RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.509/1
van 1 februari 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 2005 houdende het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg en van de voorzitter van zijn raad van bestuur’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 52.509/1
du 1er février 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 22 septembre 2005 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Centre fédéral d’Expertise des Soins de Santé et du président de son conseil d’administration’

Op 5 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 februari 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 2005 houdende het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg en van de voorzitter van zijn raad van bestuur'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 februari 2013.

*

Le 5 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 4 février 2013, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 septembre 2005 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé et du président de son conseil d'administration'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 janvier 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er février 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te verduidelijken dat de contractuele experten bij het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (hierna: KCE) geen recht hebben op een competentiepremie. Tevens wordt, door middel van het van toepassing verklaren van het koninklijk besluit van 13 juni 2010[1], een fietsvergoeding van twintig cent per afgelegde kilometer toegekend aan onder meer het contractueel personeel en de voorzitter van de raad van bestuur van het KCE. Tot slot wordt een reglementaire basis tot stand gebracht voor het toekennen van maaltijdcheques aan de personeelsleden van het KCE en, wat de contractuele experten van het KCE betreft, voor de deelneming aan een groepsverzekering en een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering.

De ontworpen wijzigingen worden aangebracht in het koninklijk besluit van 22 september 2005 'houdende het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg en van de voorzitter van zijn raad van bestuur'.

2. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut', wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op het personeel van het KCE.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 270, § 2, van de programmawet (I) van 24 december 2002, wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op de voorzitter van de raad van bestuur van het KCE en de experten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet melding worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de rechtsgrond biedende bepalingen.[2] Men vulle het eerste lid van de aanhef derhalve aan met de woorden ", vervangen bij de wet van 24 december 2002".

4. Rekening houdend met hetgeen *sub* 2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, dient onmiddellijk na het eerste lid van de aanhef een nieuw lid te worden toegevoegd, luidende:

"Gelet op de programmawet (I) van 24 december 2002, artikel 270, § 2;".

---

[1] Koninklijk besluit van 13 juni 2010 'houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt'.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna verkort als "*Handleiding Wetgevingstechniek*" weergegeven.

5. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt gerefereerd aan artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 februari 1991 'tot vaststelling van de individuele geldelijke rechten van de personen bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen (niet: aangeworven) in de federale overheidsdiensten'. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 februari 1991 strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, noch wordt die bepaling erdoor gewijzigd. Dergelijke verwijzing is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp. Het betrokken lid moet bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

6. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp strekken tot het wijzigen van eenzelfde bepaling, zijnde artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 september 2005. De betrokken artikelen dienen derhalve in één wijzigingsartikel te worden ondergebracht[3], te redigeren als volgt:

"In artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 september 2005 houdende het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg en van de voorzitter van zijn raad van bestuur, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 november 2006 en 21 februari 2011, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 3, eerste lid, wordt de vermelding van het 'koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige federale overheidsdiensten' vervangen door de vermelding van het 'koninklijk besluit van 13 juni 2010 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt';

2° een paragraaf 4 wordt toegevoegd, luidende:

'§ 4. Met uitzondering van ...'".

7. Luidens het ontworpen artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 22 september 2005 (artikel 2 van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd) worden de "toekenningsmodaliteiten [inzake maaltijdcheques] door de Raad van Bestuur van [het] Federaal Kenniscentrum bepaald in functie van het beschikbare budget".

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de

[3] *Handleiding Wetgevingstechniek*, formule F 4-2-9-1.

Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

De bevoegdheid die in het ontworpen artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 22 september 2005 aan de raad van bestuur van het KCE wordt verleend om de "toekenningmodaliteiten" inzake maaltijdcheques te bepalen, kan niet worden beschouwd als betrekking hebbende op een aangelegenheid met een beperkte draagwijdte. Er moet integendeel worden vastgesteld dat in het ontwerp geen enkel criterium wordt vermeld met inachtneming waarvan de raad van bestuur de regels (niet: modaliteiten) inzake toekenning van maaltijdcheques zal dienen te bepalen, en dat het zodoende geheel aan de raad van bestuur wordt overgelaten om tot de inhoudelijke invulling van het recht op maaltijdcheques over te gaan. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie beantwoordt niet aan de voorwaarden waaronder het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling kan worden gebillijkt en is evenmin bevorderlijk voor de rechtszekerheid, temeer daar de "toekenningsmodaliteiten" door de raad van bestuur moeten worden bepaald "in functie van het beschikbare budget", welke zinsnede vatbaar is voor een gediversifieerde uitleg en bijgevolg onvoldoende duidelijk is.

Uit wat voorafgaat volgt dat de beoogde "toekenningsmodaliteiten" in het ontwerp zelf en op een voldoende duidelijke wijze dienen te worden bepaald, dan wel dat in de tekst van het ontwerp de criteria moeten worden vermeld op grond waarvan de raad van bestuur de betrokken "modaliteiten" kan vaststellen.

Artikel 3

8. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp – dat artikel 2 dient te worden – moet ook nog melding worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 10 november 2006.

9. In het ontworpen artikel 6, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 september 2005 wordt bepaald dat de desbetreffende "modaliteiten [...] door de Raad van Bestuur van het Federaal Kenniscentrum [worden] bepaald in functie van het beschikbare budget".

In dat verband dient te worden verwezen naar de opmerking *sub* 7.

10. Het ontworpen artikel 6, vierde lid, van het koninklijk besluit van 22 september 2005 moet aanvangen als volgt: "In afwijking van artikel 2, § 1, eerste lid, 6°, van hetzelfde besluit, ...".

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de préciser que les experts contractuels du Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé (ci-après : KCE) n'ont pas droit à une prime de compétence. En outre, en rendant applicable l'arrêté royal du 13 juin 2010 [1], une indemnité vélo de vingt cents par kilomètre parcouru est attribuée notamment au personnel contractuel et au président du conseil d'administration du KCE. Enfin, le projet crée une base réglementaire pour l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel du KCE et, en ce qui concerne les experts contractuels du KCE, pour la participation à une assurance-groupe et à une assurance collective incapacité de travail.

Les modifications en projet sont apportées à l'arrêté royal du 22 septembre 2005 'portant statut administratif et pécuniaire du personnel du Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé et du président de son conseil d'administration'.

2. Le fondement juridique du projet est procuré par l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', en ce qui concerne les dispositions du projet relatives au personnel du KCE.

Les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 270, § 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne le dispositif du projet relatif au président du conseil d'administration du KCE et aux experts.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. Au premier alinéa du préambule du projet, il faut faire mention de tous les textes encore en vigueur qui, dans le passé, ont apporté des modifications aux dispositions procurant le fondement juridique [2]. On complétera dès lors le premier alinéa du préambule par les mots « , remplacé par la loi du 24 décembre 2002 ».

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 concernant le fondement juridique du projet, il y a lieu d'ajouter, immédiatement après le premier alinéa du préambule, un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

« Vu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'article 270, § 2; ».

5. Au troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, il est fait référence à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1991 'fixant les droits individuels

[1] Arrêté royal du 13 juin 2010 'accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative'.

[2] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 27, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), et désigné ci-après par l'abréviation « *Guide de légistique* ».

pécuniaires des personnes engagées par contrat de travail dans les services publics fédéraux'. L'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1991 ne procure pas de fondement juridique au régime en projet et cette disposition n'est pas davantage modifiée par celui-ci. Une telle référence n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension du projet. Il convient par conséquent d'omettre l'alinéa concerné du préambule.

DISPOSITIF

Articles 1er et 2

6. Les articles 1er et 2 du projet ont pour objet de modifier une même disposition, à savoir l'article 4 de l'arrêté royal du 22 septembre 2005. Il faut donc regrouper les articles concernés dans un seul article modificatif [3], à formuler comme suit :

« Dans l'article 4 de l'arrêté royal du 22 septembre 2005 portant statut administratif et pécuniaire du personnel du Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé et du président de son conseil d'administration, modifié par les arrêtés royaux des 10 novembre 2006 et 21 février 2011, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 3, alinéa 1er, la mention de l''arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux' est remplacée par la mention de l''arrêté royal du 13 juin 2010 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative' ;

2° il est ajouté un paragraphe 4, rédigé comme suit :

'§ 4. À l'exception des …' ».

7. Selon l'article 4, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 septembre 2005 (article 2 du projet tel qu'il est soumis pour avis), « les modalités d'octroi [des chèques-repas] sont fixées par le Conseil d'administration du Centre [fédéral] d'expertise en fonction du budget disponible ».

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

[3] *Guide de légistique*, formule F 4-2-9-1.

Le pouvoir que l'article 4, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 septembre 2005 confère au conseil d'administration du KCE de fixer les modalités d'octroi concernant les chèques-repas ne peut pas être considéré comme se rapportant à une matière de portée limitée. Il faut au contraire constater que le projet ne mentionne aucun critère dont le conseil d'administration devra tenir compte pour fixer les modalités de l'octroi des chèques-repas, et qu'ainsi, le soin de définir concrètement le droit aux chèques-repas est entièrement laissé au conseil d'administration. Une telle délégation de pouvoir ne répond pas aux conditions qui justifient l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public et ne contribue pas non plus à la sécurité juridique, d'autant que les modalités d'octroi doivent être fixées par le conseil d'administration « en fonction du budget disponible », lequel segment de phrase peut faire l'objet d'interprétations différentes et n'est par conséquent pas suffisamment clair.

Il découle de ce qui précède que les modalités d'octroi visées doivent être fixées dans le projet même et d'une manière suffisamment claire, ou que le texte du projet doit mentionner les critères sur la base desquels le conseil d'administration peut fixer les modalités concernées.

Article 3

8. Dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet – qui doit devenir l'article 2 – il faut encore mentionner l'arrêté royal modificatif du 10 novembre 2006.

9. L'article 6, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 septembre 2005 prévoit que les « modalités » concernées « sont fixées par le Conseil d'administration du Centre [fédéral] d'expertise en fonction du budget disponible ».

À cet égard, on se reportera à l'observation formulée au point 7.

10. Le début de l'article 6, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 septembre 2005 doit être rédigé comme suit : « Par dérogation à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 6°, du même arrêté, … ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME