



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.582/3
van 24 december 2013

avis 54.582/3
du 24 décembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
5 maart 2007 houdende
oprichting van de Hoge
Gezondheidsraad'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
5 mars 2007 portant création
du Conseil supérieur de la
Santé'

Op 26 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 2007 houdende oprichting van de Hoge Gezondheidsraad'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 december 2013.

*

Le 26 novembre 2013, 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2007 portant création du Conseil supérieur de la Santé'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 décembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 décembre 2013.

*

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 ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in de bepalingen betreffende de organisatie en de werking van de Hoge Gezondheidsraad, die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 5 maart 2007 'houdende oprichting van de Hoge Gezondheidsraad'.

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor uitsluitend gezocht in de artikelen 37, 107 en 108 van de Grondwet.

In advies 42.114/3 van 30 januari 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 5 maart 2007, werd omtrent de rechtsgrond ervan het volgende opgemerkt:

"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."

Aan de aanbeveling in deze opmerking werd gevolg gegeven bij de artikelen 35 tot 37 van de programmawet van 27 april 2007, die luiden:

"Art. 35. Er wordt een Hoge Gezondheidsraad opgericht bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Art. 36. De in artikel 35 bedoelde Raad heeft als taken :

1. rekening houdend met de huidige stand van de wetenschap, op verzoek of op eigen initiatief, onafhankelijke adviezen, aanbevelingen of rapporten te verstrekken inzake volksgezondheid met als doel het beleid terzake te ondersteunen;

2. inzonderheid samen te werken met de Commissie van de Europese Gemeenschappen, in uitvoering van Richtlijn 93/5/EEG van de Raad van 25 februari 1993 betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen.

Art. 37. De Koning bepaalt de nadere werking en de samenstelling van de in artikel 35 bedoelde Raad.”

Artikel 37 van de programmawet van 27 april 2007 vormt derhalve, naast de artikelen 37 en 107 van de Grondwet,¹ mede rechtsgrond voor het ontworpen besluit, zodat geen beroep meer dient te worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet wat betreft de werking en de samenstelling van de Hoge Gezondheidsraad.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp dient, met toepassing van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, te worden voorgelegd aan de akkoordbevinding van de Minister van Begroting. Volgens de gemachtigde dient dat akkoord nog te worden gevraagd.

Mocht het ontwerp wijzigingen ondergaan ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste, dan dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet te worden geschrapt.

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 37 van de programmawet van 27 april 2007.

7. De considerans die is opgenomen in het huidige zesde lid van de aanhef is niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit en dient derhalve te vervallen.

¹ Artikel 107 van de Grondwet biedt rechtsgrond voor artikel 14, 6°, van het ontworpen besluit.

² In beginsel dienen overigens alle voorafgaande vormvereisten te zijn vervuld vooraleer een ontwerp aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, kan worden voorgelegd (zie adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 130-131).

Artikel 6

8. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7/1, derde lid, schrijve men “benoemt” in plaats van “benoemd”.

Artikel 8

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen opschrift van hoofdstuk VI moet worden geschreven “... en de coördinerende experts van de verschillende activiteitsdomeinen en hun vervangers” in plaats van “... en de coördinerende experts en hun vervangers van de verschillende beleidsdomeinen”.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 11/1, vierde lid (artikel 10 van het ontwerp).

Slotopmerking

10. Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om in de artikelen 6, § 1, eerste lid, en 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 maart 2007 de niet-correcte zinsnede “zoals samengesteld op het ogenblik van het van kracht worden van dit besluit” weg te laten.

*

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.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications aux dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de la Santé, figurant dans l'arrêté royal du 5 mars 2007 'portant création du Conseil supérieur de la Santé'.

3. Dans le préambule de l'arrêté en projet, le fondement juridique de celui-ci est exclusivement recherché dans les articles 37, 107 et 108 de la Constitution.

Dans l'avis 42.114/3 du 30 janvier 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mars 2007, l'observation suivante a été formulée concernant le fondement juridique de ce dernier :

« 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 ».

Il a été donné suite à la recommandation formulée dans cette observation par les articles 35 à 37 de la loi-programme du 27 avril 2007, qui disposent :

« Art. 35. Il est créé un Conseil supérieur de la Santé auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Art. 36. Le Conseil, visé à l'article 35, a pour mission :

1. compte tenu de l'état actuel de la science, de donner, sur demande ou de sa propre initiative, des avis[,] recommandations ou rapports indépendants en matière de santé publique dans le but de soutenir la politique dans ce domaine;

2. en particulier, de coopérer avec la Commission des Communautés européennes en application de la Directive 93/5/CEE du Conseil du 25 février 1993 concernant

l'assistance des Etats membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires.

Art. 37. Le Roi détermine les modalités du fonctionnement et de la composition du Conseil visé à l'article 35 ».

Dès lors, l'article 37 de la loi-programme du 27 avril 2007 constitue aussi, outre les articles 37 et 107 de la Constitution ¹, le fondement juridique de l'arrêté en projet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de recourir à l'article 108 de la Constitution en ce qui concerne le fonctionnement et la composition du Conseil supérieur de la Santé.

FORMALITES

4. Le projet doit être soumis, en application de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', à l'accord du Ministre du Budget. Selon le délégué, cet accord doit encore être demandé.

Si le projet devait subir des modifications à la suite de l'accomplissement de cette formalité, celles-ci devraient être encore soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation ².

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. La référence à l'article 108 de la Constitution sera supprimée dans le premier alinéa du préambule.

6. Le préambule sera complété par un alinéa faisant référence à l'article 37 de la loi-programme du 27 avril 2007.

7. Le considérant figurant dans l'actuel sixième alinéa du préambule n'est pas nécessaire à une bonne compréhension de l'arrêté en projet et sera dès lors omis.

¹ L'article 107 de la Constitution procure un fondement juridique à l'article 14, 6°, de l'arrêté en projet.

² Par ailleurs, toutes les formalités préalables doivent en principe être accomplies avant qu'un projet ne puisse être soumis au Conseil d'État, section de législation (voir l'avis du C.E. 41.417/AG à 41.420/AG du 6 octobre 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2720/001, 130-131).

Article 6

8. Dans le texte néerlandais de l'article 7/1, alinéa 3, en projet, On écrira « benoemt » au lieu de « benoemd ».

Article 8

9. Dans le texte néerlandais de l'intitulé en projet du chapitre VI, il convient d'écrire « ... en de coördinerende experten van de verschillende activiteitsdomeinen en hun vervangers » au lieu de « ... en de coördinerende experten en hun vervangers van de verschillende beleidsdomeinen ».

Une observation similaire vaut à l'égard de l'article 11/1, alinéa 4, en projet (article 10 du projet).

Observation finale

10. L'occasion pourrait être mise à profit pour omettre, dans les articles 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 mars 2007, le membre de phrase incorrect « tel que composé lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT