



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.985/3
van 3 oktober 2016

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘houdende de
oprichting van de
Bicommunautaire Dienst voor
Gezondheid, Bijstand aan
Personen en Gezinsbijslag’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.985/3
du 3 octobre 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘portant création de l'Office
bicommunautaire de la santé,
de l'aide aux personnes et des
prestations familiales’

Op 29 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende de oprichting van de Bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2016.

*

Le 29 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 20 septembre 2016. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 octobre 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot de oprichting van de “Bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag”, “Iriscare” genoemd (hierna: de Dienst), als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid. De Dienst zal beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende opdrachten uitoefenen in uiteenlopende beleidsdomeinen die verband houden met gezondheid of bijstand aan personen (waaronder gezinsbeleid, rusthuizen, ouderenbegeleiding, minder-validen, gezinsbijslag).

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de oprichting, de zetel en de benaming van de Dienst, alsook een aantal definities. Hoofdstuk II heeft betrekking op de algemene opdrachten en bevoegdheden van de Dienst, waaronder een adviserende opdracht, een toepassingsbevoegdheid en een inspectie- en controletaak. Hoofdstuk III betreft de beheersovereenkomst die wordt gesloten tussen de Dienst en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: het Verenigd College) en waarin de bijzondere regels en voorwaarden worden vastgelegd op grond waarvan de Dienst zijn opdrachten vervult.

Hoofdstuk IV heeft betrekking op het beheer van de Dienst, die bestaat uit drie organen, namelijk het Algemeen Beheerscomité, dat instaat voor de algemene coördinatie, en de twee organen die de twee “takken” van de Dienst beheren: de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen, alsook de Beheerraad voor Gezinsbijslagen. De samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van elk van deze organen worden geregeld.

Hoofdstuk V heeft betrekking op de financiering en de begroting van de Dienst, waarbij regels worden bepaald zowel voor de gewone begroting als de opdrachtenbegroting van de Dienst. Er wordt voorzien in een dienst begrotingscontrole, audit en monitoring.

Hoofdstuk VI betreft het administratief en geldelijk statuut van het personeel, dat wordt vastgesteld door het Verenigd College, dat ook de leidend ambtenaar, de adjunct-leidend ambtenaar en de mandaathouders van de Dienst benoemt.

Hoofdstuk VII is gewijd aan het toezicht op de Dienst, dat wordt uitgeoefend door een College van Commissarissen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Hoofdstuk VIII bevat een overgangsregeling met betrekking tot de overname van bevoegdheden door de Dienst. De inwerkingtreding van de bepalingen van de aan te nemen ordonnantie wordt opgedragen aan het Verenigd College.

BEVOEGDHEID

3. De ontworpen regeling heeft onmiskenbaar betrekking op het administratief beheer van de gezinsbijslagen, gelet op de bevoegdheden en de opdrachten van de Dienst. In een advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap waarbij bepaalde taken inzake het administratief beheer van de gezinsbijslagen werden opgedragen aan Kind en Gezin, merkte de Raad van State het volgende op:

“De artikelen 93 en 94 van het ontwerp strekken ertoe de gezinsbijslagen als ‘kerntaak’ toe te kennen aan het intern verzelfstandigd agentschap Kind en Gezin. Daartoe worden de artikelen 2 en 5 van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’ gewijzigd. Die wijzigingen treden in werking op de tiende dag volgend op de dag van de bekendmaking van het ontworpen decreet in het Belgisch Staatsblad.

Zoals ook in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt, moet het aannemen van die bepalingen worden gezien in het licht van het opnemen door de Vlaamse Gemeenschap van de bevoegdheid inzake het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

Wat dat betreft, dient er vooreerst te worden aan herinnerd dat artikel 94, §1bis, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), voorziet in een procedure, voor het geval de voornoemde bevoegdheid door een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschap (hierna: de GGC) wordt opgenomen vóór 1 januari 2020 – datum waarop die bevoegdheid van rechtswege wordt overgedragen aan de gemeenschappen en de GGC –, waarbij de betrokken gemeenschap of de GGC de desbetreffende beslissing ten minste negen maanden vóór de overname dient te notificeren aan de Federale Staat, met dien verstande dat die overname gebeurt per 1 januari en ten vroegste op 1 januari 2016. Voor zover het de bedoeling is dat de overname door de Vlaamse Gemeenschap vóór 1 januari 2020 plaatsheeft, zal die procedure moeten worden nageleefd.

Bovendien moet de inwerkingtreding van de bij de artikelen 93 en 94 van het ontwerp ontworpen wijzigingen samenvallen met de datum waarop de overname door de Vlaamse Gemeenschap effectief plaatsheeft, aangezien tot die datum, overeenkomstig het voornoemd artikel 94, § 1bis, eerste lid, BWHI, de instellingen, die op het ogenblik van de overdracht van de bevoegdheid inzake de gezinsbijslagen naar de gemeenschappen en de GGC belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, belast blijven met hun taken tegen volledige vergoeding. Een inwerkingtredingsbepaling in die zin dient te worden opgenomen in artikel 120 van het ontwerp.”²

Hieruit kan worden afgeleid dat de ordonnantiegever bepalingen kan aannemen inzake het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen vooraleer de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het administratief beheer en de uitbetaling van de

² Adv.RvS 59.000/1/3 van 25 maart 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 773/1, 215-216.

gezinsbijslagen volledig op zich zal nemen, op voorwaarde dat die bepalingen niet eerder in werking treden.³ Doordat het Verenigd College bij artikel 44 van de aan te nemen ordonnantie wordt gemachtigd om de bepalingen van het ontwerp in werking te laten treden, is vooralsnog aan deze voorwaarde voldaan. Dat neemt niet weg dat het Verenigd College er op zijn beurt voor zal moeten waken dat die bepalingen niet eerder in werking treden dan het tijdstip waarop de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie volledig zal instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

VORMVEREISTEN

4. De begrotingscontrole blijkt niet te zijn doorlopen. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“L’avis de l’IF et l’[accord] du budget n’ont pas été sollicités à l’occasion de l’adoption de l’avant-projet d’ordonnance. Les Membres du Collège en charge du Budget sont par ailleurs signataires de l’avant-projet d’ordonnance.”

Aangezien een nieuwe dienst wordt opgericht waarvoor personeel worden aangeworven en het ontwerp eveneens begrotingsbepalingen bevat, kunnen door de ontworpen regeling onmiskenbaar, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten worden beïnvloed of nieuwe uitgaven ontstaan. Overeenkomstig de artikelen 9 en 30 van het besluit van het Verenigd College van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ moet bijgevolg het advies van de Inspectie van Financiën, alsook het begrotingsakkoord worden ingewonnen. Het gegeven dat de leden van het Verenigd College bevoegd voor de begroting het voorontwerp hebben ondertekend, doet daar geen afbreuk aan. Ook de goedkeuring van het voorontwerp door het Verenigd College betekent niet dat de begrotingscontrole correct is doorlopen, aangezien die goedkeuring overeenkomstig artikel 12 van het voormelde besluit enkel gelijkgesteld kan worden met een begrotingsakkoord indien de voormelde leden van het Verenigd College het begrotingsakkoord weigeren of indien het begrotingsakkoord meer dan tien werkdagen eerder is aangevraagd, wat hier niet het geval is.

De conclusie is dat de begrotingscontrole moet worden doorlopen vooraleer het Verenigd College kan beslissen het voorontwerp van ordonnantie in te dienen bij de Verenigde Vergadering. Zo het vervullen van dit vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen deze wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Uit artikel 2 van het ontwerp volgt dat de ordonnantiegever de Dienst opricht als een gedecentraliseerde overheid, met rechtspersoonlijkheid. Daarbij moet rekening worden gehouden met artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming

³ Artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

der instellingen',⁴ dat bepaalt dat de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet moeten worden geregeld. De ontworpen regeling is in beginsel in overeenstemming met dit voorschrift, nu het de essentiële beginselen bevat van de oprichting (artikelen 2 en 20 van het ontwerp), de samenstelling (artikelen 9, §§ 1 tot 4, 10, § 1, 21, § 1, 23, §§ 1 en 2, 24, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 27, § 2, en 30, § 1, van het ontwerp), de bevoegdheid (artikelen 4 tot 7, 11, 12, 20, 22, § 1, 24, § 1, 25, § 1, 26, § 1, 27, § 1 en 29, § 1), de werking van (artikelen 8, 9, §§ 5 tot 11, 10, §§ 2 tot 4, 13 tot 19, 21, § 2, 22, §§ 2 en 3, 23, §§ 3 en 4, 29, §§ 2 en 2 (lees: 3), 30, §§ 3 en 4) en het toezicht op (artikel 30, § 2, 37 en 40 tot 42 van het ontwerp) de Dienst.

Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt bij enkele bepalingen van het ontwerp.

Artikel 4, § 7, van het ontwerp bevat een machtiging aan het Verenigd College om de nadere regels te bepalen volgens dewelke de Dienst en de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gemeenschappelijke diensten kunnen oprichten. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp bevat een machtiging aan de Dienst om met goedkeuring van het Verenigd College en onder de voorwaarden die het vaststelt, deel te nemen in de oprichting en in het beheer van openbare en privé-instellingen, -verenigingen en -stichtingen. Deze machtigingen zijn niet verenigbaar met artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In artikel 20 van het ontwerp wordt bepaald dat in de Dienst “onder andere” de twee erin vermelde takken worden opgericht. Het kan niet de bedoeling zijn dat een andere instantie dan de ordonnantiegever bijkomende takken zou oprichten. De woorden “onder andere” moeten dan ook worden weggelaten. Indien het de bedoeling is om later bijkomende takken op te richten, kan dat gebeuren door een wijzigingsordonnantie.

Artikel 24, § 1, van het ontwerp houdt in dat de Commissie “Opvang van afhankelijkheid” bevoegd is “inzake de tenlasteneming van afhankelijkheden, en met name” een aantal erin opgesomde zorgvoorzieningen en uitkeringen. De woorden “met name” moeten worden weggelaten om dezelfde reden als hiervoor vermeld. Bovendien kan het begrip “tenlasteneming van afhankelijkheden” beter worden weggelaten ten voordele van een rechtstreekse verwijzing naar de opgesomde zorgvoorzieningen en uitkeringen, aangezien dat begrip een zeer vage en algemene draagwijdte heeft.

In artikel 41, zevende lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het Verenigd College “de opdrachten van de Commissarissen van het Verenigd College nader [mag] omschrijven”. Gelet op de rol die die Commissarissen spelen bij het toezicht op de Dienst, kan het Verenigd College op grond van de ontworpen machtiging geen nieuwe substantiële taken aan de Commissarissen toevertrouwen. Dat kan enkel gebeuren door een optreden van de ordonnantiegever.

⁴ Dat van toepassing is op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overeenkomstig artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

6.1. Zowel artikel 4, § 1, als artikel 8, § 1, van het ontwerp schrijven voor dat de Dienst zijn opdrachten uitoefent volgens de bijzondere regels en voorwaarden vastgelegd door een beheersovereenkomst, gesloten tussen het Verenigd College en de Dienst. In artikel 8, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de beheersovereenkomst “in het bijzonder” omvat:

1° de nauwkeurige omschrijving van de taken die de Dienst verricht met het oog op de uitvoering van de opdrachten waarmee hij belast is;

2° de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen die de partijen worden opgelegd met het oog op de uitvoering van de opdrachten waarmee de Dienst belast is;

3° de verbintenissen van de Dienst inzake dienstverlening aan het publiek, het beheer van zijn middelen, de middelen die moeten worden ingezet om doelstellingen en termijnen te respecteren;

4° de modaliteiten voor de uitvoering en opvolging van de beheersovereenkomst”.

Deze beheersovereenkomst kan niet meer inhouden dan praktische afspraken ter concretisering van de voorwaarden die reeds bij of krachtens het ontwerp worden bepaald. In geen geval kunnen er nieuwe regels met betrekking tot de Dienst in deze beheersovereenkomst worden opgenomen, laat staan elementen waarvoor het in opmerking 6 aangehaalde legaliteitsbeginsel geldt. De elementen die worden vermeld in artikel 8, § 2, 1° en 2°, van het ontwerp kunnen wel zo worden begrepen dat ze hieraan voldoen, maar de elementen waarvan gewag wordt gemaakt in het 3° en 4° van artikel 8, § 2, moeten worden geherformuleerd zodat duidelijk blijkt dat het enkel kan gaan om de concretisering van hetgeen reeds in of krachtens de ontworpen regeling wordt bepaald.

6.2. Die opmerking geldt ook voor artikel 4, §§ 5 en 6, van het ontwerp, waarin telkens gewag wordt gemaakt van een protocol dat wordt gesloten tussen de Dienst en de diensten van het Verenigd College en waarin de nadere regels worden bepaald van de samenwerking inzake, enerzijds de voorbereiding en de opvolging van de erkenningen en de inspectie- en controleopdrachten door de diensten van het Verenigd College (in plaats van door de Dienst) en anderzijds de levering van diensten tegen kostprijs door de Dienst aan de diensten van het Verenigd College.

Ook in deze twee gevallen kunnen die protocollen niet meer inhouden dan praktische afspraken ter concretisering van de voorwaarden die reeds bij of krachtens het ontwerp worden bepaald. De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden geherformuleerd zodat duidelijk blijkt dat het enkel kan gaan om de concretisering van hetgeen reeds in of krachtens de ontworpen regeling wordt bepaald.

7. De ontworpen regeling bevat ook verscheidene opdrachten van regelgevende bevoegdheid aan de Dienst of aan organen ervan.

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 Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden

gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige 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.

Bij sommige van de voormelde opdrachten moet in het licht van deze voorwaarden een voorbehoud worden geformuleerd.

Artikel 4, § 4, van het ontwerp strekt tot het verlenen van een machtiging aan de Dienst om “alle nuttige initiatieven [te nemen] met het oog op de betaling van de bedragen, de toekenningsvoorwaarden, de verwerkingswijze van de dossiers, de wijze van vereffening, betaling en toezicht op de steun, bijslagen of tussenkomsten verbonden aan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden [van de Dienst]”. Die machtiging is zo ruim omschreven dat ze ook betrekking kan hebben op verordenende maatregelen die het technische en detailmatige karakter te buiten kunnen gaan.

Artikel 22 van het ontwerp bevat een machtiging van de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen om onder meer om “de programmatie” vast te stellen (6°); om de regels vast te leggen op basis waarvan de verzekeringsinstellingen hun rekeningen indienen en verantwoorden (7°) en om “het prijsbeleid” vast te leggen voor de instellingen voor bejaarden (9°). De delegaties in de bepalingen onder 6° en 9° gaan onmiskenbaar het technische en detailmatige karakter te buiten. In elk van de drie gevallen is de delegatie slechts aanvaardbaar wanneer eerst de ordonnantiegever of het Verenigd College zelf regels ter zake hebben uitgevaardigd waardoor de machtigingen effectief slechts een technisch of detailmatig karakter vertonen.

Artikel 30, § 4, tweede lid, van het ontwerp strekt tot het verlenen van een machtiging aan de Beheerraad voor Gezinsbijslag om in het huishoudelijk reglement de nadere regels vast te leggen om belangenconflicten tussen zijn verschillende functies te voorkomen. Die machtiging kan enkel worden aanvaard in zoverre die nadere regels enkel interne schikkingen inhouden om dergelijke belangenconflicten te voorkomen en geen regels die betrekking hebben op derden. Hetgeen bepaald wordt in het derde lid lijkt er veeleer op te wijzen dat die nadere regels een ruimere draagwijdte hebben.

Artikel 30, § 5, van het ontwerp bevat een machtiging van de Beheerraad voor Gezinsbijslag om “de controlenormen” uit te werken, zonder dat nader wordt omschreven wat daarmee precies wordt bedoeld. Tenzij indien uit een dergelijke nadere precisering in de tekst zou blijken dat die machtiging effectief een technisch of detailmatig karakter zou vertonen, is de machtiging te vaag en algemeen geformuleerd.

In elk van de zo-even weergegeven gevallen moet de ontworpen machtiging bijgevolg worden ingeperkt of op zijn minst verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

8. In de artikelen 22, § 3, en 29, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat, behalve bij dringende noodzaak, het Verenigd College elk voorontwerp van ordonnantie of besluit tot

wijziging van de teksten die de Dienst moet toepassen⁵ inzake gezondheid en bijstand aan personen, respectievelijk inzake gezinsbijslag, voor advies aan de bevoegde Raad moet voorleggen. Aangezien dit vormvereiste van aard is om de inhoud van wetgevende of regelgevende akten waarop ze betrekking heeft, te beïnvloeden, betreft het een substantieel vormvereiste, waarvan de naleving door de Raad van State en de hoven en rechtbanken zal worden bewaakt.

Indien dat effectief de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, is het nuttig om dit in de memorie van toelichting te preciseren.

9. De indeling van het ontwerp in (onder)afdelingen, vooral dan vanaf artikel 20, is aan een grondige herziening toe.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

10. In artikel 2, § 2, van het ontwerp schrijve men “het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” in plaats van “het tweetalige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 3, 3, van het ontwerp.

11. Aangezien de definities in een regelgevende tekst horen vooraf te gaan aan de eigenlijke rechtsregel, moeten de artikelen 2 en 3 van het ontwerp worden omgewisseld.

Artikel 3

12. Gelet op hetgeen bepaald wordt in het huidige artikel 2 van het ontwerp, schrijve men in het huidige artikel 3, 1, “Dienst” in plaats van “instelling”.

Artikel 4

13. Artikel 4, § 2, van het ontwerp bepaalt dat “[o]nverminderd artikel 4, § 1, 1° tot 5°, (...) de Dienst niet bevoegd [is] voor de infrastructuren die gekoppeld zijn aan deze materies”. De draagwijdte van deze ontworpen bepaling is onduidelijk, aangezien de woorden “deze materies” precies verwijzen naar hetgeen wordt bepaald in artikel 4, § 1, 1° tot 5°, van het ontwerp. Wellicht kan beter worden bepaald dat de Dienst niet bevoegd is voor de infrastructuur die gekoppeld zijn aan de materies bedoeld in paragraaf 1.

⁵ In de Nederlandse tekst van artikel 22, § 3, van het ontwerp wordt, wellicht ten onrechte, “uitvoeren” in plaats van “toepassen” vermeld.

Bovendien kan in de memorie van toelichting beter worden verduidelijkt, aan de hand van enkele voorbeelden, wat wordt verstaan onder de infrastructuren die gekoppeld zijn aan de voormelde materies. Het is niet duidelijk of enkel gebouwen worden bedoeld of ook andere roerende of onroerende goederen.

Artikel 6

14. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de Dienst, met het oog op de uitvoering van zijn opdrachten, regelmatig overleg pleegt met “de bevoegde openbare diensten bevoegd in de materies bedoeld in artikel 4 van de andere Belgische deelentiteiten” (lees: de diensten van de andere gemeenschappen en gewesten die bevoegd zijn in de materies bedoeld in artikel 4).

In de memorie van toelichting wordt echter ook gewag gemaakt van “overleg tussen het federaal niveau en de deelstaten”. Indien het de bedoeling is om ook overleg door de Dienst met (diensten van) de federale overheid mogelijk te maken, kan dat beter uitdrukkelijk worden bepaald.

15. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp schrijft voor dat het Verenigd College de modaliteiten (lees: nadere regels) voor het overleg tussen de Dienst en de bevoegde diensten van de andere gemeenschappen en gewesten kan bepalen. Gelet op het autonomiebeginsel kan die ontworpen delegatie uiteraard niet zo worden begrepen dat op grond ervan verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd aan de betrokken diensten van de andere gemeenschappen en gewesten. Ze kan enkel betrekking hebben op de gevallen waarin en de wijze waarop de Dienst dit overleg initieert en de wijze waarop ze dit overleg voert, enkel wat hem betreft.

Artikel 9

16. In artikel 9, § 5, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de beslissing van het Verenigd College over de afzetting van een lid van een van de drie organen van de Dienst met redenen moet zijn omkleed.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

Artikel 10

17. In artikel 10, § 1, van het ontwerp moet uitdrukkelijk worden vermeld dat er zowel effectieve leden als plaatsvervangers worden aangewezen door de vermelde instellingen en organisaties (zie immers de verwijzingen in artikel 10, § 2).

Deze opmerking geldt ook voor artikel 21, § 1, van het ontwerp en wellicht ook voor de artikelen 24, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 27, § 2, en 30, § 1.

18. Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met “[d]eze stemmen)” in artikel 10, § 2, vierde lid, van het ontwerp. Indien wordt verwezen naar de stemmen van de vertegenwoordigers bedoeld in artikel 10, § 1, a) tot e), van het ontwerp, kan dat beter uitdrukkelijk worden vermeld.

Artikel 12

19. In artikel 12, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het bij het eerste lid vereiste advies van het Algemeen Beheerscomité over elk voorontwerp van ordonnantie of besluit dat betrekking heeft op de werking of de structuur van de Dienst, geacht wordt gunstig te zijn na het verstrijken van de raadplegingstermijn. Veeleer dan de fictie van een gunstig advies te hanteren, zou beter worden bepaald dat in dat geval aan de adviesverplichting kan worden voorbijgegaan.

Bovendien zou in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp moeten worden bepaald dat dat advies niet vereist is wanneer het Verenigd College de dringende noodzaak inroept waarvan gewag wordt gemaakt in het derde lid (vergelijk met artikel 22, § 3, eerste lid, van het ontwerp).

Artikel 13

20. In artikel 13, § 1, 6°, van het ontwerp kan duidelijkheidshalve beter worden bepaald dat het Verenigd College andere aangelegenheden met betrekking tot de werkwijze van het Algemeen Beheerscomité kan aanduiden die in het huishoudelijk reglement aan bod moeten komen. Zoals de tekst nu is opgevat, kan de indruk ontstaan dat het Verenigd College de bepalingen van het huishoudelijk reglement zelf vaststelt, wat natuurlijk niet de bedoeling kan zijn.

Artikel 22

21. Artikel 22, § 1, tweede lid, van het ontwerp kan wellicht beter worden geformuleerd als een bepaling onder 4° in het eerste lid.

22. De verhouding tussen het facultatieve vormvereiste in artikel 22, § 2, van het ontwerp en het verplichte vormvereiste in artikel 22, § 3, van het ontwerp is niet duidelijk. Er zou in de tekst moeten worden verduidelijkt of en in welke mate het overnemen door het Verenigd

College van een voorstel van de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen tot gevolg heeft dat de verplichte raadpleging van de Beheerraad door het Verenigd College niet meer van toepassing is.

Deze opmerking geldt ook, wat betreft de Beheerraad voor Gezinsbijslag, voor artikel 29, § 2 (eerste en tweede vermelding), van het ontwerp.

23. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom, in tegenstelling tot hetgeen wordt bepaald in artikel 12, vierde lid, van het ontwerp (zie daarover opmerking 19), in artikel 22, § 3, van het ontwerp niet wordt voorzien in een regeling voor het geval dat de raadplegingstermijn voor de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen wordt overschreden.

