RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.510/3
van 3 december 2018

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘met betrekking tot de overname van de bevoegdheden Gezondheid en Bijstand aan personen door de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag, en tot wijziging van de ordonnantie van 23 maart 2017 houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 64.510/3
du 3 décembre 2018

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘relative à la reprise des compétences Santé et Aide aux personnes par l’Office bicommunautaire de la santé, de l’aide aux personnes et des prestations familiales, et modifiant l’ordonnance du 23 mars 2017 portant création de l’Office bicommunautaire de la santé, de l’aide aux personnes et des prestations familiales’

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Op 23 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'met betrekking tot de overname van de bevoegdheden Gezondheid en Bijstand aan personen door de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag, en tot wijziging van de ordonnantie van 23 maart 2017 houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 december 2018.

*

Le 23 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la politique de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la reprise des compétences Santé et Aide aux personnes par l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales, et modifiant l'ordonnance du 23 mars 2017 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 13 novembre 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 décembre 2018.

*

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt in hoofdzaak tot het instellen van een institutioneel kader voor de uitoefening van een aantal bevoegdheden inzake gezondheidszorg, bijstand aan personen en gezinsbijslag die bij de Zesde Staatshervorming zijn overgedragen naar de gemeenschappen, en die vanaf 1 januari 2019 ook effectief volledig door de gemeenschappen moeten worden uitgeoefend. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kiest ervoor om de taken die met die bevoegdheden samenhangen toe te vertrouwen aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag (hierna: Iriscare).

2.1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot het definiëren van een aantal termen. De artikelen 3 en 4 strekken tot het toewijzen van taken die toekwamen aan bestaande federale organen (waaronder het RIZIV), aan organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (waaronder Iriscare). Die toewijzing gebeurt niet door de formele wijziging van de bestaande regelgeving, maar door te bepalen dat de bestaande verwijzingen naar die federale organen voortaan moeten worden gelezen als verwijzingen naar de respectievelijke organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

2.2. Afdeling 1 van hoofdstuk 3 strekt tot de wijziging van de ordonnantie van 23 maart 2017 'houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag', onder meer om aanpassingen aan te brengen in de opdrachten van de Beheerraad voor Gezondheid en Bijstand aan Personen en in de samenstelling en de opdrachten van de verschillende technische commissies, alsook om een nieuw Multidisciplinair College op te richten. Daarnaast worden ook de benaming van een aantal diensten geactualiseerd.

2.3. Afdeling 2 van hoofdstuk 3 strekt tot het aanpassen van een aantal andere rechtsregels.

De artikelen 20 tot 22 van het voorontwerp strekken tot de opheffing van een aantal bepalingen van de ordonnanties 'betreffende de Adviesraad voor gezondheids- en welzijnszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie', gecoördineerd op 19 februari 2009, gelet op de overname van de rol van de meeste afdelingen van de Commissie voor welzijnszorg door de voormelde technische commissies van Iriscare. Artikel 23 van het voorontwerp is een autonome bepaling die ertoe strekt om de leden van de opgeheven afdelingen

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

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

van de Commissie voor welzijnszorg die in andere organen zetelen, in die organen te vervangen door de overeenstemmende leden van de nieuwe technische commissies van Iriscare die hun taken overnemen.

De artikelen 24 en 25 van het voorontwerp strekken tot de wijziging van delegatiebepalingen in het besluit van het Verenigd College van 25 september 2008 'houdende delegatie van bevoegdheden aan de leidend ambtenaar van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad', waarbij de betrokken delegaties voortaan worden gericht aan de persoon aangeduid door het Algemeen Beheerscomité van Iriscare. Artikel 26 van het voorontwerp behelst een gelijkaardige wijziging van de delegatie van handtekeningsbevoegdheid in het ministerieel besluit van 26 oktober 2015 'houdende de delegatie van handtekening aan de leidend Ambtenaar van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad inzake prijzen in de rusthuizen'.

2.4. Hoofdstuk 4 bevat verscheidene autonome en wijzigingsbepalingen.

Artikel 27, eerste lid, eerste zin, van het voorontwerp bepaalt dat het remgeld wordt bepaald in "overeenstemming met de geldende regelgeving". Artikel 27, eerste lid, tweede zin, bepaalt dat de toegekende tegemoetkomingen in het kader van de opdrachten van Iriscare voort zullen bijdragen tot de federale regeling van de maximumfactuur, overeenkomstig hoofdstuk III*bis* van titel III van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de ZIV-wet). Artikel 27, tweede lid, verduidelijkt dat het statuut "chronische aandoening" wordt bepaald in overeenstemming met artikel 37*vicies*/1 van dezelfde wet.

Artikel 28 van het voorontwerp strekt tot de aanvulling van artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 september 2006 'tot uitvoering van artikel 59 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en eindeloopbaan betreft', om te bepalen dat een aanwerving voor onbepaalde duur of een vervangingsovereenkomst toch als een nieuwe aanwerving in de zin van dat artikel kan worden beschouwd.

Artikel 29 van het voorontwerp is een autonome bepaling die het gebruik van elektronische facturatie en de elektronische gegevensinvoer bij Iriscare toelaat.

Artikel 30 heft drie koninklijke besluiten op,[2] "[w]at betreft het prijsbeleid van de instellingen voor bejaarden" en "waar het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreft".

2.5. Hoofdstuk 5 omvat de overgangs- en slotbepalingen.

[2] Namelijk het koninklijk besluit van 3 juni 1969 'houdende oprichting van een Commissie tot regeling der prijzen', het koninklijk besluit van 13 augustus 1971 'betreffende de modaliteiten voor de raadpleging van de Commissie tot Regeling der Prijzen' en het koninklijk besluit van 20 mei 2009 'houdende diverse wijzigingen betreffende de werking van de Commissie tot regeling der prijzen en van de Prijzencommissie voor de Farmaceutische Specialiteiten'.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Artikel 31 van het voorontwerp bevat een overgangsbepaling met betrekking tot de bestaande overeenkomsten tussen het RIZIV en de zorgverstrekkers. Artikel 32 van het voorontwerp bevat een overgangsbepaling met betrekking tot bandagisten die voor 1 januari 2019 door het RIZIV zijn erkend.

De aan te nemen ordonnantie "heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2019" (artikel 33).

BEVOEGDHEID

A. Integratie in federale regeling inzake de maximumfactuur

3. Artikel 27, eerste lid, tweede zin, van het voorontwerp bepaalt dat de toegekende tegemoetkomingen in het kader van de opdrachten van Iriscare "[voort] zullen (…) bijdragen tot de federale regeling voor de maximumfactuur, overeenkomstig Hoofdstuk III*bis* van Titel III van de [ZIV-wet]". Het wil de Raad van State voorkomen dat hiermee wordt gerefereerd aan de regeling vervat in artikel 94, § 1*ter*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen',[3] dat luidt als volgt:

> "In afwijking van § 1 en uiterlijk tot 31 december 2019, blijft de federale overheid belast, om tegen vergoeding, de persoonlijke aandelen van de rechthebbenden voor de prestaties die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen op een geplafonneerde wijze te integreren in zijn maximumfactuur, behoudens wanneer één of meerdere gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het anders beslissen.
>
> Wanneer een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beslist om niet langer een beroep te doen op deze dienst, notificeert zij deze beslissing aan de federale overheid uiterlijk tien maanden op voorhand. Deze stopzetting gebeurt op 1 januari.
>
> In 2014 zal deze beslissing echter genotificeerd kunnen worden aan de federale overheid tot 1 oktober."

Uit die bepaling blijkt dat de federale overheid tot 31 december 2019 blijft instaan voor de integratie van de persoonlijke aandelen van de rechthebbenden (wat betreft prestaties waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn geworden ingevolge de Zesde Staatshervorming) in de maximumfactuur, zolang de gemeenschappen niet langer een beroep wensen te doen op die dienst. De ontworpen bepaling voegt daar niets aan toe; er moet dan ook van worden afgezien.[4]

[3] Deze bepaling is toepasselijk op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overeenkomstig artikel 84 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

[4] In de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming wordt dienaangaande vermeld dat de voortzetting van dat systeem na 31 december 2018 "het sluiten [veronderstelt] van een, eventueel asymmetrisch, Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de entiteiten die hieraan wensen te blijven deelnemen" (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 182).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

B. Erkenning van bandagisten

4.1. Artikel 32 van het voorontwerp luidt als volgt:

"Onverminderd de bepalingen van de geldende samenwerkingsakkoorden afgesloten tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de andere Belgische deelentiteiten over de opdrachten van Iriscare, en zolang een ordonnantie geen specifieke criteria en erkenningsprocedure heeft bepaald voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, worden bandagisten tot 1 januari 2019 erkend door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering automatisch zo erkend om de overgedragen bevoegdheden uit te oefenen en hun activiteiten voort te zetten."

In de memorie van toelichting wordt over die bepaling het volgende uiteengezet:

"Er werd een continuïteitslogica aangenomen voor de erkenning van de bandagisten. De bandagisten die tot 1 januari 2019 erkend zijn door het RIZIV worden bijgevolg automatisch zo erkend om de overgedragen bevoegdheden uit te oefenen en hun activiteiten voort te zetten.

Het toepassingsgebied van deze bepaling heeft twee beperkingen. Ten eerste is ze van toepassing onverminderd de samenwerkingsakkoorden afgesloten tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de andere Belgische deelentiteiten over de opdrachten van Iriscare. Ten tweede is ze slechts van toepassing tot een ordonnantie specifieke criteria en erkenningsprocedure bepaalt voor de GGC."

4.2. Het betreft een erkenning in de zin van de artikelen 82 en volgende van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 'tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'. Die erkenning heeft echter ook betrekking op andere verstrekkingen dan de verstrekkingen met betrekking tot de mobiliteitshulpmiddelen waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn geworden ingevolge de Zesde Staatshervorming.

Uit de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming blijkt dat de overdracht van de bevoegdheid inzake mobiliteitshulpmiddelen "onder meer" betrekking heeft op "de volledige nomenclatuur met betrekking tot de mobiliteitshulpmiddelen (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), het bepalen van de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de tegemoetkomingen, het uitbetalen van de tegemoetkomingen, de volledige organisatie en het overleg met de bandagisten en de Technische Raad Rolstoelen evenals de evaluatie van de aanvragen".[5] Er kan dan ook worden aangenomen dat de gemeenschappen de erkenningsregeling voor bandagisten, specifiek voor verrichtingen met betrekking tot mobiliteitshulpmiddelen, kunnen aanpassen naar eigen inzicht, zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld.[6]

[5] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 51-52.

[6] Zie ook de verwijzing naar artikel 85 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 in artikel 140 van het protocol van 15 mei 2014 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 'met betrekking tot de uitoefening van de aan de deelstaten toegewezen bevoegdheden op het vlak van volksgezondheid en gezondheidszorg tijdens de overgangsperiode in het kader van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' (niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

4.3. Een *a contrario*-interpretatie van de ontworpen bepaling houdt evenwel in dat bandagisten die vanaf 1 januari 2019 door het RIZIV worden erkend, niet langer erkend zijn voor de verstrekkingen inzake mobiliteitsmiddelen waarvoor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is. Dat betekent dat, in afwachting van een eigen specifieke erkenningsregeling voor bandagisten, de toegang tot het beroep van bandagist wat betreft de mobiliteitshulpmiddelen wordt ontzegd, wat problematisch is vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel en van de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, nog afgezien van de vraag of dit wel de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp. Overeenkomstig artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 84 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zijn de erkenningsbeslissingen van het RIZIV, in zoverre ze betrekking hebben op mobiliteitshulpmiddelen, nog geldig voor de gemeenschappen, zolang die zelf niet in een eigen erkenningsprocedure hebben voorzien.

Daar komt nog bij dat een overgangsbepaling met betrekking tot de door het RIZIV erkende bandagisten pas nodig zal zijn van zodra de in het vooruitzicht gestelde specifieke erkenningsregeling tot stand komt. Artikel 32 zou dan ook beter uit het voorontwerp worden weggelaten.

Indien de stellers van het voorontwerp toch aan de ontworpen bepaling zouden vasthouden, moet minstens de datum van 1 januari 2019 worden uitgesteld naar een datum die volgens de stellers van het voorontwerp haalbaar is voor de inwerkingtreding van die erkenningsregeling. Duidelijkheidshalve kan ook beter worden bepaald dat het gaat om de erkenning voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 28, § 8, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 'tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen'.

VORMVEREISTEN

5. Het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord ontbreken, allicht omdat de stellers van het voorontwerp ervan uitgingen dat de ontworpen regeling geen weerslag heeft op de begroting.

De creatie van nieuwe adviesorganen brengt echter nieuwe uitgaven met zich, waarvan niet bij voorbaat vaststaat dat die volledig worden gecompenseerd door de opheffing van bestaande organen. Bovendien worden ook inhoudelijke aspecten geregeld, zoals de hoogte van het remgeld (artikel 27, eerste lid, eerste zin, van het voorontwerp) en het van kracht blijven van de bestaande RIZIV-overeenkomsten (artikel 31, eerste lid, van het voorontwerp), die een financiële impact hebben. Het lijkt dan ook dat "rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan", in de zin van de artikelen 9, 2°, en 30 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak', zodat het advies van de Inspectie van Financiën en, in voorkomend geval, het begrotingsakkoord alsnog moeten worden ingewonnen.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Toewijzing van taken aan nieuwe organen door autonome bepalingen

6. De toewijzing van taken die toekwamen aan bestaande federale organen aan organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bij de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp, gebeurt niet door de formele wijziging van de bestaande regelgeving, maar door te bepalen dat de bestaande verwijzingen naar die federale organen voortaan moeten worden gelezen als verwijzingen naar de respectievelijke organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Die werkwijze heeft als nadeel dat het aan de burger wordt overgelaten om de juiste versie van de toepasselijke regelgeving te reconstrueren. Niet alleen moet hij de relevante federale bepalingen combineren met de artikelen 3 en 4 van de aan te nemen ordonnantie, maar bovendien moet hij die federale bepalingen zelf opzoeken, terwijl het allerminst vanzelfsprekend is om uit te maken welke van die bepalingen betrekking hebben op de overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg, bijstand aan personen en gezinsbijslag.

Ook al kan begrip worden opgebracht voor de door de stellers van het voorontwerp gehanteerde werkwijze, gegeven het beperkte tijdsbestek voor het uitwerken ervan, toch is het raadzaam om op iets langere termijn alsnog de relevante federale bepalingen formeel te wijzigen of, beter nog, om die bepalingen te vervangen door een autonome regeling in een ordonnantie (of in een uitvoeringsbesluit ervan).[7]

B. Samenstelling van de technische commissies

7. Het ontworpen artikel 23, § 2, van de ordonnantie van 23 maart 2017 (artikel 10, 3°, van het voorontwerp) beoogt een paritaire samenstelling te waarborgen van de technische commissies, althans in hun basissamenstelling. Daartoe worden een gelijk aantal mandaten toegekend aan de verzekeringsinstellingen en aan de representatieve organisaties van zorgberoepen of inrichtingen, diensten of instellingen. Er wordt echter nergens bepaald hoeveel mandaten er zullen zijn per technische commissie, of hoe eventuele bijkomende mandaten zullen worden gecreëerd om de pariteit te waarborgen als de ene geleding minder in aanmerking komende vertegenwoordigers omvat dan de andere. De delegatie aan het Verenigd College in het ontworpen artikel 23, § 1, tweede lid (artikel 10, 1°, van het voorontwerp), is daartoe overigens ontoereikend, aangezien die enkel betrekking heeft op het aanwijzen van de representatieve organisaties of verzekeringsinstellingen.[8]

[7] Tijdens de bespreking van het voorontwerp in de Beheerraad van Iriscare werd dit idee door verscheidene leden verdedigd.

[8] Indien het bovendien de bedoeling zou zijn – zoals tijdens de bespreking van het voorontwerp in de Beheerraad van Iriscare werd geopperd – dat een vertegenwoordiger verschillende mandaten kan uitoefenen, moet dit uitdrukkelijk worden geregeld, aangezien dit op gespannen voet zou kunnen staan met het beginsel van de pariteit.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

C. Aanpassingen van de Commissie voor welzijnszorg

8. De wijzigingsbepalingen in de artikelen 20 tot 23 van het voorontwerp hebben tot gevolg dat de Commissie voor welzijnszorg (die deel uitmaakt van de Adviesraad voor gezondheids- en welzijnszorg) nog slechts uit één afdeling zal bestaan, namelijk de afdeling instellingen en diensten voor sociale dienstverlening (ontworpen artikel 10 en artikel 15 van de gecoördineerde ordonnanties van 19 februari 2009). Overeenkomstig artikel 17 van de gecoördineerde ordonnanties van 19 februari 2009 zal het bureau van de Commissie voor welzijnszorg bovendien slechts bestaan uit de voorzitter en de ondervoorzitter van die ene afdeling, maar zal dat bureau nog steeds de opdrachten hebben bedoeld in artikel 11 van de gecoördineerde ordonnanties van 19 februari 2009, met name de adviesbevoegdheid met betrekking tot de ontwerpen en de voorstellen van normen betreffende het "beleid in de welzijnszorg"[9] en met betrekking tot "elke aangelegenheid die onder de bevoegdheid van meer dan één afdeling valt", wat zich niet meer kan voordoen. De vraag rijst dan ook of de rol en de samenstelling van de Commissie voor welzijnszorg niet omvattender moet worden aangepast dan nu het geval is.

D. Wijziging van delegatiebesluiten bij ordonnantie

9. De artikelen 24 tot 26 van het voorontwerp brengen wijzigingen aan in delegatiebesluiten van (leden van) het Verenigd College. Niet alleen moet het wijzigen van besluiten bij ordonnantie worden afgeraden,[10] maar bovendien mengt de ordonnantiegever zich daarmee in de interne organisatie van het Verenigd College met miskenning van de artikelen 74 en 75 van de bijzondere wet van 12 januari 1989. De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 2

10. Het opschrift van hoofdstuk 2 ("Omzetting van de federale organen") is ongelukkig geformuleerd. Juister zou zijn: "Overname van bevoegdheden van federale organen".

[9] Deze term wordt nergens gedefinieerd, zodat de vraag rijst of de draagwijdte ervan krimpt met het wegvallen van de drie andere afdelingen.

[10] De gewijzigde bepalingen kunnen nadien immers enkel bij ordonnantie worden gewijzigd, vervangen of opgeheven (tenzij indien in de ordonnantie daartoe een delegatie zou worden opgenomen aan de (leden van) het Verenigd College).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Artikel 5

11. Er moet over worden gewaakt dat de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie wordt afgestemd op de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie 'betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen', waarover de Raad van State advies 64.122/1[11] heeft gegeven.

Artikel 7

12. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 7 van het voorontwerp schrijve men "In de Nederlandse tekst (…)" in plaats van "In de Franse tekst (…)".

Artikel 9

13. In de Nederlandse tekst van artikel 9, 3°, van het voorontwerp moeten de in te voegen woorden "voor te stellen" worden aangevuld met het woord "en".

14. De delegatie aan de Beheerraad van de voorbereiding en de uitvoering van het prijsbeleid betreffende instellingen voor bejaarden en de verdere subdelegatie ervan aan de leidende ambtenaar van de Dienst in het ontworpen artikel 22, § 1, 9° (artikel 9, 3°, van het voorontwerp), zijn in beginsel enkel mogelijk indien die voorbereiding en uitvoering geen aanleiding geven tot het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, of een ambtenaar, is immers 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.

Artikel 11

15. In artikel 11, 1°, van het voorontwerp ontbreekt een streepje voor het tweede toe te voegen onderdeel.

[11] Adv.RvS 64.122/1 van 12 oktober 2018 over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de Brusselse verzekeringsinstellingen'.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Artikel 23

16. Artikel 23 van het voorontwerp is een autonome overgangsbepaling die veeleer op haar plaats is tussen de overgangs- en slotbepalingen van hoofdstuk 5.

Daar komt nog bij dat in de ontworpen bepaling expliciet moet worden verwezen naar de rechtsregel waarop ze betrekking heeft, bijvoorbeeld door ze te redigeren als volgt:

> "De leden van de afdelingen van de Commissie voor welzijnszorg, bedoeld in hoofdstuk IV van de ordonnantie van 19 februari 2009 betreffende de adviesraad voor gezondheids- en welzijnszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die bij de artikelen 20 en 21 van deze ordonnantie worden opgeheven, die uit hoofde van hun lidmaatschap van die afdelingen zetelen in andere instanties, worden in die instanties vervangen door leden van de overeenstemmende technische commissies van Iriscare, bedoeld in onderafdeling 2 van afdeling 5 van hoofdstuk IV van de ordonnantie van 23 maart 2017.
>
> Het Verenigd College wijst de leden van de technische commissies aan die zetelen in die instanties."

Artikel 27

17. Artikel 27, eerste lid, eerste zin, van het voorontwerp schrijft voor dat het remgeld wordt bepaald in overeenstemming met de geldende regelgeving. Op het eerste gezicht is die bepaling een overbodige herhaling van hetgeen reeds voortvloeit uit federale regelgeving en moet ze worden weggelaten, net als de tweede zin (zie daarover opmerking 3).

Artikel 28

18. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 9 moet het wijzigen van een (in dit geval koninklijk) besluit bij ordonnantie worden afgeraden.[12]

Bovendien is de vermelding, op het einde van de toevoeging bij artikel 28 van het voorontwerp, dat de aanwerving moet gebeuren in het kader van een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur, dubbelop, tenzij het de bedoeling is dat de vervangingsovereenkomst ook van onbepaalde duur zou zijn, maar dan lijkt er geen onderscheid meer te bestaan tussen een vervangingsovereenkomst of een andere arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur.

Artikel 30

19. De drie koninklijke besluiten vermeld in artikel 30 van het voorontwerp worden opgeheven (niet: "afgeschaft") "[w]at betreft het prijsbeleid van de instellingen voor bejaarden" en "waar het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreft". De laatste vermelding moet worden weggelaten, aangezien de Gemeenschappelijke

[12] De gewijzigde bepaling kan nadien immers enkel bij ordonnantie worden gewijzigd, vervangen of opgeheven (tenzij indien in de ordonnantie daartoe een delegatie zou worden opgenomen aan het Verenigd College).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Gemeenschapscommissie federale rechtsregels waarvoor ze bevoegd is geworden, niet ruimer kan opheffen dan binnen haar eigen bevoegdheidssfeer. De opheffing "[w]at betreft het prijsbeleid van de instellingen voor bejaarden" is vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en van de transparantie van de rechtsorde uit den boze, aangezien de burger uit de tekst van de drie koninklijke besluiten niet zal kunnen opmaken dat hun toepassingsgebied, wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, niet meer de instellingen voor bejaarden omvat.

De conclusie is dat artikel 30 van het ontwerp moet worden vervangen door drie wijzigingsbepalingen die in elk van de drie betrokken koninklijke besluiten het toepassingsgebied aanpassen.

*

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a essentiellement pour objet d'instaurer un cadre institutionnel pour l'exercice d'un certain nombre de compétences en matière de soins de santé, d'aide aux personnes et de prestations familiales, qui ont été transférées aux communautés dans le cadre de la Sixième réforme de l'État, et qui doivent, en outre, être effectivement exercées dans leur totalité par les communautés à partir du 1er janvier 2019. La Commission communautaire commune choisit de confier les missions liées à ces compétences à l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales (ci-après : Iriscare).

2.1. L'article 2 de l'avant-projet vise à définir un certain nombre de termes. Les articles 3 et 4 tendent à attribuer des missions qui revenaient à des organes fédéraux existants (dont l'INAMI) à des organes de la Commission communautaire commune (dont Iriscare). L'attribution n'intervient pas en modifiant formellement la réglementation existante, mais en prévoyant que les références actuelles à ces organes fédéraux devront désormais être lues comme des références aux organes respectifs de la Commission communautaire commune.

2.2. La section 1 du chapitre 3 vise à modifier l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales', notamment en vue d'adapter les missions du Conseil de gestion de la santé et de l'aide aux personnes, la composition et les missions des différentes commissions techniques, ainsi que de créer un nouveau Collège multidisciplinaire. Par ailleurs, la dénomination d'un certain nombre de services est également actualisée.

2.3. La section 2 du chapitre 3 a pour objet d'adapter une série d'autres règles de droit.

Les articles 20 à 22 de l'avant-projet entendent abroger un certain nombre de dispositions des ordonnances 'relatives au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune', coordonnées le 19 février 2009, eu égard à la reprise des missions de la plupart des sections de la Commission de l'aide aux personnes par les commissions techniques d'Iriscare précitées. L'article 23 de l'avant-projet est une disposition autonome qui tend à remplacer, dans les organes ci-après, les membres des sections abrogées de la Commission de l'aide aux personnes qui siègent dans d'autres organes par les membres correspondants des nouvelles commissions techniques d'Iriscare qui assument désormais leurs missions.

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

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Les articles 24 et 25 de l'avant-projet visent à modifier des délégations inscrites dans l'arrêté du Collège réuni du 25 septembre 2008 'portant délégation de compétences au fonctionnaire dirigeant des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale', les délégations concernées étant désormais octroyées à la personne désignée par le Comité général de gestion d'Iriscare. L'article 26 de l'avant-projet contient une modification analogue en ce qui concerne la délégation de signature figurant dans l'arrêté ministériel du 26 octobre 2015 'portant délégation de signature au Fonctionnaire dirigeant des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale en matière de prix dans les maisons de repos'.

2.4. Le chapitre 4 comporte diverses dispositions autonomes et modificatives.

L'article 27, alinéa 1er, première phrase, de l'avant-projet prévoit que le ticket modérateur est fixé « conformément à la réglementation en vigueur ». L'article 27, alinéa 1er, deuxième phrase, dispose que les interventions octroyées dans le cadre des missions d'Iriscare continuent à alimenter le dispositif du maximum à facturer fédéral, conformément au chapitre III*bis* du titre III, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI). L'article 27, alinéa 2, précise que le statut « affection chronique » est établi conformément à l'article 37*vicies*/1 de la même loi.

L'article 28 de l'avant-projet a pour objet de compléter l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 septembre 2006 'portant exécution de l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière', afin de prévoir qu'un engagement à durée indéterminée ou un contrat de remplacement peut néanmoins être considéré comme un nouvel engagement au sens de cet article.

L'article 29 de l'avant-projet est une disposition autonome qui autorise l'utilisation de la facturation électronique et de l'encodage électronique de données au sein d'Iriscare.

L'article 30 abroge trois arrêtés royaux [2] « [p]our la politique des prix concernant les institutions pour personnes âgées » et « en ce qui concerne la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale ».

2.5. Le chapitre 5 comprend des dispositions transitoires et finales.

L'article 31 de l'avant-projet contient une disposition transitoire relative aux conventions existantes entre l'INAMI et les prestataires de soins. L'article 32 de l'avant-projet prévoit une disposition transitoire concernant les bandagistes agréés par l'INAMI avant le 1er janvier 2019.

L'ordonnance dont l'adoption est envisagée « produit ses effets le 1er janvier 2019 » (article 33).

[2] À savoir l'arrêté royal du 3 juin 1969 'instituant une Commission pour la régulation des prix', l'arrêté royal du 13 août 1971 'relatif aux modalités de consultation de la Commission pour la Régulation des Prix' et l'arrêté royal du 20 mai 2009 'portant modifications de diverses dispositions relatives au fonctionnement de la Commission pour la régulation des prix et de la Commission des prix des Spécialités pharmaceutiques'.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

COMPÉTENCE

A. Intégration dans la réglementation fédérale relative au maximum à facturer

3. L'article 27, alinéa 1er, deuxième phrase, de l'avant-projet dispose que les interventions octroyées dans le cadre des missions d'Iriscare « continuent à alimenter le dispositif du maximum à facturer fédéral, conformément au chapitre III*bis* du titre III, de la loi AMI. Il apparaît au Conseil d'État que cette disposition vise le régime contenu à l'article 94, § 1er*ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' [3], qui s'énonce comme suit :

> « Par dérogation au § 1er, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019, l'autorité fédérale reste chargée, contre rémunération, d'intégrer, de manière plafonnée, dans son maximum à facturer les interventions personnelles des bénéficiaires pour les prestations qui relèvent de la compétence des communautés, sauf si la ou les communautés ou la Commission communautaire commune en décident autrement.
>
> Lorsqu'une communauté ou la Commission communautaire commune décide de ne plus faire appel à ce service, elle notifie cette décision à l'autorité fédérale au moins dix mois à l'avance. Cet arrêt s'opère au 1er janvier.
>
> En 2014, cette décision pourra toutefois être notifiée à l'autorité fédérale jusqu'au 1er octobre ».

Il ressort de cette disposition que, jusqu'au 31 décembre 2019, l'autorité fédérale reste chargée d'intégrer dans le maximum à facturer les interventions personnelles des bénéficiaires (en ce qui concerne les prestations pour lesquelles les communautés sont devenues compétentes consécutivement à la Sixième réforme de l'État), tant que les communautés ne souhaitent plus faire appel à ce service. La disposition en projet n'y ajoute rien; il convient par conséquent de l'abandonner [4].

B. Agrément des bandagistes

4.1. L'article 32 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

> « Sans préjudice des dispositions des accords de coopération en vigueur conclus entre la Commission communautaire commune et les autres entités fédérées belges au sujet des missions d'Iriscare, et tant qu'une ordonnance n'a pas défini de critères et de procédure d'agrément spécifiques pour la Commission communautaire commune, les bandagistes agréés par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité jusqu'au 1er janvier 2019 sont automatiquement reconnus comme tels pour exercer les compétences transférées et poursuivent leurs activités. ».

À propos de cette disposition, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

[3] Cette disposition est applicable à la Commission communautaire commune, conformément à l'article 84 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

[4] Les travaux préparatoires de la Sixième réforme de l'État précisent à ce sujet que la prolongation du système au-delà du 31 décembre 2019 « suppose la conclusion d'un Accord de coopération, éventuellement asymétrique, entre l'autorité fédérale et les entités qui souhaitent continuer à y participer » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 182).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

« Une logique de continuité a été adoptée pour l'agrément des bandagistes. En effet, les bandagistes agréés par INAMI jusqu'au 1er janvier 2019 sont automatiquement reconnus comme tels pour exercer les compétences transférées et poursuivent leurs activités.

Le champ d'application de la présente disposition a deux limites. La première est qu'elle s'applique sans préjudice des accords de coopération en vigueur conclus entre la Commission communautaire commune et les autres entités fédérées belges au sujet des missions d'Iriscare. La second[e] est le fait qu'elle ne s'applique que jusqu'au moment où une ordonnance définit les critères et [la] procédure d'agrément spécifiques pour la COCOM ».

4.2. Il s'agit d'un agrément au sens des articles 82 et suivants de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 'portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'. Or, cet agrément concerne aussi d'autres prestations que celles relatives aux aides à la mobilité, qui relèvent de la compétence des communautés depuis la Sixième réforme de l'État.

Il ressort des travaux préparatoires de la Sixième réforme de l'État que le transfert de la compétence en matière d'aides à la mobilité a trait « notamment » à « l'ensemble de la nomenclature relative aux aides à la mobilité (article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980), à la fixation des conditions d'octroi et du montant des aides, au paiement des aides, à l'ensemble de l'organisation et à la concertation avec les bandagistes et le Conseil technique des voiturettes ainsi que l'évaluation des demandes » [5]. Il peut dès lors être admis que les communautés peuvent adapter à leur guise le régime d'agrément des bandagistes, plus particulièrement pour les prestations relatives aux aides à la mobilité, comme l'envisage l'exposé des motifs de l'avant-projet [6].

4.3. Une interprétation *a contrario* de la disposition en projet implique toutefois que les bandagistes agréés par l'INAMI à partir du 1er janvier 2019, ne le seront plus pour les prestations relatives aux aides à la mobilité qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune. Par conséquent, dans l'attente d'un régime d'agrément spécifique aux bandagistes, l'accès à la profession de bandagiste, en ce qui concerne les aides à la mobilité, est refusé, ce qui pose problème du point de vue du principe d'égalité, de la liberté d'établissement et de la prestation de services, indépendamment même de la question de savoir si telle est bien l'intention des auteurs de l'avant-projet. Conformément à l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 84 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les décisions d'agrément de l'INAMI, en ce qu'elles concernent les aides à la mobilité, sont encore valables pour les communautés aussi longtemps que celles-ci n'ont pas prévu elles-mêmes une procédure d'agrément spécifique.

[5] *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 51-52.

[6] Voir aussi la référence à l'article 85 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 inscrite dans l'article 140 du protocole du 15 mai 2014 entre l'État fédéral, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune, 'concernant l'exercice des compétences transférées aux entités fédérées dans le domaine de la santé publique et des soins de santé pour la période transitoire dans le cadre de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État' (non publié au *Moniteur belge*).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

En outre, une disposition transitoire relative aux bandagistes agréés par l'INAMI ne sera nécessaire que lorsque le régime d'agrément spécifique envisagé sera élaboré. Mieux vaudrait, dès lors, omettre l'article 32 de l'avant-projet.

Si les auteurs de l'avant-projet souhaitent néanmoins maintenir la disposition en projet, il faudra au moins reporter la date du 1er janvier 2019 à une date que les auteurs du projet jugent réalisable pour l'entrée en vigueur de ce régime d'agrément. Par souci de clarté, mieux vaudrait prévoir qu'il s'agit de l'agrément pour les prestations visées à l'article 28, § 8, de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 'établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités'.

FORMALITÉS

5. L'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire font défaut, probablement parce que les auteurs de l'avant-projet ont considéré que la réglementation en projet n'avait pas d'incidence budgétaire.

Toutefois, la création de nouveaux organes consultatifs entraîne de nouvelles dépenses, dont il n'est pas établi à l'avance qu'elles seront entièrement compensées par l'abrogation d'organes existants. Par ailleurs, l'avant-projet règle également des aspects de fond, tels que le montant du ticket modérateur (article 27, alinéa 1er, première phrase, de l'avant-projet) et le maintien en vigueur des conventions INAMI existantes (article 31, alinéa 1er, de l'avant-projet), qui ont un impact financier. Il semble dès lors que ces dispositions soient « directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles » au sens des articles 9, 2°, et 30 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', si bien que l'avis de l'Inspection des Finances et, le cas échéant, l'accord budgétaire doivent encore être recueillis.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Attribution de missions à de nouveaux organes par des dispositions autonomes

6. L'attribution, par les articles 3 et 4 de l'avant-projet, de missions qui revenaient à des organes fédéraux existants à des organes de la Commission communautaire commune ne s'effectue pas en modifiant formellement la réglementation existante, mais en prévoyant que les références actuelles à ces organes fédéraux devront désormais être lues comme des références aux organes respectifs de la Commission communautaire commune.

Ce procédé comporte le désavantage de laisser au citoyen le soin de rétablir la version exacte de la réglementation applicable. Ce dernier doit non seulement combiner les dispositions fédérales pertinentes avec les articles 3 et 4 de l'ordonnance à adopter, mais il doit en outre rechercher lui-même ces dispositions fédérales, alors qu'il n'est pas du tout évident de déterminer lesquelles de ces dispositions concernent les compétences transférées en matière de soins de santé, d'aide aux personnes et de prestations familiales.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Bien que l'on puisse comprendre le choix du procédé utilisé par les auteurs de l'avant-projet, compte tenu du délai limité pour son élaboration, il est néanmoins conseillé de modifier encore à plus long terme les dispositions fédérales pertinentes ou, mieux encore, de remplacer ces dispositions par un dispositif autonome dans une ordonnance (ou dans un arrêté d'exécution de celle-ci) [7].

B. Composition des commissions techniques

7. L'article 23, § 2, en projet, de l'ordonnance du 23 mars 2017 (article 10, 3°, de l'avant-projet) vise à garantir une composition paritaire des commissions techniques, du moins en ce qui concerne leur composition de base. À cet effet, un nombre égal de mandats est attribué aux organismes assureurs et aux organisations représentatives des professions ou des établissements, services ou institutions intéressés. Cependant, le nombre de mandats qu'il y aura par commission technique, ou la manière dont d'éventuels mandats supplémentaires seront créés afin de garantir la parité si une entité contient moins de représentants entrant en ligne de compte que l'autre, ne sont indiqués nulle part. La délégation au Collège réuni prévue à l'article 23, § 1er, alinéa 2, en projet (article 10, 1°, de l'avant-projet) est du reste insuffisante à cet effet, dès lors qu'elle porte uniquement sur la désignation d'organisations représentatives ou d'organismes assureurs [8].

C. Adaptations de la Commission de l'aide aux personnes

8. Les dispositions modificatives des articles 20 à 23 de l'avant-projet ont pour effet que la Commission de l'aide aux personnes (qui fait partie du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes) ne comportera plus qu'une seule section, à savoir la section des institutions et services de l'action sociale (article 10, en projet, et article 15 des ordonnances coordonnées du 19 février 2009). Conformément à l'article 17 des ordonnances coordonnées du 19 février 2009, le bureau de la Commission de l'aide aux personnes sera en outre uniquement composé du président et du vice-président de cette section unique, mais ce bureau sera toujours chargé des missions visées à l'article 11 des ordonnances coordonnées du 19 février 2009, à savoir la compétence consultative concernant les projets et propositions de normes relatifs à la « politique de l'aide aux personnes » [9] ainsi que « toute question relevant de la compétence de plus d'une section », ce qui ne peut plus avoir lieu. La question se pose donc de savoir s'il ne faut pas adapter d'une manière plus globale le rôle et la composition de la Commission de l'aide aux personnes que ce qui est le cas actuellement.

[7] Lors de l'examen de l'avant-projet en Conseil de gestion d'Iriscare, cette idée a été défendue par plusieurs membres.

[8] Si, en outre, l'intention – ainsi qu'il a été suggéré lors de l'examen de l'avant-projet en Comité de gestion d'Iriscare – est qu'un représentant puisse exercer différents mandats, il convient de le régler expressément, puisque le principe de la parité pourrait s'en trouver affecté.

[9] Ce terme n'est défini nulle part, de sorte que l'on se demande si sa portée est restreinte par la suppression des trois autres sections.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

D. Modification d'arrêtés de délégation par ordonnance

9. Les articles 24 à 26 de l'avant-projet modifient des arrêtés de délégation (des membres) du Collège réuni. Il est non seulement déconseillé de modifier des arrêtés par ordonnance [10], mais en outre, le législateur régional bruxellois s'immisce, ce faisant, dans l'organisation interne du Collège réuni en méconnaissance des articles 74 et 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. On omettra dès lors les dispositions en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Chapitre 2

10. La formulation de l'intitulé du chapitre 2 (« Transposition des organes fédéraux ») n'est pas heureuse. Il serait plus correct d'écrire : « Reprise des compétences d'organes fédéraux ».

Article 5

11. On veillera à ce que l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter soit alignée sur celle de l'ordonnance 'relative aux organismes assureurs bruxellois', à adopter, sur laquelle le Conseil d'État a donné l'avis 64.122/1 [11].

Article 7

12. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 7 de l'avant-projet, on écrira « In de Nederlandse tekst (…) » au lieu de « In de Franse tekst (…) ».

Article 9

13. Dans le texte néerlandais de l'article 9, 3°, de l'avant-projet, il convient de compléter les mots « voor te stellen », à insérer, par le mot « en ».

14. La délégation au Conseil de gestion de la préparation et de l'exécution de la politique des prix en ce qui concerne les institutions pour personnes âgées et sa subdélégation au fonctionnaire dirigeant de l'Office, prévues à l'article 22, § 1er, 9° (article 9, 3°, de l'avant-projet), en projet, sont en principe uniquement possibles si cette préparation et cette exécution ne donnent pas lieu à l'édiction de prescriptions générales contraignantes.

[10] En effet, les dispositions modifiées ne peuvent plus être modifiées, remplacées ou abrogées ultérieurement que par ordonnance (sauf si l'ordonnance prévoit une délégation à cet effet au Collège réuni (ou à ses membres)).

[11] Avis C.E. 64.122/1 du 12 octobre 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative aux organismes assureurs bruxellois'.

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

En effet, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, ou à un fonctionnaire, 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.

Article 11

15. À l'article 11, 1°, de l'avant-projet, il manque un tiret avant le deuxième élément à ajouter.

Article 23

16. L'article 23 de l'avant-projet est une disposition transitoire autonome qui a davantage sa place parmi les dispositions transitoires et finales du chapitre 5.

Par ailleurs, il faut viser explicitement dans la disposition en projet la règle de droit à laquelle elle se rapporte, par exemple en la rédigeant comme suit :

> « Les membres des sections de la Commission de l'aide aux personnes, visées au chapitre IV de l'ordonnance du 19 février 2009 relative au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune qui sont abrogées par les articles 20 et 21 de la présente ordonnance, qui, par leur qualité de membre de ces sections, siègent dans d'autres organismes, sont remplacés dans ceux-ci par les membres des commissions techniques d'Iriscare correspondantes, visées dans la sous-section 2 de la section 5 du chapitre IV de l'ordonnance du 23 mars 2017.
>
> Le Collège réuni désigne les membres des commissions techniques qui siègent dans ces instances ».

Article 27

17. L'article 27, alinéa 1er, première phrase, de l'avant-projet prescrit que le ticket modérateur est fixé conformément à la réglementation en vigueur. À première vue, cette disposition est un rappel superflu de ce qui découle déjà de la réglementation fédérale et doit être omise, tout comme la deuxième phrase (voir à cet égard l'observation 3).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡

Article 28

18. Ainsi qu'il a déjà été observé au point 9, la modification d'un arrêté (en l'occurrence, royal) par ordonnance est à déconseiller [12].

Par ailleurs, la mention, à la fin de l'ajout par l'article 28 de l'avant-projet, que l'engagement doit se faire dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, fait double emploi, sauf si l'intention est que le contrat de remplacement soit aussi à durée indéterminée, mais dans ce cas, plus rien ne semble distinguer un contrat de remplacement d'un autre contrat de travail à durée indéterminée.

Article 30

19. Les trois arrêtés royaux mentionnés à l'article 30 de l'avant-projet sont abrogés « [p]our la politique des prix concernant les institutions pour personnes âgées » et « en ce qui concerne la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale ». Cette dernière mention doit être omise, la Commission communautaire commune ne pouvant abroger des normes fédérales pour lesquelles elle est devenue compétente que dans les limites de sa propre sphère de compétence. Du point de vue de la sécurité juridique et de la transparence de l'ordonnancement juridique, l'abrogation « [p]our la politique des prix concernant les institutions pour personnes âgées » est à éviter, dès lors que le citoyen ne pourra pas déterminer à partir du texte des trois arrêtés royaux que leur champ d'application, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, ne comprend plus les institutions pour personnes âgées.

En conclusion, l'article 30 de l'avant-projet doit être remplacé par trois dispositions modificatives adaptant le champ d'application dans chacun des trois arrêtés royaux.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[12] En effet, la disposition modifiée ne peut plus être modifiée, remplacée ou abrogée ultérieurement que par ordonnance (sauf si l'ordonnance prévoit une délégation à cet effet au Collège réuni).

‡LW-CBMSQBAAD-GEFBAVT‡