

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.438/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 oktober 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de functie van Directeur Medische Hulpverlening en het toepassingsgebied ervan", heeft op 17 oktober 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de functie van Directeur Medische Hulpverlening (Dir-Med) nader te regelen. Van deze functie wordt gewag gemaakt in artikel 11 van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen; de Dir-Med heeft de operationele leiding van de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening in het kader van een noodsituatie.

Er wordt vooreerst bepaald dat de Dir-Med bij de inwerkingtreding van het medisch interventieplan of op bevel van een gezondheidsinspecteur ¹ of van een arts van de Cel Medische Bewaking ^{2 3} "het operationele gezag" voert over alle medische en sanitaire hulpverlening die wordt aangewend voor de medische hulpverleningsketen, zijnde de middelen en het personeel die gevorderd kunnen worden op grond van de wet

¹De gezondheidsinspecteur wordt in het ontwerp gedefinieerd als de persoon bedoeld in artikel 10*bis* van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening (artikel 1, 9°). Volgens de gemachtigde ambtenaar is er een gezondheidsinspecteur per provincie.

²De Cel Medische Bewaking als bedoeld in artikel 37*bis* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen.

³Het bevel kan ook gegeven worden door het bevoegde centrum van het eenvormig oproepstelsel, indien deze bevoegdheid werd gedelegeerd (artikel 3, § 4).

van 8 juli 1964. Tevens neemt de Dir-Med op verzoek van de gezondheidsinspecteur deel aan de vergaderingen "rond de coördinatie en de uitwerking van de medische interventieplannen, met inbegrip van de voorgestelde preventieve voorzieningen en de organisatie van de oefeningen van noodplanning". Hij werkt onder het administratieve gezag van de gezondheidsinspecteur (artikel 2).

In het ontwerp worden de taken bepaald van de Dir-Med (artikel 2, § 1, 1°, tweede lid ⁴), wordt de organisatie van de "Dir-Med-wachtrol" geregeld, worden de bevoegdheden bepaald van de gezondheidsinspecteur en van een arts van de Cel Medische Bewaking inzake het oproepen van een Dir-Med en inzake de inwerkingtreding van het medisch interventieplan (artikel 3), en wordt bepaald wie verantwoordelijk is tot de Dir-Med ter plaatse is (artikel 4). Voorts wordt de aanwijzing geregeld van de artsen die ingeschreven worden op de Dir-Med-wachtrol, wordt het competentieprofiel bepaald (artikelen 5 en 6), alsmede de gevallen waarin de aanwijzing kan worden ingetrokken (artikel 7). Aan de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, wordt de bevoegdheid verleend om de financiering van de Dir-Med-functie te regelen (artikel 8) en de identificatiemiddelen van de Dir-Med vast te leggen (artikel 9, § 1). Het ontwerp bevat ook een regeling betreffende verzekeringsovereenkomsten die ten gunste van de Dir-Med worden gesloten door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikel 9, § 2). Ten slotte wordt de tijdelijke aanwijzing van artsen als Dir-Med geregeld, in afwijking van de bepalingen inzake het competentieprofiel, tot uiterlijk 31 december 2008 (artikel 10).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan, met uitzondering van de bepalingen inzake de vereiste specifieke opleiding waarover de Dir-Med en de verpleegkundige-adjunct van de Dir-Med moeten beschikken, die op een door de Koning te bepalen datum in werking treden (artikel 11).

⁴Binnen een opsomming worden best geen leden opgenomen, niet enkel om taalkundige redenen, maar ook omdat daardoor verwarring kan ontstaan bij verwijzingen of latere wijzigingen.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 1, derde lid, van de wet van 8 juli 1964. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de nadere regels betreffende de werking en het beheer van de dringende geneeskundige hulpverlening te bepalen.

3.2. Voor de bepalingen waarin gewag wordt gemaakt van een arts van de Cel Medische Bewaking dient bijkomend rechtsgrond te worden gezocht in artikel 37*bis*, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967. Krachtens die bepaling richt de Koning, "binnen de diensten van de regering", een Cel Medische Bewaking op.

3.3. Geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 10*bis* van de wet van 8 juli 1964. In dat artikel wordt slechts bepaald dat de gezondheidsinspecteurs toezicht uitoefenen op de toepassing van die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan en worden hen in dit verband een aantal bevoegdheden toegekend. Het artikel bevat geen machtiging aan de Koning om de gezondheidsinspecteurs andere taken toe te vertrouwen dan het uitoefenen van het toezicht op de wet van 8 juli 1964 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Zulks is evenwel mogelijk op grond van artikel 1, derde lid, van die wet, zodat er op dit vlak geen probleem van rechtsgrond rijst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, schrappe men in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 10*bis* van de wet van 8 juli 1964.

In datzelfde lid make men, met betrekking tot artikel 1, derde lid ⁵, melding van de vervanging ervan bij de wet van 22 februari 1998.

⁵En niet, in de Nederlandse tekst, "lid 3".

5. In het tweede lid van de aanhef vermeldde men dat artikel 37*bis* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 werd ingevoegd bij de wet van 10 augustus 2001.

6. Het derde tot het zesde lid van de aanhef dienen te worden geschrapt. De erin vermeldde koninklijke besluiten bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en worden erdoor niet gewijzigd. Evenmin is de vermelding van die besluiten noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Artikel 1

7. In artikel 1, 2°, worden de woorden "of (ter uitvoering) van het KB nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen" en "of ter vooruitzicht van" beter weggelaten teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan betreffende de conformiteit met de rechtsgrond en met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid.

8. Aangezien er in elke provincie een gezondheidsinspecteur is en het van de gezondheidsinspecteur van de betrokken provincie is dat verder in het ontwerp in relatie tot de functie van Dir-Med gewag wordt gemaakt, wordt hiervan best in artikel 1, 9°, blijk gegeven.

9. In artikel 1, 9° en 10°, schrijve men telkens "artikel" in plaats van "art.".

Artikel 3

10. In de Nederlandse tekst van artikel 3 schrijve men "§ 1" in plaats van "§ 1^{er}".

11. De in artikel 3, § 4, bedoelde delegatie wordt, volgens de gemachtigde ambtenaar, verleend door de gezondheidsinspecteur of door de Cel Medische Bewaking. Zulks wordt best uitdrukkelijk in die bepaling vermeld.

Artikel 5

12. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot en meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel. De indeling van artikel 5 in twee paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan dan ook beter vervallen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 9.

Artikel 6

13. Het is doelloos dat de Koning zichzelf een opdracht toekent. Artikel 6, § 2, wordt dan ook beter weggelaten.

Artikel 8

14. Volgens de gemachtigde ambtenaar betreft de in artikel 8 aan de minister verleende delegatie het bepalen van een vergoeding voor het beschikbaar zijn voor de wachtdienst en een vergoeding voor de effectieve interventie. Zulks dient, om in overeenstemming te zijn met de beginselen inzake delegaties aan ministers, uitdrukkelijk te worden bepaald. Bovendien zouden om dezelfde reden de basiscriteria voor het vaststellen van de vergoedingen best in het ontworpen besluit worden omschreven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.438/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 6 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "définissant la fonction de Directeur de l'Aide médicale et son champ d'application", a donné le 17 octobre 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de définir la fonction de Directeur de l'Aide médicale (Dir-Med). L'article 11 de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention fait état de cette fonction; le Dir-Med est chargé de la direction opérationnelle des secours médicaux, sanitaires et psychosociaux dans une situation d'urgence.

Il est tout d'abord prévu qu'en cas de déclenchement du plan d'intervention médical ou sur injonction d'un inspecteur d'hygiène ¹ ou d'un médecin de la Cellule de

1

Le projet définit l'inspecteur d'hygiène comme la personne visée à l'article 10*bis* de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente (article 1^{er}, 9°). Selon le fonctionnaire délégué, il y a un inspecteur d'hygiène par province.

Vigilance Sanitaire ^{2 3}, le Dir-Med exerce l'"autorité opérationnelle" sur l'ensemble des secours médicaux et sanitaires affectés à la chaîne médicale des secours, constituée des moyens et du personnel que la loi du 8 juillet 1964 permet de requérir. En outre, sur demande de l'inspecteur d'hygiène, le Dir-Med participe aux réunions "de coordination et d'établissement des plans d'intervention médicaux, en ce compris les propositions de dispositifs préventifs et l'organisation des exercices de planification d'urgence". Il travaille sous l'autorité administrative de l'inspecteur d'hygiène (article 2).

Le projet définit les missions du Dir-Med (article 2, § 1^{er}, 1°, alinéa 2 ⁴), règle l'organisation du "rôle de garde du Dir-Med", précise les pouvoirs de l'inspecteur d'hygiène et d'un médecin de la Cellule de Vigilance Sanitaire en matière de sollicitation d'un Dir-Med et de déclenchement du plan d'intervention médical (article 3), et indique qui est responsable en attendant l'arrivée du Dir-Med (article 4). Il règle ensuite la désignation des médecins inscrits au rôle de garde Dir-Med, fixe le profil de compétence (articles 5 et 6), ainsi que les cas dans lesquels la désignation peut être retirée (article 7). Le ministre ayant la santé publique dans ses attributions est habilité à prévoir les modalités de financement de la fonction de Dir-Med (article 8) et à fixer les moyens d'identification du Dir-Med (article 9, § 1^{er}). Le projet mentionne également les polices d'assurance à conclure par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement en faveur du Dir-Med (article 9, § 2). Enfin, par dérogation aux dispositions relatives au profil de compétence, le projet règle la désignation temporaire, jusqu'au 31 décembre 2008 au plus tard, de médecins en tant que Dir-Med (article 10).

2

La Cellule de Vigilance Sanitaire, visée à l'article 37bis de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé.

3

Si ce pouvoir est délégué, le centre du système d'appel unifié compétent peut également donner l'injonction (article 3, § 4).

4

Il faut éviter d'insérer des alinéas dans une énumération, non seulement dans un souci de correction de la langue mais aussi en raison du risque de confusion lors de modifications ultérieures ou de renvois.

.../...

L'arrêté actuellement en projet entre en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge, à l'exception des dispositions relatives à la formation spécifique requise du Dir-Med et de son adjoint-infirmier, qui entrent en vigueur à une date à fixer par le Roi (article 11).

3.1. L'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1964 procure en principe un fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette disposition habilite le Roi à déterminer les modalités de fonctionnement et de gestion de l'aide médicale urgente.

3.2. Pour les dispositions qui font état d'un médecin de la Cellule de Vigilance Sanitaire, un fondement juridique complémentaire doit être recherché à l'article 37*bis*, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967. Selon cette disposition, le Roi crée, "au sein des services du gouvernement", une Cellule de Vigilance Sanitaire.

3.3. L'article 10*bis* de la loi du 8 juillet 1964 ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette disposition se borne à prévoir que les inspecteurs d'hygiène exercent la surveillance de l'application des dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution et leur attribue un certain nombre de pouvoirs à cet effet. L'article n'autorise pas le Roi à leur confier d'autres tâches que l'exercice de la surveillance de l'application de la loi du 8 juillet 1964 et de ses arrêtés d'exécution. En revanche, l'article 1^{er}, alinéa 3, de cette loi le permet, de sorte qu'aucun problème de fondement juridique ne se pose à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, on omettra dans le premier alinéa du préambule, la référence à l'article 10*bis* de la loi du 8 juillet 1964.

Dans ce même alinéa, on mentionnera que l'article 1^{er}, alinéa 3 ⁵, a été remplacé par la loi du 22 février 1998.

5. Le deuxième alinéa du préambule mentionnera que l'article 37*bis* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 a été inséré par la loi du 10 août 2001.

6. Le troisième alinéa du préambule jusqu'au sixième doivent être omis. L'arrêté en projet ne trouve en effet pas de fondement juridique dans les arrêtés royaux qui y sont mentionnés et ne les modifie pas. La mention de ces arrêtés n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du texte en projet.

5

Dans le texte néerlandais "derde lid" et non "lid 3".

Article 1^{er}

7. Mieux vaudrait omettre de l'article 1^{er}, 2°, les mots "ou (en exécution) de l'AR n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé" et "ou en prévision de" pour éviter toute confusion concernant la conformité au fondement juridique et à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés en matière de politique de santé.

8. Dès lors qu'il y a un inspecteur d'hygiène dans chaque province, mieux vaudrait que l'article 1^{er}, 9°, explicite que, en relation avec la fonction de Dir-Med, c'est de l'inspecteur d'hygiène de la province concernée que le projet fait par la suite état.

9. Dans l'article 1^{er}, 9° et 10°, on écrira chaque fois "article" au lieu de "art.".

Article 3

10. Dans le texte néerlandais de l'article 3, on écrira "§ 1" au lieu de "§ 1^{er}".

11. Selon le fonctionnaire délégué, la délégation visée à l'article 3, § 4, est accordée par l'inspecteur d'hygiène ou la Cellule de Vigilance Sanitaire. Mieux vaudrait le mentionner expressément dans cette disposition.

Article 5

12. Une division en paragraphes n'est pas recommandée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette division ne peut contribuer à une présentation plus claire de l'article concerné. Mieux vaut dès lors renoncer à la division de l'article 5 en deux paragraphes ne comportant chacun qu'un seul alinéa.

Une même observation vaut à l'égard de l'article 9.

Article 6

13. Il est dépourvu de sens que le Roi s'attribue lui-même une mission. Mieux vaut dès lors omettre l'article 6, § 2.

Article 8

14. Selon le fonctionnaire délégué, la délégation accordée au ministre par l'article 8 concerne la fixation d'une indemnité pour la disponibilité durant la garde et pour l'intervention effective. Pour se conformer aux principes gouvernant les délégations aux ministres, il faudrait l'énoncer expressément. Pour les mêmes motifs, il serait préférable que l'arrêté en projet définisse les critères de base permettant de fixer les indemnités.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT