

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 oktober 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de regels voor de beoordeling van de hulpverleners-ambulanciers", heeft op 22 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 21 octobre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant les modalités relatives à l'appréciation des secouristes ambulanciers", a donné le 22 octobre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de hoogdringendheid gemotiveerd "door het feit dat de artikelen van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers, gewijzigd bij koninklijk besluit van 19 maart 1998, welke de opleiding als dusdanig betreffen, op 1 oktober 1998 in werking zijn getreden; dat (de minister) reeds op 2 april 1998 een vraag tot advies (heeft) gericht aan de Raad van State met betrekking tot hetzelfde ontwerp van besluit, doch er terzake nog geen advies werd verleend; dat het vaststellen van de regels voor de beoordeling derhalve dringend noodzakelijk is en deze dringende noodzakelijkheid destijds onvoorzienbaar was".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 6bis, § 1, van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening voorziet in de oprichting, per provincie, van een opleidings- en vervolmakingscentrum voor hulpverleners-ambulanciers. Die centra staan o.m. in voor de permanente vorming van de hulpverleners-ambulanciers.

Ter uitvoering van de genoemde wetsbepaling is het koninklijk besluit van 13 februari 1998 genomen, betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers. Dat besluit bevat o.m. bepalingen i.v.m. de permanente vorming (artikelen 14 tot 19). Artikel 17 bepaalt dat de personen belast met de permanente vorming de praktische en theoretische kennis van de hulpverleners-ambulanciers testen. Bij artikel 18 wordt aan de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, de bevoegdheid gedelegeerd om de beoordelingsprocedure vast te stellen. Artikel 19 bepaalt dat een gunstige beoordeling telkens vereist is voor de verlenging, voor een nieuwe termijn van vijf jaar, van de geldigheid van het brevet van hulpverlener-ambulancier.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de uitvoering van het genoemde artikel 18.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de beoordeling om de 5 jaar gebeurt, na afloop van de permanente opleiding. Artikel 2 bepaalt dat de beoordeling gebeurt op

.../...

basis van een praktische oefening en op basis van een test inzake cardio-pulmonaire reanimatie. Artikel 3 bepaalt dat de beoordeling gezamenlijk gebeurt door de docent en de praktijkdocent die hiertoe door de wetenschappelijke cel worden aangewezen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 18 van het genoemde koninklijk besluit van 13 februari 1998.

Het ontwerp lijkt niettemin op twee essentiële punten af te wijken van de beginselen die aan de bepalingen van dat koninklijk besluit i.v.m. de permanente vorming ten grondslag liggen.

In de eerste plaats bepaalt artikel 17, eerste lid, van het koninklijk besluit dat "de personen belast met de permanente vorming van de hulpverleners-ambulanciers" de praktische en theoretische kennis van deze laatsten beoordelen. Die bepaling maakt geen onderscheid tussen de verschillende leerkrachten, zodat aangenomen moet worden dat die allemaal bij de beoordeling betrokken moeten worden (1).

(1) Alle leerkrachten moeten trouwens hun "bevindingen" noteren in het activiteitenboek van elke hulpverlener-ambulance (artikel 17, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 februari 1998).

Het ontwerp voorziet daarentegen in een beoordeling door slechts twee personen, een docent en een praktijkdocent (artikel 3). Niet enkel wordt hierdoor het aantal docenten en praktijkdocenten beperkt, maar bovendien worden de "deskundigen" en de "lectoren" (1) helemaal uit de beoordeling geweerd.

Bovendien slaat de beoordeling, volgens het genoemde artikel 17, eerste lid, op "de praktische en theoretische kennis". Er wordt, binnen het programma van de permanente vorming (2), geen onderscheid tussen de verschillende opleidingsonderdelen gemaakt, zodat aangenomen moet worden dat alle onderdelen in de beoordeling betrokken moeten worden.

Het ontwerp voorziet daarentegen in een beoordeling die uitsluitend gebeurt op basis van een praktische oefening en op basis van een test inzake cardio-pulmonaire reanimatie (artikel 2). Ook al blijkt de bedoelde oefening de mogelijkheid te bieden om tal van vaardigheden te beoordelen (zie de methodologie beschreven in de bijlage bij het ontwerp), toch slaat ze niet op het geheel van de opleidingsonderdelen.

(1) Zie punt 1 van bijlage 3 bij het koninklijk besluit van 13 februari 1998.

(2) Zie punt 4 van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 13 februari 1998.

Het ontwerp reduceert de beoordeling aldus op een dubbele wijze. Het staat echter niet aan de minister om de draagwijdte van het koninklijk besluit te beperken.

Op de genoemde punten moet derhalve een voorbehoud gemaakt worden ten aanzien van de wettigheid van het ontworpen besluit.

Gelet op die conclusie worden de hiernavolgende opmerkingen louter subsidiair gemaakt.

2. Op tal van plaatsen stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet overeen.

Bij wijze van voorbeeld kan op de volgende gebreken gewezen worden :

- de Nederlandse tekst van artikel 1 bestaat uit twee volzinnen, terwijl de Franse tekst uit één volzin bestaat;
- in de Nederlandse tekst van artikel 1 wordt verwezen naar artikel 19 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998, terwijl die precieze verwijzing ontbreekt in de Franse tekst;
- in de Franse tekst van artikel 3 wordt duidelijk bepaald dat de beoordeling gebeurt door twee personen, terwijl die verduidelijking ontbreekt in de Nederlandse tekst;

.../...

- in het eerste lid van de bijlage staan de woorden "kennis, kunde en houding" tegenover "un savoir faire et ... un savoir être";
- in het tweede lid, tweede streepje, punt A, 3., van de bijlage wordt in de Nederlandse tekst gepreciseerd dat het gaat om de vitale functies "van de patiënt", terwijl die precisering ontbreekt in de Franse tekst;
- in het tweede lid, tweede streepje, punt A, 8., van de bijlage staan de woorden "permanente evaluatie" tegenover "évaluation répétée", en de woorden "noodzakelijke handelingen" tegenover "gestes à poser";
- in het tweede lid, tweede streepje, punt B, van de bijlage staan de woorden "personen die met de hulpverlener-ambulancier belast zijn" (sic) tegenover "personnes chargées de l'appréciation", en staan de woorden "om de situatie te beoordelen" tegenover "à établir un bilan".

De hele tekst zou op dit punt nagekeken moeten worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Zoals het opschrift geredigeerd is, brengt het niet tot uiting dat het gaat om de beoordeling in het kader van de permanente vorming. Het opschrift zou aangevuld kunnen worden.

.../...

Artikel 2

In het tweede streepje is sprake van "de bijgewerkte protocollen". Er zou verduidelijkt moeten worden wat daarmee bedoeld wordt.

Artikel 4

Gelet op het ogenblik waarop het voorliggende advies wordt gegeven, heeft dit artikel tot gevolg dat aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht wordt verleend.

De Raad van State merkt op dat die retroactiviteit niet vereist is om te bereiken dat de ontworpen bepalingen van toepassing zullen zijn op de beoordeling in het kader van de permanente vorming die met ingang van 1 oktober 1998 verzorgd wordt. Ook als het ontworpen besluit volgens de gewone regels in werking treedt, zullen de bepalingen ervan onmiddellijk van toepassing zijn op de bedoelde permanente vorming.

Tenzij er dwingende redenen zouden zijn om in een terugwerkende kracht te voorzien, kan artikel 4 derhalve beter weggelaten worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "par le fait que les articles de l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement pour secouristes-ambulanciers, modifié par l'arrêté royal du 19 mars 1998, lesquels portent sur la formation en tant que telle, sont entrés en vigueur au 1er octobre 1998; que (le ministre a) adressé le 2 avril 1998 une demande d'avis au Conseil d'Etat en la matière, lequel n'a pas encore été remis; qu'il est donc impérieux de fixer des règles d'appréciation et que l'urgence était imprévisible à l'époque".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

*

*

.../...

PORTEE DU PROJET

L'article 6bis, § 1er, de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente prévoit la création, par province, d'un centre de formation et de perfectionnement pour secouristes-ambulanciers. Ces centres assurent entre autres une formation permanente aux secouristes-ambulanciers.

C'est en exécution de la disposition législative précitée qu'a été pris l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers. Cet arrêté contient entre autres des dispositions relatives à la formation permanente (articles 14 à 19). L'article 17 dispose que les personnes chargées de la formation permanente des secouristes-ambulanciers apprécient les connaissances théoriques et pratiques de ces derniers. L'article 18 délègue au Ministre qui a la santé publique dans ses attributions le pouvoir de définir la procédure d'appréciation. L'article 19 dispose que chaque prolongation de la validité du brevet de secouriste-ambulancier pour un nouveau terme de cinq ans est soumise à l'obtention d'une appréciation positive.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de l'article 18 précité.

L'article 1er du projet dispose que l'appréciation est effectuée tous les cinq ans, au terme de la formation permanente. L'article 2 dispose que l'appréciation repose sur une mise en situation et sur un test de réanimation cardio-pulmonaire. L'article 3 énonce que l'appréciation est

.../...

effectuée conjointement par deux personnes ayant respectivement la qualité de chargé de cours et celle de chargé de cours pratiques, et désignées à cet effet par la cellule scientifique.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement légal à l'article 18 de l'arrêté royal susmentionné du 13 février 1998.

Le projet semble néanmoins déroger sur deux points essentiels aux principes qui inspirent les dispositions de cet arrêté royal relatives à la formation permanente.

Tout d'abord, l'article 17, alinéa 1er, de l'arrêté royal dispose que "les personnes chargées de la formation permanente des secouristes-ambulanciers" apprécient les connaissances théoriques et pratiques de ces derniers. Dès lors que cette disposition ne fait aucune distinction entre les différentes personnes chargées de la formation, force est de considérer que toutes doivent donner leur appréciation (1).

Le projet prévoit par contre que seules deux personnes donnent leur appréciation, à savoir un chargé de cours et un chargé de cours pratiques (article 3). Le

(1) Tous les enseignants sont d'ailleurs tenus de noter leurs observations dans le carnet d'activité de chaque secouriste-ambulancier (article 17, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 février 1998).

nombre de chargés de cours et de chargés de cours pratiques s'en trouve non seulement limité, mais en outre les "experts" et "conférenciers" (1) sont totalement écartés de la procédure d'appréciation.

D'autre part, l'article 17, alinéa 1er, précité, dispose que l'appréciation porte sur "les connaissances théoriques et pratiques". Dès lors que le programme de formation permanente (2) ne fait aucune distinction entre les différents éléments de la formation, force est de considérer que tous ces aspects doivent être pris en compte dans l'appréciation.

Le projet, quant à lui, prévoit une appréciation exclusivement basée sur une mise en situation et sur un test de réanimation cardio-pulmonaire (article 2). Bien que la mise en situation visée semble permettre l'appréciation de quantité d'aptitudes (voir la méthodologie définie dans l'annexe du projet), elle ne porte cependant pas sur tous les aspects de la formation.

Ainsi, le projet réduit doublement l'appréciation, alors qu'il n'appartient pas au ministre de limiter la portée de l'arrêté royal.

(1) Voir le point 1 de l'annexe 3 de l'arrêté royal du 13 février 1998.

(2) Voir le point 4 de l'annexe 2 de l'arrêté royal du 13 février 1998.

Par conséquent, il y a lieu d'émettre des réserves quant à la légalité de l'arrêté en projet sur ces points.

Vu cette conclusion, les observations suivantes sont formulées à titre purement subsidiaire.

2. En nombre d'endroits, le texte néerlandais ne concorde pas avec le texte français.

Voici quelques lacunes qui ont été relevées à titre d'exemple :

- le texte néerlandais de l'article 1er se compose de deux phrases, alors que le texte français n'en comporte qu'une seule;
- le texte néerlandais de l'article 1er fait référence à l'article 19 de l'arrêté royal du 13 février 1998, alors que cette référence précise n'apparaît pas dans le texte français;
- l'article 3 dispose clairement, dans le texte français, que l'appréciation est effectuée par deux personnes, alors que le texte néerlandais n'apporte pas cette précision;
- à l'alinéa 1er de l'annexe, les mots "un savoir faire et ... un savoir être" figurent en regard des termes "kennis, kunde en houding";

.../...

- au second tiret de l'alinéa 2, point A, 3., de l'annexe, il est précisé dans le texte néerlandais qu'il s'agit des fonctions vitales du patient, alors que cette précision fait défaut dans le texte français;
- au second tiret de l'alinéa 2, point A, 8., de l'annexe, les termes "évaluation répétée" et "gestes à poser" figurent respectivement en regard de "permanente evaluatie" et "noodzakelijke handelingen";
- au second tiret de l'alinéa 2, point B, de l'annexe, les termes "personnes chargées de l'appréciation" et "à établir un bilan" figurent respectivement en regard de "personen die met de hulpverlener-ambulancier belast zijn" (sic) et "om de situatie te beoordelen".

Il y aurait lieu de vérifier le texte dans son entier à cet égard.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Tel qu'il est formulé, l'intitulé n'indique pas qu'il s'agit de l'appréciation effectuée dans le cadre de la formation permanente. Il pourrait être complété sur ce point.

.../...

Article 2

Au second tiret il est question des "protocoles actualisés". Il y aurait lieu de préciser ce qu'il convient d'entendre par là.

Article 4

Vu le moment où le présent avis est donné, cet article attribue un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que cette rétroactivité n'est pas requise pour que les dispositions en projet s'appliquent à l'appréciation dans le cadre de la formation permanente qui est dispensée depuis le 1er octobre 1998. Même si l'arrêté en projet entre en vigueur selon les règles habituelles, ses dispositions s'appliqueront immédiatement à la formation permanente en question.

Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 4, à moins qu'il n'y ait des raisons impérieuses de prévoir la rétroactivité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER