

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 augustus 2000 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het bedrag van de bijdrage die de laboratoria voor klinische biologie verschuldigd zijn voor de externe kwaliteitsevaluatie", heeft op 28 september 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 2 août 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le montant de la redevance que les laboratoires de biologie clinique doivent payer pour l'évaluation externe de la qualité", a donné le 28 septembre 2000 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit stelt nieuwe bijdragen vast die de laboratoria voor klinische biologie zijn verschuldigd voor de externe kwaliteitscontrole die het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur uitvoert.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Bij de Raad van State, afdeling administratie, is een beroep aanhangig tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 3 december 1999 betreffende de erkenning van de laboratoria voor klinische biologie door de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort. In dat beroep wordt, onder meer, de bevoegdheid van de federale overheid betwist om normen inzake de kwaliteitszorg met betrekking tot de klinische biologie te bepalen (zaak A. 89.818/VII-20.563).

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit regelt een aspect dat verbonden is met die kwaliteitszorg. Gelet op de vaste adviespraktijk om geen standpunt in te nemen met betrekking tot rechtsvragen die rijzen in een voor een rechtscollege, in casu de Raad van State, afdeling administratie, aanhangig geding, onthoudt de afdeling wetgeving zich met betrekking tot het om advies voorgelegde ontwerpbesluit dan ook van het maken van enige opmerking omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen.

.../...

RECHTSGROND

De rechtsgrond van het ontworpen besluit kan worden gevonden in artikel 67, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Krachtens die bepaling kan, om de kosten van de controle bedoeld in, onder meer, artikel 63 van die wet (1) te dekken, een bijdrage worden gevraagd waarvan de Koning het bedrag bepaalt op voorstel van de minister die bevoegd is voor volksgezondheid.

Geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit daarentegen biedt het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 63 van de gecoördineerde wet. De daarin vervatte bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning hebben immers geen uitstaans met het voorwerp van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Overeenkomstig hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient de verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar artikel 63, eerste lid, 2°, en tweede lid, van de gecoördineerde wet te worden weggelaten. Tevens dienen de woorden "zoals gewijzigd bij de wet van 21 december 1994 en op artikel 67;" te vervallen.

(1) Het betreft hier de kwaliteitscontrole.

2. Het in het tweede lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 31 januari 1977 strekt het ontworpen besluit uiteraard niet tot rechtsgrond, wordt erdoor niet gewijzigd, noch is de vermelding van dat besluit nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Hetzelfde geldt voor het in het derde lid van de aanhef vermelde artikel 29, § 1, van het koninklijk besluit van 3 december 1999.

Het tweede en het derde lid van de aanhef kunnen derhalve vervallen.

3. Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat in de aanhef van een besluit enkel melding wordt gemaakt van de naleving van rechtens voorgeschreven vormvereisten. Toegepast op het voorliggende ontwerpbesluit, komt deze regel erop neer dat het vierde lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Inspectie van Financiën, kan worden weggelaten. Aangezien het ontwerp geen budgettaire weerslag heeft, was dat advies immers niet rechtens vereist.

4. Het vijfde lid van de aanhef is overbodig en dient derhalve te worden geschrapt.

5. Indien het nuttig wordt geacht het huidige achtste lid van de aanhef (dat het vierde lid zou worden) te behouden, dan dienen de woorden "gelet op het feit" te

.../...

worden vervangen door het woord "Overwegende". De Franse tekst dient in elk geval beter te worden geredigeerd.

In de Nederlandse tekst van dat lid schrijve men overigens "dient te worden bepaald" in plaats van "dient voorzien te worden".

Artikel 1

1. Men schrijve in de inleidende zin van artikel 1 "wordt verstaan onder" in plaats van "moet worden verstaan onder".

2. In de Franse tekst van artikel 1, 2°, d), schrijve men "24, § 1er," in plaats van "24, § 1,er".

Artikel 2

Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden. Gelet op dit wetgevingstechnische voorschrift kan beter worden afgezien van de indeling in paragrafen van artikel 2, dat slechts is ingedeeld in twee paragrafen die elk maar uit één lid bestaan.

.../...

Artikel 3

Artikel 3 beoogt terugwerkende kracht te verlenen aan het ontworpen besluit. Aangenomen dat de ontworpen regeling kan worden begrepen onder de gevallen waarin de retroactiviteit van een reglementair besluit kan worden gebillijkt (1), dient artikel 3 als volgt te worden geredigeerd : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2000".

(1) Men weet dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk in geval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, in geval de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

PORTEE DU PROJET

L'arrêté en projet, soumis pour avis, fixe de nouvelles redevances à payer par les laboratoires de biologie clinique pour le contrôle externe de la qualité, réalisé par l'Institut scientifique de la Santé publique - Louis Pasteur.

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

L'arrêté royal du 3 décembre 1999 relatif à l'agrément des laboratoires de biologie clinique par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, section d'administration. Ce recours conteste notamment le pouvoir de l'autorité fédérale de fixer des normes de gestion de la qualité en matière de biologie clinique (affaire A. 89.818/VII-20.563).

L'arrêté en projet, soumis pour avis, règle un aspect lié à cette gestion de la qualité. Vu la jurisprudence constante en matière d'avis, consistant à ne pas prendre position sur des questions de droit, soulevées dans une affaire en instance devant une juridiction, en l'occurrence le Conseil d'Etat, section d'administration, la section de législation s'abstient dès lors, en ce qui concerne l'arrêté en projet soumis pour avis, de formuler toute observation relative à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés.

.../...

FONDEMENT LEGAL

L'arrêté en projet peut trouver son fondement légal dans l'article 67, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. En vertu de cette disposition, il peut être demandé, pour couvrir les coûts du contrôle visé notamment à l'article 63 de cette loi (1), une redevance dont le montant est fixé par le Roi, sur la proposition du ministre qui a la santé publique dans ses attributions.

En revanche, l'article 63 de la loi coordonnée, mentionné au premier alinéa du préambule, ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet. En effet, les attributions de compétence au Roi, prévues par cet article, n'ont aucun rapport avec l'objet de l'arrêté en projet, soumis pour avis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Conformément à l'observation relative au fondement légal de l'arrêté en projet, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 63, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, de la loi coordonnée, figurant dans le premier alinéa du préambule. En outre, les mots "modifié par la loi du 21 décembre 1994 et l'article 67," doivent être supprimés.

(1) Il s'agit du contrôle de la qualité.

2. L'arrêté royal du 31 janvier 1977, mentionné dans le deuxième alinéa du préambule, ne procure pas, à l'évidence, de fondement légal à l'arrêté en projet, n'est pas modifié par celui-ci, et la mention de cet arrêté n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension des règles en projet. Il en va de même de l'article 29, § 1er, de l'arrêté royal du 3 décembre 1999, mentionné au troisième alinéa du préambule.

Les deuxième et troisième alinéas du préambule peuvent dès lors être omis.

3. Suivant un principe de bonne légistique, le préambule d'un arrêté mentionne uniquement l'accomplissement des formalités prescrites par la loi. Appliqué à l'arrêté en projet examiné, ce principe implique que le quatrième alinéa du préambule, où il est fait référence à l'avis de l'Inspection des finances, peut être omis. Le projet n'ayant aucune incidence budgétaire, cet avis, en effet, n'était pas requis en droit.

4. Le cinquième alinéa du préambule est superflu et doit dès lors être supprimé.

5. S'il est jugé utile de conserver l'actuel huitième alinéa du préambule (qui deviendra le quatrième alinéa et qui gagnerait à être mieux rédigé en français), il faut, entre autres, remplacer les mots "Vu le fait" par le mot "Considérant".

.../...

Dans le texte néerlandais de cet alinéa, on écrira par ailleurs "dient te worden bepaald" au lieu de "dient voorzien te worden".

Article 1er

1. Dans la phrase introductive de l'article 1er, il conviendrait d'écrire "on entend par" au lieu de "il faut entendre par".

2. Dans le texte français de l'article 1er, 2°, d), on écrira "24, § 1er," au lieu de "24, § 1,er".

Article 2

Une division en paragraphes n'est pas recommandable lorsque chaque paragraphe ne se compose que d'un seul alinéa et qu'elle ne contribue pas à une présentation plus claire de l'article divisé. Compte tenu de cette règle de légistique, il serait préférable de renoncer à la division en paragraphes de l'article 2, lequel n'est divisé qu'en deux paragraphes, composés chacun d'un seul alinéa.

.../...

Article 3

L'article 3 tend à conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet. A supposer que la réglementation en projet puisse être rangée parmi les cas dans lesquels la rétroactivité d'un arrêté réglementaire peut se justifier (1), il y a lieu de rédiger l'article 3 comme suit : "Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 2000".

(1) Il est connu qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité repose sur un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,

J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. B. WEEKERS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. WEEKERS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN