RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.220/3
van 26 september 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende oprichting van een Health Advisory Board voor B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 64.220/3
du 26 septembre 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant création d’un Health Advisory Board pour B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)’

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

Op 5 september 2018 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 'houdende oprichting van een Health Advisory Board voor B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 26 september 2018.

*

Le 5 septembre 2018, 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 'portant création d'un Health Advisory Board pour B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 septembre 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 26 septembre 2018.

*

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de oprichting, bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, van een Health Advisory Board voor B-F.A.S.T (*Belgian First Aid and Support Team*)[1] (artikel 1 van het ontwerp). De Health Advisory Board geeft advies over een aantal aangelegenheden, hetzij op verzoek van de minister bevoegd voor volksgezondheid, hetzij op eigen initiatief (artikel 2). De samenstelling van de Health Advisory Board wordt geregeld (artikel 3), alsook de benoeming van de voorzitter en van de leden en hun plaatsvervangers (artikel 4) en de werkwijze (artikelen 5 tot 9 en 10, § 2). De leden krijgen hun reiskosten voor de plenaire vergaderingen terugbetaald (artikel 10, § 1).

Het aan te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 11).

RECHTSGROND

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, waarbij aan de Koning de bevoegdheid toegekend wordt om de organisatie van de federale overheidsdiensten te regelen en de rechtspositie van hun personeelsleden vast te stellen.

Volgens vaste adviespraktijk van de Raad van State kunnen op grond van hetzij artikel 37 van de Grondwet, hetzij de artikelen 37 en 107, tweede lid van de Grondwet, adviesorganen worden opgericht, voor zover het louter binnen het bestuur georganiseerde adviesorganen betreft die tot taak hebben de regering voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen.[2] Indien evenwel de raadpleging van een adviesorgaan verplicht is, het om een bindend advies gaat of derden van buiten de overheidsadministratie deel uitmaken van het adviesorgaan of bij de advisering betrokken worden of indien verplichtingen worden opgelegd aan derden, zoals het bepalen dat representatieve verenigingen kandidaten moeten voordragen als lid van het adviesorgaan, dienen de oprichting, de opdrachten en de samenstelling ervan, de vergoedingen of bezoldigingen die eventueel aan de leden ervan worden toegekend, alsmede de essentiële regels inzake de werkwijze ervan door de wetgever te worden bepaald.[3]

---

[1] B-F.A.S.T. is opgericht bij het koninklijk besluit van 28 februari 2003 'tot oprichting van een coördinatieraad voor noodbijstand in het buitenland bij catastrofe of calamiteit en van de ondersteunende permanente dienst B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)'.

[2] Zie J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, 267.

[3] Adv.RvS 29.959/1 van 9 maart 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende instelling van een raad, 'Observatorium van de electronische handel en van de informatiemaatschappij' genoemd'; adv.RvS 46.279/1 van 7 april 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van een Commissie van advies inzake discriminatievraagstukken in collectieve arbeidsovereenkomsten'; adv.RvS 46.879/3 van 9 juli 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van een officiële vertegenwoordiging van de landbouw'; adv.RvS 51.393/3 van 5 juni 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2012 'tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mari[e]ne milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft', *Parl.St.* Kamer, 2011-12, nr. 53-2295/1, 13-14; adv.RvS 53.348/1 van 12 juni 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 oktober 2013 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 april 1975 tot herinrichting van de Gerechtelijk-Geneeskundige Dienst'.

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

De adviezen die door de Health Advisory Board worden gegeven, zijn niet-bindend en de raadpleging ervan door de minister is vrijblijvend. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat de voorzitter van de Health Advisory Board, alsook de artsen, verpleegkundigen, experten waterzuivering en experten logistiek die als leden fungeren, derden zijn buiten de overheidsadministratie. Opdat de rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan worden gevonden in de voormelde grondwetsbepalingen, is vereist dat hun betrokkenheid bij de Health Advisory Board op een volledig facultatieve manier wordt ingericht, namelijk doordat de betrokken leden op volledig vrijwillige basis worden voorgedragen en benoemd. Indien voor de voordracht een beroep wordt gedaan op derden-verenigingen of -organisaties (zie daarover opmerking 4), kunnen die niet verplicht worden tot een voordracht over te gaan. De ontworpen regeling moet dan ook als dusdanig worden begrepen. Overigens lijken de stellers van het ontwerp daarvan te zijn uitgegaan, aangezien in artikel 7, § 2, van het ontwerp rekening wordt gehouden met een onvolledige samenstelling en de impact daarvan op de geldigheid van de beraadslagingen.

3. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 167, § 1, van de Grondwet. Die bepaling biedt evenwel geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 4

4. In artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een voordracht van de leden en hun plaatsvervangers door "verenigingen, organen of diensten". In artikel 4, § 2, wordt dan weer melding gemaakt van een lijst van twee kandidaten per te begeven ambt die wordt voorgesteld door de "dienst Internationale Betrekkingen en Public Health Emergencies van de Federale Overheidsdienst [Volksgezondheid], Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu". Die twee bepalingen moeten op elkaar worden afgestemd. Indien het werkelijk de bedoeling is te voorzien in een voordracht door derden-verenigingen of -organisaties, moet die louter facultatief zijn, gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet.

5. Aangezien de benoeming van de voorzitter van de Health Advisory Board wordt geregeld in paragraaf 1 van artikel 4 van het ontwerp, heeft de regeling van de benoeming van "de leden en hun plaatsvervangers" in paragraaf 2 allicht enkel betrekking op de *overige* leden, aangezien de voorzitter overeenkomstig artikel 3, § 1, 6°, een van de leden is. Indien dat het geval is, moet in elk geval in artikel 4, § 1, worden voorzien in de benoeming van een plaatsvervanger van de voorzitter, aangezien elk lid een plaatsvervanger moet hebben overeenkomstig artikel 3, § 2.

6. In artikel 4, § 2, van het ontwerp schrappe men de woorden "voor een periode van vier jaar", aangezien die bepaling overlapt met artikel 3, § 3.

7. In artikel 4, § 3, tweede lid, van het ontwerp, moeten de woorden "Met het oog op de continuïteit der werkzaamheden" worden weggelaten, aangezien daarmee enkel naar de doelstelling van de ontworpen bepaling wordt verwezen.

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

Artikel 11

8. De gemachtigde bevestigde dat het aan te nemen besluit in werking kan treden volgens de gebruikelijke regeling (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad) en dat artikel 11 van het ontwerp bijgevolg moet worden weggelaten.[4]

*

[4] Het opschrift van hoofdstuk IV (lees: 4) moet dan ook luiden: "Slotbepaling" in plaats van "Slotbepalingen".

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet la création auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, d'un Health Advisory Board pour B-F.A.S.T (*Belgian First Aid and Support Team*) [1] (article 1er du projet). Le Health Advisory Board donne un avis sur un certain nombre de matières, soit à la demande du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, soit de sa propre initiative (article 2). Le projet règle la composition du Health Advisory Board (article 3) de même que la nomination du président, des membres et de leurs suppléants (article 4) et son mode de fonctionnement (articles 5 à 9 et 10, § 2). Les membres sont remboursés de leurs frais de parcours pour les séances plénières (article 10, § 1er).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 11).

FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, lesquels confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation des services publics fédéraux et de fixer le statut de leurs agents.

Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État, des organes consultatifs peuvent être créés, en vertu soit de l'article 37 de la Constitution, soit des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, pour autant qu'il s'agisse d'organes consultatifs purement internes à l'administration qui ont pour tâche d'informer le Gouvernement ou de formuler des avis ou propositions non contraignants [2]. Si, toutefois, la consultation d'un tel organe est obligatoire, s'il s'agit d'un avis contraignant ou si des tiers étrangers à l'administration font partie de cet organe ou participent à l'élaboration des avis ou si des obligations sont imposées à des tiers, comme celle, pour les organisations représentatives, de présenter des candidats comme membres de l'organe consultatif, la création, les missions et la composition de cet organe, les indemnités ou rémunérations qui sont éventuellement octroyées aux membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement doivent être réglées par le législateur [3].

---

[1] B-F.A.S.T. a été créé par l'arrêté royal du 28 février 2003 'portant création d'un conseil de coordination pour l'aide d'urgence à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité et d'un service permanent de soutien B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)'.

[2] Voir J. Velaers, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Anvers, Maklu, 1999, 267.

[3] Avis C.E. 29.959/1 du 9 mars 2000 sur un projet d'arrêté royal 'portant institution d'un conseil, dénommé 'Observatoire du commerce électronique et de la société de l'information''; avis C.E. 46.279/1 du 7 avril 2009 sur un projet d'arrêté royal 'créant une Commission d'avis relatif aux problèmes de discrimination dans les conventions collectives de travail' ; avis C.E. 46.879/3 du 9 juillet 2009 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'agriculture'; avis C.E. 51.393/3 du 5 juin 2012 sur un projet devenu la loi du 20 juillet 2012 'modifiant la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique, en ce qui concerne l'organisation de l'aménagement des espaces marins', *Doc. parl.*, Chambre, 2011- 2012, n° 53-2295/1, pp. 13-14; avis C.E. 53.348/1 du 12 juin 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 octobre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 11 avril 1975 réorganisant l'Office médico-légal'.

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

Les avis que formule le Health Advisory Board ne sont pas contraignants et son consultation par le ministre est facultative. On ne peut cependant exclure que le président du Health Advisory Board, de même que les médecins, infirmiers, experts en épuration des eaux et en logistique qui y siègent en tant que membres, soient des tiers étrangers à l'administration. Pour que le fondement juridique du dispositif en projet puisse être trouvé dans les dispositions précitées de la Constitution, il est requis que leur implication dans le Health Advisory Board soit organisée de manière purement facultative, précisément en ce que les membres concernés soient présentés et nommés sur une base strictement volontaire. Si en vue de la présentation il est recouru à des associations ou organisations tierces (voir l'observation 4), ces dernières ne peuvent pas être contraintes à procéder à celle-ci. Le dispositif en projet doit dès lors s'entendre en ce sens. C'est d'ailleurs ce que semblent considérer les auteurs du projet dès lors que l'article 7, § 2, du projet envisage une composition incomplète et l'incidence de celle-ci sur la validité des délibérations.

3. Le préambule fait également mention de l'article 167, § 1er, de la Constitution. Cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 3 et 4

4. L'article 3, § 2, du projet évoque une présentation des membres et de leurs suppléants par des « associations, organismes ou services ». L'article 4, § 2, fait quant à lui état d'une liste de deux candidats par mandat à pourvoir qui est proposée par le « service Relations [i]nternationales et Public Health Emergencies du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ». Il convient d'harmoniser ces deux dispositions. Si l'intention est réellement de prévoir une présentation par des associations ou organisations tierces, celle-ci doit être purement facultative, eu égard à l'observation formulée au point 2.

5. Dès lors que la nomination du président du Health Advisory Board est réglée dans le paragraphe 1er de l'article 4 du projet, la règle relative à la nomination des « membres et leurs suppléants », énoncée dans le paragraphe 2, concerne sans doute uniquement les *autres* membres, dès lors que, conformément à l'article 3, § 1er, 6°, le président est l'un des membres. Si tel est le cas, il faut de toute façon prévoir, à l'article 4, § 1er, la nomination d'un suppléant pour le président, dès lors que, conformément à l'article 3, § 2, chaque membre doit avoir un suppléant.

6. À l'article 4, § 2, du projet, on supprimera les mots « pour une période de quatre ans », étant donné que cette disposition fait double emploi avec l'article 3, § 3.

7. À l'article 4, § 3, alinéa 2, du projet, on omettra les mots « En vue d'assurer la continuité des activités », étant donné qu'ils visent uniquement l'objectif de la disposition en projet.

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡

Article 11

8. Le délégué a confirmé que l'arrêté envisagé peut entrer en vigueur selon la règle usuelle (dix jours après sa publication au Moniteur belge) et que, partant, l'article 11 du projet doit être omis [4].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

[4] L'intitulé du chapitre IV (lire : 4) s'énoncera dès lors : « Disposition finale » au lieu de « Dispositions finales ».

‡LW-AEKSKDHAH-GECCAUQ‡