



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.473/2
du 22 juin 2020

advies 67.473/2
van 22 juni 2020

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant l’arrêté royal du
19 avril 2014 portant la
détermination de la clé de
répartition de la dotation
fédérale complémentaire pour
les prézones et les zones de
secours, en ce qui concerne le
financement des zones de
secours en vue de lutter contre
le cancer chez
les sapeurs-pompiers’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het koninklijk besluit van
19 april 2014 tot bepaling van
de verdeelsleutel van de
bijkomende federale dotatie
aan de prezones en aan de
hulpverleningszones wat
betreft de financiering van de
hulpverleningszones ter
bestrijding van kanker bij
brandweerlieden’

Le 25 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours, en ce qui concerne le financement des zones de secours en vue de lutter contre le cancer chez les sapeurs-pompiers', déposée par M. Gaby COLEBUNDERS et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1233/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 22 juin 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2020.

*

Op 25 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones wat betreft de financiering van de hulpverleningszones ter bestrijding van kanker bij brandweerlieden', ingediend door de heer Gaby COLEBUNDERS c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1233/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 22 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE ET PROCÉDÉ UTILISÉ

La proposition à l'examen entend modifier l'arrêté royal du 19 avril 2014 'portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours'.

Cet arrêté a été adopté en exécution, essentiellement, de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui dispose comme suit :

« Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités pour la fixation et le versement de la dotation fédérale, qui est payée au moins par douzième.

La dotation fédérale est composée d'une dotation de base et de dotations complémentaires.

Les modalités de calcul de la dotation fédérale de base sont fixées en tenant compte des critères suivants pour chaque zone :

- la population résidentielle et active ;
- la superficie ;
- le revenu cadastral ;
- le revenu imposable ;
- les risques présents sur le territoire de la zone.

Les dotations fédérales complémentaires sont réparties sur base de clés de répartition spécifiques déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Il résulte de l'article 71 de la même loi que les arrêtés royaux fondés sur l'article 69

« sont confirmés par une loi au plus tard dans les six mois de leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation dans ce délai, ils cessent de produire leurs effets ».

L'arrêté royal du 19 avril 2014 a fait l'objet d'une confirmation par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Ainsi confirmé par le législateur, l'arrêté royal du 19 avril 2014 a fait l'objet d'une modification, non pas par une loi, mais par un arrêté royal lui aussi adopté sur la base de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007, étant l'arrêté royal du 20 mars 2017 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours'. Cet arrêté royal a lui-même fait l'objet d'une confirmation par l'article 2 de la loi 31 juillet 2017 'portant, en application de l'article 71 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, confirmation de deux arrêtés royaux'.

Dans son avis n° 60.964/2 donné le 8 mars 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2017 précité, la section de législation n'a formulé aucune observation sur le procédé de modification ainsi utilisé, à savoir l'adoption d'un arrêté royal devant être confirmé par le législateur¹.

Il s'en déduit que, dans le système mis en place par les articles 69 et 71 de la loi du 15 mai 2007, le Roi peut déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de fixation et de versement de la dotation fédérale ainsi que les clés de répartition spécifiques de la dotation fédérale complémentaire. Il appartient ensuite au législateur de confirmer les règles ainsi adoptées par le Roi. Une fois la loi de confirmation intervenue, le Roi peut modifier les règles ainsi confirmées, à la condition toutefois, bien évidemment, que l'arrêté royal modificatif fasse lui-même l'objet d'une délibération en Conseil des ministres ainsi que d'une confirmation par le législateur, conformément à l'article 71 de la loi du 15 mai 2007.

Il reste que les règles qui gisent actuellement dans l'arrêté royal du 19 avril 2014, lequel a été, ainsi que ses modifications, confirmé par le législateur, ont ainsi acquis valeur législative et peuvent évidemment être également modifiées par la loi.

Tel est précisément l'objet de la proposition à l'examen.

Il ressort toutefois de l'article 5 de la proposition que l'intention n'est pas d'empêcher le Roi de modifier, à l'avenir, l'arrêté royal du 19 avril 2014 puisque cet article 5 est ainsi rédigé :

« Art. 5. Le Roi peut de nouveau modifier, remplacer ou abroger les dispositions modifiées par les articles 2 à 4 ».

Compte tenu du mécanisme mis en place par les articles 69 et 71 de la loi du 15 mai 2007, cette disposition serait toutefois mieux rédigée comme suit :

« Art. 5. L'entrée en vigueur de la présente loi n'interdit pas au Roi de modifier, à l'avenir, les dispositions modifiées par les articles 2 à 4, conformément aux articles 69 et 71 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60964.pdf>.

IMPRÉCISION DU DISPOSITIF PROPOSÉ

La proposition de loi entend ajouter un élément dans la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours, qui constituera un « montant relatif à la prévention du cancer » (article 2 de la proposition).

Selon l'article 8/1 proposé (article 4 de la proposition), ce montant sera calculé comme suit :

« § 1^{er}. Le montant relatif à la prévention du cancer est égal au coût des moyens nécessaires pour atteindre le minimum de moyens convenu au sein du comité C pour la prévention du cancer dans chaque zone de secours. On suivra à cet effet une trajectoire de croissance raisonnable qui est également fixée au sein du comité C.

§ 2. Le ministre tient à jour, pour toutes les zones, un cadastre des moyens présents pour la prévention du cancer et fait rapport en la matière annuellement au parlement et en permanence au comité C. Le comité C définit les moyens qui peuvent être qualifiés de moyens pour la prévention du cancer.

§ 3. Le comité C convient d'un minimum de moyens et de techniques nécessaires à la prévention du cancer auxquels pourvoit le financement fédéral, tel que prévu au paragraphe 1. Le comité C convient de la trajectoire de croissance à cet effet.

§ 4. Ce montant ne peut être utilisé que pour l'achat de moyens et de techniques qui ont été définis au sein du comité C comme étant des moyens servant à la prévention du cancer ».

Cette disposition appelle plusieurs questions :

– Tous les types de cancers sont-ils concernés ? Ou bien, ce qui serait plus conforme au principe d'égalité entre toutes les personnes susceptibles de souffrir ou souffrant de cette pathologie, sont seuls visés les cancers à l'égard desquels il est établi que les personnes ici concernées présentent un risque spécifique de développer ceux-ci en raison des activités qu'elles exercent dans le cadre de la loi du 15 mai 2007 ?

– Qu'entend-on par la notion de « trajectoire de croissance raisonnable » ?

– Sur la base de quels critères sera établi le « minimum de moyens » pour la prévention du cancer ?

Il convient de lever toute ambiguïté sur ces questions de manière à garantir la prévisibilité des normes en projet et la sécurité juridique.

HABILITATIONS AU COMITÉ C

1. L'article 8/1 proposé (article 4 de la proposition) confie nombre d'habilitations au Comité C, à savoir, le Comité des services publics provinciaux et locaux, instance de négociation composée de représentants des autorités publiques, d'une part, et des organisations syndicales, d'autre part, créée en exécution de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' (spécialement les

articles 4 et 5) et en application des articles 17 et suivants de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'.

La proposition à l'examen habilite ainsi le Comité C à :

1° « convenir » du minimum de moyens pour la prévention du cancer dans chaque zone de secours (article 8/1, § 1^{er}, proposé) ;

2° définir les « moyens » qui peuvent être qualifiés de « moyens pour la prévention du cancer » (article 8/1, § 2, proposé) et définir les « moyens » et « techniques » comme « servant à la prévention du cancer » (article 8/1, § 4, proposé) ;

3° « convenir » d'« un minimum de moyens et de techniques nécessaires à la prévention du cancer auxquels pourvoit le financement fédéral » (article 8/1, § 3, proposé) ;

4° « convenir » de la « trajectoire de croissance » (article 8/1, § 3, proposé).

2.1. Ces habilitations appellent les observations suivantes.

2.2. Tout d'abord, force est de constater que ces habilitations sont nombreuses et rédigées de manière semblable, mais non identique, de sorte que, d'une part, elles paraissent se recouper en tout cas partiellement et faire double emploi et que, d'autre part, il est douteux et délicat de déterminer sur quoi elles portent exactement ², ce qui nuit à la sécurité juridique.

2.3. Ensuite, et bien plus fondamentalement, les habilitations ainsi conférées au Comité C reviennent à attribuer à une instance non politiquement responsable un pouvoir réglementaire d'une portée au surplus particulièrement générale, ce qui ne peut être admis.

C'est au Roi que, sous réserve de l'observation formulée plus haut sous le titre « Contexte législatif et réglementaire et procédé utilisé », et de celle formulée ci-dessus au point 2.2, ci-avant, ces habilitations doivent être conférées ³.

2.4. Enfin, la section de législation n'aperçoit pas comment les montants considérés et les mesures envisagées pourraient être fixés et mis en œuvre, quelle que soit l'autorité habilitée à les fixer, sans l'adoption, en parallèle, de règles définissant le statut des personnes concernées et prévoyant des mesures sanitaires précises relatives à la prévention du cancer.

3. Les habilitations prévues par la proposition à l'examen doivent être revues à la lumière des observations qui précèdent.

² « Moyens » uniquement ou « moyens et techniques » ? Uniquement un « minimum de moyens » ou des moyens « nécessaires » ?

³ Sur les principes applicables à la délégation d'une compétence réglementaire à des organes institués au sein du pouvoir exécutif, voir, parmi d'autres, l'avis n° 66.738/2 donné le 16 décembre 2019 sur le projet devenu l'arrêté royal du 4 mai 2020 'sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66738.pdf>).

À cette occasion, en ce qui concerne les attributions et les moyens d'action du Comité C, il conviendra également d'omettre, à l'article 8/1, § 2, première phrase, proposé, de l'arrêté royal du 19 avril 2014, la règle selon laquelle « le ministre [...] fait rapport [...] en permanence au Comité C ». Il résulte en effet du principe général de droit de la séparation des pouvoirs, qui a valeur constitutionnelle, qu'il n'appartient pas à la loi de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif en limitant la liberté d'action d'un ministre par l'obligation qui lui est faite de faire rapport en permanence à un comité institué au sein du pouvoir exécutif. Il n'est de ce point de vue pas admissible que la règle envisagée subordonne le ministre au comité C alors même que les ministres, chacun pour ce qui concerne les matières qui leur sont attribuées, occupent le sommet de la pyramide administrative et chapeautent l'ensemble des services et comités institués au sein du pouvoir exécutif.

Il conviendra aussi d'éviter d'énoncer que c'est « au parlement » que le ministre présente un rapport annuel. Il y a lieu d'écrire « à la Chambre des représentants ».

CONCLUSION

La proposition à l'examen sera fondamentalement réexaminée au regard des observations formulées ci-avant.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

WETTELIJKE EN VERORDENENDE CONTEXT EN AANGEWEND PROCEDÉ

Voorliggend voorstel strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones’.

Dat besluit is vastgesteld ter uitvoering van, hoofdzakelijk, artikel 69 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, welk artikel als volgt luidt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere bepalingen voor de vaststelling en betaling van de federale dotatie, die ten minste in twaalfden uitbetaald wordt.

De federale dotatie bestaat uit een basisdotatie en bijkomende dotaties.

De nadere bepalingen inzake de berekening van de federale basisdotatie worden vastgesteld, rekening houdende met de volgende criteria voor elke zone:

- de residentiële en actieve bevolking;
- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico’s aanwezig op het grondgebied van de zone.

De bijkomende federale dotaties worden verdeeld op basis van specifieke verdeelsleutels die door de Koning worden bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

Uit artikel 71 van dezelfde wet vloeit voort dat de koninklijke besluiten die vastgesteld worden op grond van artikel 69

“ten laatste binnen de zes maanden na hun inwerkingtreding bekrachtigd [worden] door een wet. Bij gebrek aan bekrachtiging binnen deze termijn, houden deze besluiten op uitwerking te hebben.”

Het koninklijk besluit van 19 april 2014 is bekrachtigd bij artikel 209 van de programmawet van 19 december 2014.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het koninklijk besluit van 19 april 2014, dat aldus door de wetgever bekrachtigd is, is niet bij een wet gewijzigd, maar bij een koninklijk besluit dat ook op grond van artikel 69 van de wet van 15 mei 2007 vastgesteld is, namelijk het koninklijk besluit van 20 maart 2017 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones'. Dat koninklijk besluit is zelf bekrachtigd bij artikel 2 van de wet van 31 juli 2017 'houdende bekrachtiging van twee koninklijke besluiten met toepassing van artikel 71 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'.

In advies 60.964/2, dat op 8 maart 2017 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde koninklijk besluit van 20 maart 2017 heeft de afdeling Wetgeving geen enkele opmerking gemaakt over het wijzigingsprocedé dat aldus aangewend is, namelijk door het vaststellen van een koninklijk besluit dat door de wetgever bekrachtigd moet worden.¹

Daaruit volgt dat de Koning, op basis van de regeling ingevoerd bij de artikelen 69 en 71 van de wet van 15 mei 2007, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels kan bepalen voor de vaststelling en de betaling van de federale dotatie en de specifieke verdeelsleutels voor de bijkomende federale dotatie kan vaststellen. Het staat vervolgens aan de wetgever om de aldus door de Koning vastgestelde regels te bekrachtigen. Zodra de bekrachtigingswet tot stand gekomen is, kan de Koning de aldus bekrachtigde regels wijzigen, op voorwaarde evenwel, dat spreekt vanzelf, dat ook over het koninklijk wijzigingsbesluit overleg gepleegd wordt in de Ministerraad en dat het bekrachtigd wordt door de wetgever overeenkomstig artikel 71 van de wet van 15 mei 2007.

Dat alles neemt niet weg dat de regels die thans vervat zijn in het koninklijk besluit van 19 april 2014, dat net zoals de wijzigingen ervan, door de wetgever bekrachtigd is, aldus kracht van wet verkregen hebben en uiteraard ook bij wet gewijzigd kunnen worden.

Net dat is de bedoeling van voorliggend voorstel.

Uit artikel 5 van het voorstel blijkt evenwel dat het niet de bedoeling is om de Koning te beletten het koninklijk besluit van 19 april 2014 in de toekomst te wijzigen, aangezien dat artikel 5 immers als volgt luidt:

“Art. 5. De Koning kan de bij de artikelen 2 tot en met 4 gewijzigde bepalingen opnieuw wijzigen, vervangen of opheffen.”

Gelet op de regeling die bij de artikelen 69 en 71 van de wet van 15 mei 2007 ingevoerd is, zou die bepaling echter beter als volgt gesteld worden:

“Art. 5. De inwerkingtreding van deze wet impliceert niet dat het de Koning verboden zou zijn om de bepalingen die bij de artikelen 2 tot 4 van deze wet gewijzigd zijn in de toekomst te wijzigen overeenkomstig de artikelen 69 en 71 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.”

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60964.pdf>.

ONDUIDELIJKHEID VAN HET VOORGESTELDE DISPOSITIEF

Dit wetsvoorstel strekt ertoe aan de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en de hulpverleningszones een element toe te voegen, namelijk een “bedrag betreffende de kankerpreventie” (artikel 2 van het voorstel).

Volgens het voorgestelde artikel 8/1 (artikel 4 van het voorstel) wordt dat bedrag als volgt berekend:

“§ 1. Het bedrag betreffende de kankerpreventie staat gelijk aan de kostprijs van de middelen die nodig zijn om het op het comité C overeengekomen minimum aan middelen ter preventie van kanker te behalen in iedere hulpverleningszone. Dit gebeurt volgens een redelijk groeipad dat eveneens op het comité C wordt vastgelegd.

§ 2. De minister houdt voor alle zones een kadaster bij van de aanwezige middelen ter preventie van kanker en rapporteert hierover jaarlijks aan het parlement en permanent aan het comité C. Het comité C bepaalt de middelen die bestempeld kunnen worden als kankerpreventiemiddelen.

§ 3. Het comité C komt een minimum aan middelen en technieken overeen die nodig zijn voor kankerpreventie waarin de federale financiering voorziet zoals beslist in paragraaf 1. Het comité C komt het groeipad hier naartoe overeen.

§ 4. Dit bedrag mag enkel en alleen gebruikt worden voor aankoop van middelen en technieken die op het comité C vastgelegd zijn als zijnde middelen die dienen ter preventie van kanker.”

Die bepaling doet een aantal vragen rijzen:

– Gaat het om de preventie van alle soorten kanker? Of worden alleen de kankers bedoeld waarvan vaststaat dat voor de personen over wie het hier gaat een specifiek risico bestaat dat zij een van die kankers oplopen wegens de activiteiten die ze uitoefenen in het kader van de wet van 15 mei 2007, hetgeen meer in overeenstemming zou zijn met het beginsel van gelijkheid tussen alle personen die aan die ziekte lijden of kunnen lijden?

– Wat wordt verstaan onder het begrip “redelijk groeipad”?

– Op basis van welke criteria zal het “minimum aan middelen” ter preventie van kanker vastgesteld worden?

Elke onduidelijkheid betreffende die kwesties dient weggenomen te worden om de voorzienbaarheid van de ontworpen regels en de rechtszekerheid te waarborgen.

MACHTIGINGEN AAN HET COMITÉ C

1. Bij het voorgestelde artikel 8/1 (artikel 4 van het voorstel) worden tal van machtigingen verleend aan het Comité C, dat is het Comité van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, wat een onderhandelingscomité is dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van de overheid, enerzijds, en van de vakorganisaties, anderzijds, en dat opgericht is ter uitvoering van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de

overheid en de vakbonden van haar personeel' (in het bijzonder de artikelen 4 en 5) en met toepassing van de artikelen 17 en volgende van het koninklijk besluit van 28 september 1984 'tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel'.

Zo wordt het Comité C bij voorliggend voorstel gemachtigd om:

1° "in onderlinge overeenstemming" het minimum aan middelen ter preventie van kanker in iedere hulpverleningszone te bepalen (voorgesteld artikel 8/1, § 1);

2° te bepalen welke "middelen" als "kankerpreventiemiddelen" bestempeld kunnen worden (voorgesteld artikel 8/1, § 2) en welke "middelen" en "technieken" "dienen ter preventie van kanker" (voorgesteld artikel 8/1, § 4);

3° "in onderlinge overeenstemming" "een minimum aan middelen en technieken [te bepalen] die nodig zijn voor kankerpreventie waarin de federale financiering voorziet" (voorgesteld artikel 8/1, § 3);

4° "in onderlinge overeenstemming" het "groeipad" daartoe te bepalen (voorgesteld artikel 8/1, § 3).

2.1. Die machtigingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.2. In de eerste plaats dient vastgesteld te worden dat het om een groot aantal machtigingen gaat en dat ze op ongeveer dezelfde, doch niet identieke wijze gesteld zijn, waardoor ze enerzijds althans gedeeltelijk lijken overeen te stemmen en elkaar lijken te overlappen en het anderzijds niet duidelijk en moeilijk te bepalen is waarop ze precies betrekking hebben,² hetgeen de rechtszekerheid in het gedrang brengt.

2.3. Een tweede en nog veel belangrijker opmerking is dat de aldus aan het Comité C verleende machtigingen erop neerkomen dat aan een orgaan dat niet politiek verantwoordelijk is een verordenende bevoegdheid toegekend wordt die bovendien een uitzonderlijk algemene strekking heeft, hetgeen niet aanvaard kan worden.

Onder voorbehoud van de opmerking die hierboven geformuleerd is onder de titel "Wettelijke en verordenende context en aangewend procedé" en onder voorbehoud van de opmerking die hiervoor sub 2.2 geformuleerd is, moeten die machtigingen aan de Koning verleend worden.³

2.4. Ten slotte is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe de bedragen in kwestie

² Alleen "middelen" of "middelen en technieken"? Alleen "een minimum aan middelen" of "middelen die nodig zijn"?

³ Zie onder meer advies 66.738/2, op 16 december 2019 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 mei 2020 'op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66738.pdf>), in verband met de beginselen die van toepassing zijn op de delegatie van een verordeningsbevoegdheid aan organen die binnen de uitvoerende macht opgericht zijn.

en de voorgenomen maatregelen bepaald en ten uitvoer gelegd zouden kunnen worden, ongeacht welke overheid gemachtigd wordt om ze te bepalen, als er terzelfder tijd geen regels vastgesteld worden waarbij het statuut van de betrokken personen bepaald wordt en duidelijke gezondheidsmaatregelen ter preventie van kanker voorgeschreven worden.

3. De machtigingen waarin voorliggend voorstel voorziet, moeten in het licht van de voorgaande opmerkingen herzien worden.

Daarbij dient, wat de bevoegdheden en de actiemethodes van het Comité C betreft, in de eerste zin van het voorgestelde artikel 8/1, § 2, van het koninklijk besluit van 19 april 2014 daarenboven de regel weggelaten te worden, naar luid waarvan “[d]e minister (...) permanent aan het comité C [rapporteert]”. Uit het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, dat grondwettelijke waarde heeft, volgt immers dat het niet aan de wetgever staat om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht door de handelingsvrijheid van een minister te beperken door aan hem een verplichting op te leggen om permanent te rapporteren aan een comité dat binnen de uitvoerende macht opgericht is. Uit dat oogpunt kan niet aanvaard worden dat de minister bij de voorgenomen regel ondergeschikt gemaakt wordt aan het Comité C, terwijl de ministers, elk voor de aan hem toegewezen aangelegenheden, aan de top van de administratieve piramide staan en de leiding hebben over alle diensten en comités die binnen de uitvoerende macht opgericht zijn.

Bovendien is het raadzaam om niet te vermelden dat de minister jaarlijks “aan het parlement” rapporteert. Men schrijve “aan de Kamer van volksvertegenwoordigers”.

CONCLUSIE

Voorliggend voorstel moet in het licht van de voorgaande opmerkingen grondig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT