

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 1991 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd", heeft op 2 augustus 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 26 juillet 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre", a donné le 2 août 1991 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wijziging welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd, bestaat hierin dat als bijkomende erkenningsvoorwaarde aan de ziekenhuizen de verplichting wordt opgelegd een alarmeringsplan op te stellen "om het hoofd te bieden aan grote ongevallen".

2. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de aanhef van het ontwerp niet alleen artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, aangewezen, maar tevens de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

Uit de in het ontwerp opgenomen voorschriften met betrekking tot de inhoud van de alarmeringsplannen blijkt inderdaad dat de ontworpen regeling het domein betreedt van de civiele bescherming welke, luidens artikel 1 van de voornoemde wet van 31 december 1963 onder meer "tot doel (heeft) bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan ...".

Luidens artikel 4, eerste lid, van de wet van 31 december 1963 organiseert de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren de middelen en lokt hij de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig

.../...

zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen.

Gelet op die bepaling behoort de Minister van Binnenlandse Zaken te worden betrokken bij de voordracht, de ondertekening en de uitvoering van het ontworpen besluit.

3. Wat het taalgebruik en de zinsbouw betreft, dient het ontwerp grondig te worden herzien.

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk daarop op exhaustieve wijze nader in te gaan. De opmerkingen die in dat verband bij de artikelsgewijze bespreking worden gemaakt, zijn derhalve slechts exemplarisch.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

De Franse tekst van het opschrift dient als volgt te worden aangevuld :

"Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant ...".

.../...

Aanhef.

1. Men vulle, in het tweede lid, de verwijzing naar de wet van 31 december 1963 aan met de woorden : "inzonderheid op artikel 2, eerste lid;".

2. In de opsomming, in de derde aanhefverwijzing, van de besluiten waarbij het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 werd gewijzigd, moeten alleen de besluiten worden vermeld die thans nog van kracht zijn. Men schrappe derhalve de verwijzing naar het koninklijk besluit van 19 november 1965 (opgeheven bij koninklijk besluit van 15 februari 1974), het koninklijk besluit van 16 februari 1971 (opgeheven bij koninklijk besluit van 29 maart 1977) en het koninklijk besluit van 1 juli 1976 (opgeheven bij koninklijk besluit van 19 oktober 1978).

Die opsomming dient anderzijds te worden aangevuld met een verwijzing van het koninklijk besluit van 4 maart 1991.

Die opmerking geldt ook voor de inleidende volzin van artikel 1.

Artikel 1.

1. In fine van de inleidende volzin schrijve men :

.../...

"... wordt punt III van de rubriek "A. Algemene normen die op al de inrichtingen toepasselijk zijn" aangevuld met een 14°, luidend als volgt :".

2. Luidens het eerste lid van het ontworpen 14° moet ieder "acuut ziekenhuis" beschikken over een actieplan om het hoofd te bieden aan grote ongevallen zowel interne als externe (lees : zowel binnen als buiten het ziekenhuis). Luidens het tweede lid moeten de psychiatrische instellingen en de instellingen erkend onder kenletter V alleen over een actieplan beschikken om het hoofd te bieden aan grote ongevallen binnen het ziekenhuis.

Zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd wordt het begrip "acuut ziekenhuis" in geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling omschreven. Dat begrip kan derhalve niet dienstig worden aangewend voor de omschrijving van het toepassingsgebied van het ontworpen besluit. Die omschrijving dient derwijze te worden aangepast dat over het toepassingsgebied van de ontworpen regeling geen betwisting kan ontstaan.

3. Voorgesteld wordt in het eerste lid het woord "actieplan" te vervangen door de woorden "alarmeringsplan voor de ziekenhuisdiensten, hierna het plan te noemen".

In het tweede lid schrijve men "alarmeringsplan" in plaats van actieplan.

.../...

In het vierde lid kunnen dan de woorden "met als titel 'Alarmeren van de ziekenhuisdiensten'" worden weggelaten.

4. Luidens de eerste volzin van het vierde lid moet het plan "voor (lees : ter) goedkeuring worden voorgelegd" aan de gouverneur van de provincie waarin het ziekenhuis gelegen is.

Interpreteert men deze bepaling letterlijk, dan kan men ze zo begrijpen dat aan het voorschrift is voldaan wanneer het ziekenhuis het plan heeft opgesteld en het ter goedkeuring heeft voorgelegd, ongeacht of die goedkeuring ook effectief wordt verleend. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, stemt zulks niet overeen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De tekst dient die bedoeling duidelijker weer te geven.

Gelet op de repercussie welke de niet-goedkeuring van het plan zal hebben op de erkenning van het ziekenhuis, kan het bezwaarlijk verenigbaar met de regeling inzake de erkenning van de ziekenhuizen worden geacht de eindbeslissing over de goedkeuring van het alarmeringsplan over te laten aan de provinciegouverneur, zonder dat wordt voorzien in een mogelijkheid om met betrekking tot die goedkeuring beroep in te stellen bij de inzake erkenning bevoegde minister.

Het ontwerp zou op dat punt dan ook moeten worden aangevuld.

.../...

5. Luidens de tweede volzin van het vierde lid van het ontworpen 14° moet het plan "ondermeer" regelingen bevatten betreffende de in de litterae a) tot r) vermelde aangelegenheden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met het woord "ondermeer" bedoeld, enerzijds, dat in het plan ook andere aangelegenheden kunnen worden geregeld dan die waarvan sprake in het ontwerp en, anderzijds, dat de provinciegouverneurs bijkomende eisen zouden kunnen stellen met betrekking tot de aangelegenheden waarop het plan betrekking moet hebben.

Aangezien de bevoegdheid om erkenningsnormen vast te stellen luidens artikel 68 van de wet op de ziekenhuizen bij de Koning berust, kan aan de provinciegouverneurs niet de bevoegdheid worden toegekend om ter zake niet nader omschreven bijkomende eisen te stellen.

Men vervange derhalve de zinsnede "Het plan moet ondermeer voorzien : ..." door "Het plan moet op de volgende aangelegenheden betrekking hebben : ...".

6. Luidens het derde lid van het ontworpen 14° wordt het permanent comité er onder meer mee belast het plan te actualiseren. Ook de in het vierde lid, littera a), bedoelde coördinatie- en commandocel heeft als opdracht het plan eventueel aan te passen. Het is niet duidelijk hoe die opdrachten zich tegenover elkaar verhouden.

.../...

Een soortgelijke opmerking moet worden gemaakt wat betreft "het instaan voor de betrekkingen met de families", dat luidens littera a) van het vierde lid tot de opdrachten van de coördinatie- en commandocel behoort, en "de opvang en psychosociale begeleiding van de families", welke luidens littera j) aan een afzonderlijke "cel" worden toevertrouwd.

7. Het is de Raad van State niet duidelijk wat kan bedoeld zijn met "de modules van de interne mobilisatie" in littera b) van het vierde lid.

8. Men vervange, in de Nederlandse tekst van littera c), de woorden "het schiften" door "de triage".

9. In de Nederlandse tekst van de bepaling onder d) vervange men de woorden "de modaliteiten" door "de voorschriften". Dezelfde opmerking geldt voor de bepalingen onder i) en q).

10. Men vervange in littera g) de woorden "en andere noodvoorraden" door "en noodvoorraden".

11. In de Nederlandse tekst van de bepaling onder j), schrijve men "de praktische werking" in de plaats van "de praktische werkingsmodaliteiten ...".

.../...

12. Men schrijve in littera l) "de voorschriften betreffende de samenwerking met de gemeentelijke en provinciale overheid met het oog op de integratie ..." in plaats van "de modaliteiten betreffende de samenwerking met de gemeentelijke en provinciale overheid en betreffende de integratie ...".

13. De in de tweede volzin van littera n) opgenomen bepaling luidens welke "iedere dienst en ieder personeelslid moet beschikken over de instructiefiches ...", is kennelijk opgevat als een zelfstandig voorschrift dat niet thuishoort in de opsomming van de aangelegenheden die door het plan moeten worden geregeld.

14. In de Nederlandse tekst van de bepaling onder p), schrijve men "de nadere bepalingen omtrent en de periodiciteit van" in de plaats van "de modaliteiten en de periodiciteit van".

15. In littera q) kunnen de woorden "het in veiligheid brengen" worden weggelaten.

Artikel 2.

Eerder dan de inwerkingtreding van het besluit 6 maanden uit te stellen kan worden overwogen aan de ziekenhuizen een termijn van 6 maanden te gunnen om zich aan het ontworpen punt 14° te conformeren.

.../...

De redactie van artikel 2 behoort in die zin te worden aangepast.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La modification que l'arrêté en projet qui est soumis à l'avis du Conseil d'Etat entend apporter à l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, consiste à imposer aux hôpitaux, comme condition d'agrément supplémentaire, l'obligation d'établir un plan de mise en alerte "pour faire face aux accidents majeurs".

2. Le préambule du projet désigne comme fondement légal de la réglementation envisagée non seulement l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, mais également la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

En effet, il résulte des dispositions inscrites dans le projet en ce qui concerne la teneur des plans de mise en alerte que la réglementation en projet empiète sur le domaine de la protection civile qui, aux termes de l'article 1er de la loi précitée du 31 décembre 1963, a notamment "pour objet de secourir les personnes (...) en tout temps lors d'évènements calamiteux, de catastrophes et de sinistres".

Aux termes de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1963, le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics.

Eu égard à cette disposition, il y aurait lieu d'associer le Ministre de l'Intérieur à la proposition, au contreseing et à l'exécution de l'arrêté en projet.

3. Un profond remaniement du projet s'impose, en ce qui concerne la langue et la syntaxe.

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'approfondir cette question de manière exhaustive. Les observations formulées à cet égard dans l'examen des articles n'ont dès lors qu'une valeur d'exemple.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il conviendrait de compléter l'intitulé du texte français de la manière suivante :

"Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant ...".

Préambule.

1. Dans le deuxième alinéa, il y aurait lieu de compléter la référence à la loi du 31 décembre 1963 par les mots : "notamment l'article 2, alinéa 1er;".

.../...

2. Dans le troisième alinéa du préambule, l'énoncé des arrêtés qui ont modifié l'arrêté royal du 23 octobre 1964 doit faire mention des seuls arrêtés qui sont encore en vigueur à présent. Il conviendrait, dès lors, d'omettre les références à l'arrêté royal du 19 novembre 1965 (abrogé par l'arrêté royal du 15 février 1974), à l'arrêté royal du 16 février 1971 (abrogé par l'arrêté royal du 29 mars 1977) et à l'arrêté royal du 1er juillet 1976 (abrogé par l'arrêté royal du 19 octobre 1978).

Il faudrait, par ailleurs, compléter cet énoncé par une référence à l'arrêté royal du 4 mars 1991.

Cette observation vaut également en ce qui concerne la phrase liminaire de l'article 1er.

Article 1er.

1. A la fin de la phrase liminaire, il conviendrait d'écrire :

"... le point III de la rubrique "A. Normes générales applicables à tous les établissements" est complété par un 14°, rédigé comme suit :".

2. Aux termes de l'alinéa 1er du 14° en projet, chaque "hôpital aigu" doit disposer d'un plan d'action pour faire face aux accidents majeurs tant internes qu'externes (il y a lieu de lire : tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'hôpital). Aux termes de l'alinéa 2, les institutions psychiatriques et les institutions agréées sous l'indice V, doivent disposer uniquement d'un plan d'action pour faire face aux accidents majeurs à l'intérieur de l'hôpital.

.../...

Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, la notion d'"hôpital aigu" n'est définie par aucune disposition législative ou réglementaire. Par conséquent, il ne peut être fait utilement usage de cette notion pour circonscrire le champ d'application de l'arrêté en projet. Il conviendrait de circonscrire le champ d'application de la réglementation en projet de manière à ce que celui-ci ne puisse faire l'objet d'aucune contestation.

3. Il est suggéré de remplacer, à l'alinéa 1er, l'expression "plan d'action" par l'expression "plan de mise en alerte pour les services hospitaliers, ci-après dénommé le plan".

A l'alinéa 2, il conviendrait d'écrire "plan de mise en alerte" au lieu de "plan d'action".

A l'alinéa 4, les mots "qui porte le titre générique de 'Mise en alerte des services hospitaliers'" pourraient, dans ce cas, être omis.

4. Aux termes de la première phrase de l'alinéa 4, le plan "doit être soumis pour approbation" au gouverneur de la province dans laquelle l'institution est située (il y a lieu de lire : l'hôpital est situé).

Interprétée à la lettre, cette disposition peut se comprendre en ce sens qu'il est satisfait à la prescription lorsque l'hôpital a établi le plan et l'a soumis pour approbation, que cette dernière ait été donnée effectivement ou non. Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, cette interprétation ne concorde pas avec l'intention des

.../...

auteurs du projet. Il importe que le texte reflète cette intention avec plus de précision.

Eu égard à l'incidence que pourra avoir l'improbation du plan sur l'agrément de l'hôpital, il paraît difficilement compatible avec la réglementation relative à l'agrément des hôpitaux d'abandonner au gouverneur de la province la décision finale concernant l'approbation du plan de mise en alerte, sans prévoir à ce propos la possibilité d'introduire un recours auprès du ministre compétent en matière d'agrément.

Il conviendrait, dès lors, de compléter le projet sur ce point.

5. Aux termes de la seconde phrase de l'alinéa 4 du 14° en projet, le plan doit "entre autres" prévoir des dispositions relatives aux questions mentionnées sous les points a) à r).

Selon le fonctionnaire délégué, l'expression "entre autres" signifie, d'une part, que le plan peut régler d'autres questions encore que celles dont il est fait mention dans le projet et, d'autre part, que les gouverneurs de province pourraient imposer des conditions supplémentaires relativement aux questions sur lesquelles le plan doit porter.

La fixation des normes d'agrément étant, aux termes de l'article 68 de la loi sur les hôpitaux, de la compétence du Roi, le pouvoir d'imposer, en cette matière, des conditions supplémentaires non précisées ne saurait être attribué aux gouverneurs de province.

.../...

Il conviendrait, dès lors, de remplacer le membre de phrase "Le plan doit entre autres prévoir : ..." par "Le plan doit porter sur les questions suivantes : ...".

6. Aux termes de l'alinéa 3 du 14° en projet, le comité permanent est notamment chargé de l'actualisation du plan. La cellule de coordination et de commandement visée à l'alinéa 4, a), est également chargée de l'adaptation éventuelle du plan. La manière dont s'articulent ces missions respectives n'apparaît pas clairement.

Il faut formuler une observation analogue en ce qui concerne la mission consistant à "assurer les relations avec les familles", qui, aux termes du point a) de l'alinéa 4, incombe à la cellule de coordination et de commandement, et "l'accueil et l'accompagnement psychosocial des familles" qui, aux termes du point j), sont confiés à une "cellule" distincte.

7. Le Conseil d'Etat, n'aperçoit pas clairement ce qu'il convient d'entendre par "les modules de la mobilisation interne" figurant au point b) de l'alinéa 4.

8. Dans la version néerlandaise du point c), il y aurait lieu de remplacer les mots "het schiften" par les mots "de triage".

9. Dans le texte néerlandais du point d), il y aurait lieu de remplacer les mots "de modaliteiten" par les mots

.../...

"de voorschriften". La même observation vaut pour les points i) et q).

10. Au point g), il conviendrait de remplacer les mots "et autres réserves" par les mots "et réserves".

11. Dans le texte néerlandais du point j), il conviendrait d'écrire "de praktische werking" au lieu de "de praktische werkingsmodaliteiten ...".

12. Il y aurait lieu d'écrire, au point l), "les modalités en matière de coopération avec l'autorité communale et provinciale en vue de l'insertion ..." au lieu de "les modalités en matière de coopération avec l'autorité communale et provinciale et celles relatives à l'insertion ...".

13. La disposition inscrite dans la seconde phrase du point n), selon laquelle "chaque service et chaque membre du personnel doit disposer des fiches de consignes ..." est manifestement conçue comme une prescription autonome qui n'est pas à sa place dans l'énoncé des questions que le plan doit régler.

14. Dans le texte néerlandais du point p), il conviendrait d'écrire "de nadere bepalingen omtrent en de periodiciteit van" au lieu de "de modaliteiten en de periodiciteit van".

.../...

15. Au point q), les mots "la mise à l'abri" pourraient être omis.

Article 2.

Plutôt que de reporter de 6 mois l'entrée en vigueur de l'arrêté, on pourrait envisager d'accorder aux hôpitaux un délai de 6 mois pour se conformer au 14° en projet.

Il convient d'adapter l'énoncé de l'article 2 dans ce sens.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

staatsraad voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

Mevrouw : M.-R. BRACKE,
Madame :
de Heer : A. BEIRLAEN,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.