Deze opmerking geldt ook, wat betreft de Beheerraad voor Gezinsbijslag, voor artikel 29, § 2 (eerste vermelding), van het ontwerp.

Artikel 29

24. Aangezien er geen artikel 28 voorkomt in het ontwerp, moet artikel 29 worden vernummerd tot artikel 28. Die opmerking geldt uiteraard ook voor de erop volgende artikelen.

25. In de Nederlandse tekst van het huidige artikel 29, § 1, 8°, van het ontwerp schrijve men “de controlenormen van de kinderbijslagfondsen en de daaropvolgende beslissingen *goedkeuren*”.

26. Het huidige artikel 29 van het ontwerp omvat twee paragrafen 2. De tweede paragraaf 2 moet dan ook worden vernummerd tot paragraaf 3.

Artikel 30

27. In het huidige artikel 30, § 5, van het ontwerp wordt bepaald dat de Beheerraad voor Gezinsbijslag “de controlenormen” uitwerkt. Indien daarmee wordt verwezen naar de controlenormen bedoeld in het huidige artikel 29, § 1, van het ontwerp, kan dat beter uitdrukkelijk worden bepaald. In het andere geval moet worden gepreciseerd waarop die controlenormen betrekking hebben.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de créer l'« Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales », dénommé « Iriscare » (ci-après : l'Office), sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique. L'Office exercera des missions de préparation et d'exécution de la politique dans des domaines divers en relation avec la santé ou l'aide aux personnes (parmi lesquels la politique familiale, les maisons de repos, l'accompagnement des personnes âgées, le handicap, les prestations familiales).

Le chapitre I^{er} du projet comporte des dispositions relatives à la création, au siège et à la dénomination de l'Office, ainsi qu'un certain nombre de définitions. Le chapitre II concerne les missions et compétences générales de l'Office, dont une mission consultative, un pouvoir d'application et une mission d'inspection et de contrôle. Le chapitre III concerne le contrat de gestion, qui est conclu entre l'Office et le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni), et qui fixe les règles et conditions spéciales sur la base desquelles l'Office remplit ses missions.

Le chapitre IV concerne la gestion de l'Office, lequel est composé de trois organes, à savoir le Comité général de gestion, qui assure la coordination générale, et les deux organes qui gèrent les deux « branches » de l'Office : le Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes et le Conseil de gestion des prestations familiales. La composition, les compétences et le fonctionnement de chacun de ces organes sont réglés.

Le chapitre V concerne le financement et le budget de l'Office, des règles étant fixées tant pour le budget ordinaire que pour le budget des missions de l'Office. Il est prévu un service de contrôle budgétaire, d'audit et de monitoring.

Le chapitre VI concerne le statut administratif et pécuniaire du personnel, qui est fixé par le Collège réuni, lequel nomme également le fonctionnaire dirigeant, le fonctionnaire dirigeant adjoint et les mandataires de l'Office.

Le chapitre VII est consacré au contrôle de l'Office, qui est exercé par un collège de commissaires.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique », la conformité avec les normes supérieures.

Le chapitre VIII comporte un régime transitoire concernant l'accueil des compétences par l'Office. Le Collège réuni est chargé de fixer l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance à adopter.

COMPÉTENCE

3. Eu égard aux compétences et aux missions de l'Office, la réglementation en projet concerne incontestablement la gestion administrative des prestations familiales. Dans un avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande qui a délégué certaines tâches en matière de gestion administrative des prestations familiales à « Kind en Gezin », le Conseil d'État a observé ce qui suit :

« De artikelen 93 en 94 van het ontwerp strekken ertoe de gezinsbijslagen als 'kerntaak' toe te kennen aan het intern verzelfstandigd agentschap Kind en Gezin. Daartoe worden de artikelen 2 en 5 van het decreet van 30 april 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin' gewijzigd. Die wijzigingen treden in werking op de tiende dag volgend op de dag van de bekendmaking van het ontworpen decreet in het Belgisch Staatsblad.

Zoals ook in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt, moet het aannemen van die bepalingen worden gezien in het licht van het opnemen door de Vlaamse Gemeenschap van de bevoegdheid inzake het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

Wat dat betreft, dient er vooreerst te worden aan herinnerd dat artikel 94, §1bis, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI), voorziet in een procedure, voor het geval de voornoemde bevoegdheid door een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschap (hierna: de GGC) wordt opgenomen vóór 1 januari 2020 – datum waarop die bevoegdheid van rechtswege wordt overgedragen aan de gemeenschappen en de GGC –, waarbij de betrokken gemeenschap of de GGC de desbetreffende beslissing ten minste negen maanden vóór de overname dient te notificeren aan de Federale Staat, met dien verstande dat die overname gebeurt per 1 januari en ten vroegste op 1 januari 2016. Voor zover het de bedoeling is dat de overname door de Vlaamse Gemeenschap vóór 1 januari 2020 plaatsheeft, zal die procedure moeten worden nageleefd.

Bovendien moet de inwerkingtreding van de bij de artikelen 93 en 94 van het ontwerp ontworpen wijzigingen samenvallen met de datum waarop de overname door de Vlaamse Gemeenschap effectief plaatsheeft, aangezien tot die datum, overeenkomstig het voornoemd artikel 94, § 1bis, eerste lid, BWHI, de instellingen, die op het ogenblik van de overdracht van de bevoegdheid inzake de gezinsbijslagen naar de gemeenschappen en de GGC belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, belast blijven met hun taken tegen volledige vergoeding. Een inwerkingtredebepaling in die zin dient te worden opgenomen in artikel 120 van het ontwerp »².

On peut en déduire que le législateur ordonnantiel peut adopter des dispositions en matière de gestion administrative et de paiement des prestations familiales avant que la Commission communautaire commune se charge d'assurer totalement la gestion administrative et

² Avis C.E. 59.000/1/3 du 25 mars 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2016 'portant diverses dispositions relatives au domaine politique de l'Aide sociale, Santé publique et Famille', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2015-16, n° 773/1, pp. 215-216.

le paiement des prestations familiales, à condition que ces dispositions n'entrent pas plus tôt en vigueur³. Dès lors que l'article 44 de l'ordonnance à adopter habilite le Collège réuni à fixer l'entrée en vigueur des dispositions du projet, il est satisfait pour l'heure à cette condition. Il n'en demeure pas moins que le Collège réuni devra veiller à son tour à ce que ces dispositions n'entrent pas en vigueur avant la date à laquelle la Commission communautaire commune se chargera totalement de la gestion administrative et du paiement des prestations familiales.

FORMALITÉS

4. Le contrôle budgétaire ne s'avère pas avoir été effectué. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'avis de l'IF et l'[accord] du budget n'ont pas été sollicités à l'occasion de l'adoption de l'avant-projet d'ordonnance. Les Membres du Collège en charge du Budget sont par ailleurs signataires de l'avant-projet d'ordonnance ».

Dès lors qu'un nouveau service est créé pour lequel des agents sont recrutés et que le projet comporte également des dispositions budgétaires, il est incontestable que la réglementation en projet peut directement ou indirectement influencer les recettes ou entraîner des dépenses nouvelles. Conformément aux articles 9 et 30 de l'arrêté du Collège réuni du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', il faut par conséquent recueillir l'avis de l'Inspection des Finances, ainsi que l'accord budgétaire. La circonstance que les membres du Collège réuni en charge du budget ont signé l'avant-projet n'y change rien. L'approbation de l'avant-projet par le Collège réuni ne signifie pas non plus que le contrôle budgétaire s'est correctement déroulé, dès lors que, conformément à l'article 12 de l'arrêté précité, cette approbation ne peut être assimilée à un accord budgétaire que si les membres précités du Collège réuni ne donnent pas l'accord budgétaire ou que si l'accord budgétaire a été demandé plus de dix jours ouvrables auparavant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il faut conclure que le contrôle budgétaire doit être accompli avant que le Collège réuni puisse décider de présenter l'avant-projet d'ordonnance à l'Assemblée réunie. Si l'accomplissement de cette formalité devait encore entraîner des modifications au projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Il résulte de l'article 2 du projet que le législateur ordonnantiel crée l'Office sous la forme d'une autorité décentralisée dotée de la personnalité juridique. À cet égard, il y a lieu de tenir compte de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁴, qui dispose que la création, la composition, la compétence, le fonctionnement

³ Article 94, § 1^{er}bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁴ Qui, conformément à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', s'applique à la Commission communautaire commune.

et le contrôle doivent être réglés par décret. En principe, la réglementation en projet est conforme à cette prescription, dès lors qu'il comporte les principes essentiels de la création (articles 2 et 20 du projet), de la composition (articles 9, §§ 1^{er} à 4, 10, § 1^{er}, 21, § 1^{er}, 23, §§ 1^{er} et 2, 24, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 27, § 2, et 30, § 1^{er}, du projet), de la compétence (articles 4 à 7, 11, 12, 20, 22, § 1^{er}, 24, § 1^{er}, 25, § 1^{er}, 26, § 1^{er}, 27, § 1^{er} et 29, § 1^{er}), du fonctionnement (articles 8, 9, §§ 5 à 11, 10, §§ 2 à 4, 13 à 19, 21, § 2, 22, §§ 2 et 3, 23, §§ 3 et 4, 29, §§ 2 et 2 (lire : 3), 30, §§ 3 et 4) et du contrôle (article 30, § 2, 37 et 40 à 42 du projet) de l'Office.

Il s'impose cependant de faire une réserve en ce qui concerne quelques dispositions du projet.

L'article 4, § 7, du projet habilite le Collège réuni à arrêter les modalités selon lesquelles l'Office et les services du Collège réuni de la Commission communautaire commune peuvent constituer des services communs. L'article 7, alinéa 2, du projet habilite l'Office, moyennant l'autorisation du Collège réuni et aux conditions arrêtées par celui-ci, à participer à la constitution et à la gestion d'organismes, associations ou fondations tant publics que privés. Ces délégations ne se concilient pas avec l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 20 du projet dispose que « notamment » les deux branches qui y sont mentionnées sont instituées au sein de l'Office. Il ne saurait être question d'autoriser une instance autre que le législateur ordonnantiel à créer des branches supplémentaires. Le mot « notamment » sera dès lors omis. Si l'intention est de créer ultérieurement des branches supplémentaires, cela peut être réalisé par une ordonnance modificative.

L'article 24, § 1^{er}, du projet prévoit que la Commission « Accueil et prise en charge des dépendances » est compétente « en matière de prise en charge des dépendances, notamment : » pour un certain nombre d'établissements de soins, prestations de soins et indemnités qui y sont énumérés. Le mot « notamment » doit être omis pour le même motif que celui mentionné ci-dessus. Mieux vaudrait en outre remplacer la notion de « prise en charge des dépendances » par une référence directe aux établissements de soins, prestations de soins et indemnités énumérés, la portée de cette notion étant très vague et très générale.

L'article 41, alinéa 7, du projet prévoit que le Collège réuni « peut préciser les missions des commissaires du Collège réuni ». Eu égard au rôle de ces commissaires en ce qui concerne le contrôle de l'Office, la délégation en projet ne peut pas permettre au Collège réuni de confier à ceux-ci de nouvelles tâches substantielles. Seul le législateur ordonnantiel peut intervenir à cet effet.

6.1. Tant l'article 4, § 1^{er}, que l'article 8, § 1^{er}, du projet prescrivent que l'Office exerce ses missions selon les règles et conditions spéciales établies par un contrat de gestion, conclu entre le Collège réuni et l'Office. L'article 8, § 2, du projet dispose que le contrat de gestion comprend « notamment » :

« 1° la description précise des tâches que l'Office assume en vue de l'exécution des missions qu'il est chargé de mettre en œuvre;

2° les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés aux parties, en vue d'accomplir les missions que l'Office est chargé de mettre en œuvre;

3° les engagements de l'Office en termes de services à rendre au public, de gestion de ses ressources, de moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et les échéances;

4° les modalités de mise en œuvre et de suivi du contrat de gestion ».

Ce contrat de gestion ne peut pas prévoir autre chose que des arrangements pratiques concrétisant les conditions qui sont déjà fixées par le projet ou en vertu de celui-ci. De nouvelles règles relative à l'Office ne peuvent en aucune façon figurer dans ce contrat de gestion, moins encore des éléments auxquels s'applique le principe de légalité mentionné dans l'observation 6. Si les éléments mentionnés à l'article 8, § 2, 1° et 2°, du projet peuvent être considérés comme satisfaisant à cette condition, les éléments dont il est fait état au 3° et au 4° de l'article 8, § 2, doivent toutefois être reformulés en ce sens qu'il apparaît clairement qu'il s'agit uniquement de la mise en œuvre pratique de ce qui est déjà prévu par la réglementation en projet ou en vertu de celle-ci.

6.2. La même observation s'applique à l'article 4, §§ 5 et 6, du projet, qui fait chaque fois état d'un protocole conclu entre l'Office et les services du Collège réuni et qui fixe les modalités de la collaboration concernant, d'une part, la préparation et le suivi des agréments et les missions d'inspection et de contrôle par les services du Collège réuni (en lieu et place de l'Office) et, d'autre part, la prestation de services à prix coûtant par l'Office au bénéfice des services du Collège réuni.

Dans ces deux cas également, ces protocoles doivent se borner à prévoir des arrangements pratiques concrétisant les conditions qui sont déjà fixées par le projet en vertu de celui-ci. Les dispositions en projet doivent dès lors être reformulées en ce sens qu'il apparaît clairement qu'il ne s'agit que de la mise en œuvre pratique de ce qui est déjà prévu par la réglementation en projet ou en vertu de celle-ci.

7. La réglementation en projet confère également diverses délégations de compétence réglementaire à l'Office ou à l'un de ses organes.

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 la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'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.

Au regard de ces conditions, il s'impose de formuler une réserve pour certaines des missions précitées.

L'article 4, § 4, du projet vise à habiliter l'Office à « prend[re] notamment toutes les initiatives utiles en vue de la détermination des montants, des conditions d'octroi, des modes

de traitement des dossiers, des modes de liquidation, de paiement et de contrôle des aides, allocations ou interventions liées à l'accomplissement [de certaines] compétences [de l'Office] ». Cette habilitation est définie si largement qu'elle peut également concerner des mesures réglementaires dépassant le caractère technique et secondaire.

L'article 22 du projet habilite le Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes notamment à établir « la programmation » (6°), à définir les modalités suivant lesquelles les organismes assureurs introduisent et justifient leurs comptes (7°) et à définir la « politique des prix » en ce qui concerne les institutions pour personnes âgées (9°). Les délégations visées aux points 6° à 9° excèdent incontestablement le caractère technique et secondaire. Dans chacun de ces trois cas, la délégation n'est admissible que si le législateur ordonnancier ou le Collège réuni eux-mêmes édictent d'abord des règles en la matière, de façon à ce que les habilitations ne présentent effectivement qu'un caractère technique ou secondaire.

L'article 30, § 4, alinéa 2, du projet vise à habiliter le Conseil de gestion des prestations familiales à arrêter dans le règlement d'ordre intérieur les modalités de prévention des conflits d'intérêt entre ses différentes fonctions. Cette habilitation ne peut être admise que dans la mesure où ces modalités ne contiennent que des règlements internes permettant de prévenir pareils conflits d'intérêt et ne contiennent pas de règles applicables à des tiers. L'alinéa 3 semble plutôt indiquer que ces modalités ont une portée plus large.

L'article 30, § 5, du projet habilite le Conseil de gestion des prestations familiales à élaborer « les normes de contrôle », sans définir ce que l'on entend précisément par là. À moins que le texte n'apporte des précisions indiquant que cette délégation présenterait effectivement un caractère technique ou secondaire, il y a lieu de considérer que cette délégation est formulée de manière trop vague et générale.

Dans chacun des cas précités, la délégation en projet doit par conséquent être limitée ou à tout le moins clarifiée dans le texte du projet.

8. Les articles 22, § 3, et 29, § 2, du projet disposent que sauf en cas d'urgence, le Collège réuni doit adresser au Conseil compétent tout avant-projet d'ordonnance ou d'arrêté tendant à modifier les textes que l'Office est chargé d'appliquer⁵, respectivement, en matière de santé ou d'aide aux personnes et en matière de prestations familiales. Cette formalité étant de nature à influencer le contenu d'actes législatifs ou réglementaires auxquels elle se rapporte, il s'agit d'une formalité substantielle, dont le respect sera surveillé par le Conseil d'État ainsi que par les cours et tribunaux.

Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il est utile de le préciser dans l'exposé des motifs.

9. La division du projet en (sous-)sections, surtout à partir de l'article 20, devra être revue en profondeur.

⁵ Le texte néerlandais de l'article 22, § 3, du projet mentionne probablement à tort « uitvoeren » au lieu de « toepassen ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

10. À l'article 2, § 2, du projet, on écrira « dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale » au lieu de « sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Cette observation vaut également pour l'article 3, 3, du projet.

11. Dès lors que dans un texte réglementaire, les définitions doivent précéder la règle de droit proprement dite, il y a lieu de permuter les articles 2 et 3 du projet.

Article 3

12. Eu égard à ce que prévoit l'actuel article 2 du projet, on écrira dans l'actuel article 3, 1, du projet « l'Office » au lieu de « l'organisme ».

Article 4

13. L'article 4, § 2, du projet dispose que « [s]ans préjudice de l'article 4, § [1^{er}], 1° à 5°, l'Office n'est pas compétent en ce qui concerne les infrastructures liées à ces matières ». La portée de cette disposition en projet n'est pas claire, étant donné que les mots « ces matières » renvoient précisément à ce que prévoit l'article 4, § 1^{er}, 1° à 5°, du projet. Mieux vaut sans doute prévoir que l'Office n'est pas compétent pour les infrastructures liées aux matières visées au paragraphe 1^{er}.

En outre, mieux vaudrait préciser dans l'exposé des motifs, à l'aide de quelques exemples, ce que l'on entend par les infrastructures liées aux matières précitées. On n'aperçoit pas clairement si seuls des bâtiments sont visés ou si d'autres biens mobiliers ou immobiliers le sont aussi.

Article 6

14. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose qu'en vue de l'accomplissement de ses missions, l'Office se concerta régulièrement avec « les services publics compétents dans les matières visées à l'article 4, des autres entités fédérées de Belgique » (lire : les services des autres communautés et régions qui sont compétents pour les matières visées à l'article 4).

Toutefois, l'exposé des motifs mentionne également la « concertation au niveau fédéral et fédérés ». Si l'intention est de permettre aussi une concertation de l'Office avec (les services de) l'autorité fédérale, mieux vaudrait le formuler expressément.

15. L'article 6, alinéa 2, du projet prévoit que le Collège réuni peut arrêter les modalités de la concertation entre l'Office et les services compétents des autres communautés et

régions. Eu égard au principe d'autonomie, cette délégation en projet ne peut évidemment pas être interprétée en ce sens qu'elle permettrait d'imposer des obligations aux services concernés des autres communautés et régions. Elle ne peut porter que sur les cas où et sur la manière dont l'Office initie cette concertation et sur la façon dont il mène celle-ci, uniquement en ce qui le concerne.

Article 9

16. L'article 9, § 5, alinéa 3, du projet dispose que la décision du Collège réuni de révoquer un membre de l'un des trois organes de l'Office doit être motivée.

L'imposition d'une telle obligation de motivation est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite.

À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, la disposition en projet doit être omise.

Article 10

17. L'article 10, § 1^{er}, du projet doit mentionner expressément que tant des membres effectifs que des suppléants sont désignés par les institutions et organisations visées (voir en effet les renvois dans l'article 10, § 2).

Cette observation vaut également pour l'article 21, § 1^{er}, du projet et sans doute aussi pour les articles 24, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 27, § 2, et 30, § 1^{er}.

18. On n'aperçoit pas clairement la portée des mots « [c]es voix » à l'article 10, § 2, alinéa 4, du projet. S'il est fait référence aux voix des représentants visés à l'article 10, § 1^{er}, a) à e), du projet, mieux vaut le mentionner explicitement.

Article 12

19. L'article 12, alinéa 4, du projet prévoit que l'avis du Comité général de gestion, que l'alinéa 1^{er} impose pour tout avant-projet d'ordonnance ou d'arrêté concernant le fonctionnement ou la structure de l'Office, est réputé favorable à l'échéance des délais de consultation. Plutôt que d'utiliser la fiction d'un avis favorable, mieux vaut prévoir que dans ce cas, il peut être passé outre l'obligation de consultation.

Par ailleurs, il conviendrait de disposer, à l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, que cet avis n'est pas obligatoire lorsque le Collège réuni invoque l'urgence dont il est question à l'alinéa 3 (comparer avec l'article 22, § 3, alinéa 1^{er}, du projet).

Article 13

20. À l'article 13, § 1^{er}, 6°, du projet, mieux vaudrait prévoir dans un souci de clarté que le Collège réuni peut désigner d'autres matières relatives au fonctionnement du Comité général de gestion qui doivent figurer dans le règlement d'ordre intérieur. Tel qu'il est actuellement conçu, le texte peut donner l'impression que le Collège réuni fixe lui-même les dispositions du règlement d'ordre intérieur, ce qui ne peut évidemment pas être l'intention.

Article 22

21. Mieux vaudrait probablement formuler l'article 22, § 1^{er}, alinéa 2, du projet comme une disposition figurant sous le 4° de l'alinéa 1^{er}.

22. Le rapport entre la formalité facultative prévue à l'article 22, § 2, du projet et la formalité obligatoire inscrite à l'article 22, § 3, du projet n'est pas clair. Il y aurait lieu de préciser dans le texte si et dans quelle mesure le fait que le Collège réuni fait sienne une proposition du Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes implique que la consultation obligatoire du Conseil de gestion par le Collège réuni n'est plus applicable.

Cette observation vaut également, en ce qui concerne le Conseil de gestion des prestations familiales, pour l'article 29, § 2 (1^{re} et 2^e mentions), du projet.

23. Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement pourquoi, contrairement à l'article 12, alinéa 4, du projet (voir à ce sujet l'observation 19), l'article 22, § 3, du projet ne prévoit pas de règle pour le cas où le délai de consultation du Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes est dépassé.

Cette observation vaut également, en ce qui concerne le Conseil de gestion des prestations familiales, pour l'article 29, § 2 (1^{re} mention), du projet.

Article 29

24. Le projet ne contenant pas d'article 28, il y a lieu de renuméroter l'article 29 en article 28. Il va de soi que cette observation vaut aussi pour les articles suivants.

25. Dans le texte néerlandais de l'actuel article 29, § 1^{er}, 8°, du projet, on écrira « de controlenormen van de kinderbijslagfondsen en de daaropvolgende beslissingen *goedkeuren* ».

26. L'actuel article 29 du projet comporte deux paragraphes 2. Le deuxième paragraphe 2 doit dès lors être renuméroté en paragraphe 3.

Article 30

27. L'actuel article 30, § 5, du projet dispose que le Conseil de gestion des prestations familiales élabore les « normes de contrôle ». S'il s'agit de faire référence aux normes de contrôle visées dans l'actuel article 29, § 1^{er}, du projet, il est conseillé de l'exprimer expressément. Sinon, il convient de préciser à quoi elles se rapportent.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS