Mocht het vervullen van deze vormvereiste(n) aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

¹ Indien het gaat om gedecentraliseerde instanties, dient het wettelijke kader waarbinnen die instanties opereren, daartoe wel ruimte te bieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Aangezien de Raad van State om advies wordt verzocht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, redigere men het derde lid van de aanhef als volgt:

“Gelet op advies 50.314/3 van de Raad van State, gegeven op 27 september 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

7. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerking 4), wordt in het ontworpen artikel 7, 6°, van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 best gepreciseerd dat die bepaling betrekking heeft op de participatie van de Federale Raad voor de Huisartsenkringen in de activiteiten van instanties die behoren tot de federale uitvoerende macht, althans zo dit in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* * *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 7 de l'arrêté royal du 16 février 2006 'instituant un Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes'. Cet article a trait aux missions du Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes, un organe institué auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Ce conseil est investi de deux nouvelles tâches, à savoir, remettre au ministre qui a la santé publique dans ses attributions des avis concernant l'organisation des gardes de médecine générale et représenter les cercles de médecins généralistes auprès des instances fédérales.

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 37 de la Constitution, en vertu duquel le Roi peut préciser l'organisation et le fonctionnement du pouvoir exécutif.

Dans la mesure où il s'agit de confier une nouvelle compétence d'avis (facultative) au conseil précité, le projet s'inscrit parfaitement dans le cadre de ce fondement juridique.

Dans la mesure où la « représentation » visée à l'article 7, 6°, en projet, de l'arrêté royal du 16 février 2006 fait référence à une représentation des cercles de médecins généralistes au sens juridique de ce terme, l'article 107 de la Constitution ne peut procurer aucun fondement juridique à cette disposition, les cercles de médecins généralistes étant eux-mêmes des associations sans but lucratif ne relevant évidemment pas du pouvoir exécutif. Par contre, la disposition constitutionnelle précitée procurerait bel et bien un fondement juridique s'il s'agissait d'une participation du Conseil fédéral des médecins généralistes lui-même aux activités des instances fédérales, pour autant que celles-ci relèvent du pouvoir exécutif.¹

FORMALITÉS

5. Aux termes de la lettre d'accompagnement jointe à la demande d'avis, l'avis de l'inspecteur des finances n'a pas été sollicité, pas plus qu'un accord budgétaire car le projet n'aurait aucun impact budgétaire. L'attribution de nouvelles missions au Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes pourrait toutefois accroître l'activité de ce dernier et augmenter ainsi le montant des jetons de présence, des frais de parcours et des frais de séjour à accorder sur la base de l'article 10 de l'arrêté royal du 16 février 2006. L'avis de l'inspecteur des finances semble dès lors requis, du moins pour apprécier si le projet a ou non un impact budgétaire (voir l'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'). Si cet avis devait bel et bien établir l'existence d'un impact budgétaire, il y aurait lieu de soumettre le projet à l'accord du Ministre du Budget ou du Secrétaire d'État au budget.

Si l'accomplissement de cette (ces) formalité(s) devait entraîner des modifications au projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. L'avis du Conseil d'État ayant été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on rédigera le troisième alinéa du préambule comme suit:

¹ S'il s'agit d'instances décentralisées, le cadre légal dans lequel ces instances opèrent, doit le permettre.

« Vu l'avis 50.314/3 du Conseil d'État, donné le 27 septembre 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Article 1^{er}

7. Conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 4), il vaut mieux préciser à l'article 7, 6^o, en projet, de l'arrêté royal du 16 février 2006 que cette disposition a trait à la participation du Conseil fédéral des Cercles de médecins généralistes aux activités des instances relevant du pouvoir exécutif fédéral, du moins si tel est bien l'objectif poursuivi par les auteurs du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren P. LEMMENS,
Messieurs

J. SMETS,
B. SEUTIN,

J. VELAERS,

Mevrouw A.-M. GOOSSENS,
Madame

Het verslag werd uitgebracht door
de Heer W. PAS, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessor van de afdeling Wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté par
Monsieur W. PAS, premier auditeur.

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

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

P. LEMMENS