



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.630/2
du 3 juillet 2017

advies 61.630/2
van 3 juli 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 février 1966 fixant la
composition du Comité de
gestion, l'organisation et les
règles de fonctionnement de la
Caisse auxiliaire d'assurance
maladie-invalidité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 februari 1966 tot
vaststelling van de
samenstelling van het
Beheerscomité, de organisatie
en werkingsregelen van de
Hulpkas voor ziekte- en
invaliditeitsverzekering '

Le 2 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et 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 14 février 1966 fixant la composition du Comité de gestion, l'organisation et les règles de fonctionnement de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juillet 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2017.

*

Op 2 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en 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 14 februari 1966 tot vaststelling van de samenstelling van het Beheerscomité, de organisatie en werkingsregelen van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, greffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2017.

*

Le projet se fonde sur l'article 27 de la loi du 28 avril 2017 'portant création du 'War Heritage Institute' et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense', en vertu duquel

« [l]e Roi règle la représentation des associations patriotiques et des associations de déportés, réfractaires et victimes civiles des deux guerres, au sein du comité de gestion de la CAAMI ».

L'arrêté en projet tend à créer à cet effet au sein de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité un comité technique consultatif.

Parmi les exemples d'arrêtés dont le projet a été considéré comme dépourvu de caractère réglementaire par la section de législation, le code de légistique¹ mentionne notamment les arrêtés « qui créent des commissions dont la consultation est purement facultative, sans créer des droits ou devoirs nouveaux dans le chef de leurs membres » ou « qui établissent des règles de fonctionnement purement internes à une administration, sans créer des droits ou devoirs nouveaux dans le chef des fonctionnaires concernés ».

De même, le vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation² mentionne les exemples correspondants suivants : les projets d'arrêtés qui « créent un organe consultatif (sans pouvoir décisionnel) sans aucune obligation de consultation » ou « ne concernent que l'organisation interne de l'administration, n'ont pas d'effets pour les autres justiciables et n'affectent pas le statut des agents de la fonction publique, comme par exemple l'organisation interne d'un département ministériel ».

Sur la notion d'« arrêtés réglementaires » au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le rapport annuel 2008-2009³ précise notamment ce qui suit :

« Les arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont donc une portée générale; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas. En d'autres termes, il s'agit d'arrêtés édictant des règles générales qui sont applicables à toutes les personnes (physiques ou morales) ou à toute une catégorie de ces personnes. [...] »

Les projets d'arrêtés ou de dispositions comportant de simples prescriptions administratives internes ne sont pas davantage réglementaires. Ainsi, un projet qui se limite à fixer les missions et à régler l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un institut (sans personnalité juridique) créé au sein de l'administration fédérale et qui ne touche pas au statut des personnes concernées⁴, une disposition désignant parmi les services du gouvernement, le service qui est compétent pour l'exécution d'une

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 247.

² Point I.B.2, page 6.

³ www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », bouton « Rapports annuels », « 2008-2009 », pp. 35 à 37.

⁴ Note de bas de page n° 28 du texte cité : Avis 45.657/2 donné le 9 février 2009.

réglementation déterminée⁵, [...] les projets qui règlent l'organisation d'un département ministériel et qui délèguent certaines compétences exécutives au ministre⁶ ou à des fonctionnaires⁷ ou qui habilitent un ministre à accomplir certains actes d'exécution⁸ ».

Il s'ensuit que l'arrêté en projet est dépourvu du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité pour que la section de législation soit compétente pour en connaître.

*

⁵ Note de bas de page n° 29 du texte cité : Avis 45.438/4 donné le 1^{er} décembre 2008.

⁶ Note de bas de page n° 32 du texte cité : Avis 46.313/4 donné le 27 avril 2009 et 46.865/1 donné le 25 juin 2009 (ce dernier avis fait référence à l'avis de l'assemblée générale 42.540/AG donné le 8 octobre 2007).

⁷ Note de bas de page n° 33 du texte cité : Avis 46.667/3 donné le 3 juin 2009, et 46.856/4 et 46.857/4 donné le 7 juillet 2009.

⁸ Note de bas de page n° 34 du texte cité : Avis 46.160/1 donné le 10 mars 2009.

Het ontwerp steunt op artikel 27 van de wet van 28 april 2017 ‘tot oprichting van het “War Heritage Institute” en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie’ krachtens hetwelk

“[d]e Koning (...) de vertegenwoordiging [regelt] van de vaderlandslievende verenigingen en van de verenigingen voor weggevoerden, werkweigeraars en burgerlijke slachtoffers van beide wereldoorlogen, in de schoot van het beheerscomité van de HZIV”.

Het ontworpen besluit strekt ertoe daarvoor een raadgevend technisch comité op te richten in de schoot van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Als voorbeelden van besluiten waarvan het ontwerp is geacht niet-reglementair te zijn door de afdeling Wetgeving vermeldt de handleiding wetgevingstechniek¹ onder meer de besluiten “waarbij commissies worden opgericht die facultatief geraadpleegd kunnen worden en die geen nieuwe rechten of plichten voor hun leden doen ontstaan” of “waarbij louter interne werkingsregels van een bestuur worden vastgesteld en die geen nieuwe rechten of plichten voor de betrokken ambtenaren doen ontstaan”.

Evenzo vermeldt het Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving² de volgende daarmee overeenstemmende voorbeelden: de ontwerpbesluiten waarbij “een adviesorgaan (zonder beslissingsbevoegdheid) opgericht wordt zonder te voorzien in enige verplichting om dit te raadplegen” of die “enkel verband houden met de interne organisatie van het bestuur, geen gevolgen hebben voor andere rechtsonderhorigen en niet raken aan de rechtspositie van het overheidspersoneel, zoals bijvoorbeeld de interne inrichting en organisatie van een ministerieel departement”.

Over het begrip “reglementaire besluiten” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State staat in het jaarverslag 2008-2009³ onder meer het volgende te lezen:

“Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-) personen of op een hele categorie van die personen. (...)”

Ontwerpen van besluiten of bepalingen met louter intern-bestuurlijke voorschriften zijn evenmin reglementair. Zo een ontwerp dat beperkt is tot het vaststellen van de taken en het regelen van de organisatie en de werkwijze van een dienst of instituut (zonder rechtspersoonlijkheid) die binnen het federale bestuur wordt opgericht, en dat niet raakt

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 247.

² Punt I.B.2, p. 6.

³ www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, subtab “Activiteitenverslagen”, “2008-2009”, 35-37.

aan de rechtspositieregeling van de betrokken personen,⁴ een bepaling tot aanwijzing van de dienst binnen de diensten van de regering die bevoegd is voor de uitvoering van een bepaalde reglementering,⁵ (...) ontwerpen die de organisatie van een ministerieel departement regelen en die bepaalde uitvoerende bevoegdheden delegeren aan de minister⁶ of aan ambtenaren⁷ of die een minister machtigen om bepaalde uitvoerende handelingen te stellen.⁸”

Daaruit volgt dat het ontworpen besluit niet van reglementaire aard is zoals vereist bij het voornoemde artikel 3, § 1, eerste lid, waardoor de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om er kennis van te nemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ Voetnoot 28 van de geciteerde tekst: Advies 45.657/2 van 9 februari 2009.

⁵ Voetnoot 29 van de geciteerde tekst: Advies 45.438/4 van 1 december 2008.

⁶ Voetnoot 32 van de geciteerde tekst: Adviezen 46.313/4 van 27 april 2009 en 46.865/1 van 25 juni 2009 (in dat laatste advies wordt verwezen naar het advies van de algemene vergadering 42.540/AV van 8 oktober 2007).

⁷ Voetnoot 33 van de geciteerde tekst: Adviezen 46.667/3 van 3 juni 2009, en 46.856/4 en 46.857/4 van 7 juli 2009.

⁸ Voetnoot 34 van de geciteerde tekst: Advies 46.160/1 van 10 maart 2009.