



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.172/2
du 24 février 2014

advies 55.172/2
van 24 februari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant le contenu
minimal et la structure du
schéma d'organisation
opérationnelle des zones de
secours et modifiant l'arrêté
royal du 10 novembre 2012
déterminant les conditions
minimales de l'aide adéquate la
plus rapide et les moyens
adéquats'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
minimale inhoud en de
structuur van het operationeel
organisatieschema van de
hulpverleningszones en tot
wijziging van het koninklijk
besluit van 10 november 2012
tot vaststelling van de
minimale voorwaarden van de
snelste adequate hulp en van de
adequate middelen'

Le 27 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant le contenu minimal et la structure du schéma d'organisation opérationnelle des zones de secours et modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2014.

*

Op 27 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de minimale inhoud en de structuur van het operationeel organisatieschema van de hulpverleningszones en tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2012 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de snelste adequate hulp en van de adequate middelen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté tend à donner exécution à l'article 22/1 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui charge le Roi de déterminer le contenu minimal et la structure du schéma d'organisation opérationnelle des zones de secours.

Le contenu minimal et la structure du schéma d'organisation opérationnelle sont appelés à figurer dans l'annexe de l'arrêté en projet.

Cette annexe manque de précision sur la signification de certains des éléments qui devront apparaître dans le schéma d'organisation opérationnelle. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des éléments visés aux points 2.5 et 3 de la troisième partie du contenu minimal et de la structure du schéma d'organisation opérationnelle.

On observe aussi que le rapport au Roi est plus complet et précis que l'annexe en projet quant au contenu exact du schéma d'organisation opérationnelle. Or, c'est dans l'arrêté lui-même, et non dans le seul rapport au Roi, que ce contenu doit être fixé.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de cette observation.

2. Les articles 6 à 10 du projet d'arrêté tendent à modifier l'arrêté royal précité du 10 novembre 2012 'déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats'. Ces modifications reposent sur l'idée que le schéma d'organisation opérationnelle se substitue au plan zonal relatif aux conditions de l'aide adéquate la plus rapide et aux moyens adéquats, que prévoit l'arrêté royal du 10 novembre 2012.

Il ne peut, à cet égard, être perdu de vue que, si l'arrêté royal précité du 10 novembre 2012 conçoit le plan zonal qu'il prévoit comme devant être établi aussi bien dans les prézones que dans les zones de secours, il n'en va pas de même pour le schéma d'organisation opérationnelle prévu par la loi précitée du 15 mai 2007. En effet, les dispositions de la loi précitée du 15 mai 2007 qui sont relatives à ce schéma s'appliquent aux zones de secours mais n'ont par contre pas vocation à s'appliquer aux prézones¹. Les modifications que le projet d'arrêté

¹ Il est observé tout particulièrement, à cet égard, que l'article 221/1, § 3, de la loi précitée du 15 mai 2007 ne mentionne pas l'article 22/1 parmi les dispositions de cette loi qui sont applicables aux prézones. Il convient aussi de relever qu'en son paragraphe 2, 4^o, l'article 221/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 prévoit l'établissement et l'approbation, dans les prézones, d'un « plan zonal d'organisation opérationnelle », soumis aux règles spécifiques que contient cette disposition ; en vertu de l'article 13 de l'arrêté royal précité du 10 novembre 2012, le plan zonal relatif aux conditions de l'aide adéquate la plus rapide et aux moyens adéquats « est annexé au plan zonal d'organisation opérationnelle visé à l'article 221/1, § 2, 4^o, de la loi du 15 mai 2007 ».

envisage d'apporter à l'arrêté royal précité du 10 novembre 2012 ne peuvent donc pas s'appliquer à celles-ci.

En ce qui concerne les zones de secours, le schéma d'organisation opérationnelle est, en raison de son objet même, destiné à se substituer au plan zonal prévu par l'arrêté royal précité du 10 novembre 2012. Pour exprimer au mieux cette idée, plutôt que de modifier l'arrêté en question comme l'envisagent les articles 6 à 10 du projet d'arrêté, il convient de rendre purement et simplement inapplicables aux zones de secours les dispositions dudit arrêté qui prévoient et règlent l'établissement du plan zonal ou qui se réfèrent à ce plan ².

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Les articles 3 et 5 puisent leur fondement légal dans l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 combiné avec l'article 108 de la Constitution. Cette dernière disposition fera l'objet d'un alinéa premier nouveau du préambule.

DISPOSITIF

Article 2

Selon l'article 2, § 1^{er}, 9°, de la loi précitée du 15 mai 2007, le schéma d'organisation opérationnelle est le schéma qui comprend les modalités de l'organisation opérationnelle et les moyens opérationnels nécessaires pour assurer les missions définies au chapitre II du titre II de la loi.

Au vu de cette définition donnée par la loi de l'expression « schéma d'organisation opérationnelle », le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle portée exacte l'auteur du projet d'arrêté entend conférer à l'article à l'examen.

Les termes dans lesquels celui-ci est libellé sont de nature à donner à penser que l'auteur du projet d'arrêté entend s'écarter de la définition du « schéma d'organisation opérationnelle » fournie par l'article 2, § 1^{er}, 9°, de la loi précitée du 15 mai 2007. Il en résulterait une méconnaissance de cette dernière disposition.

Si l'auteur du projet d'arrêté entendait uniquement rappeler, en substance, la définition légale du « schéma d'organisation opérationnelle », un tel rappel serait inutile. En outre, le rappel, par un arrêté, d'une disposition législative présente l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de celle-ci.

² On ne perdra pas de vue, à cet égard, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 novembre 2012.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 5

L'article 66 de la loi précitée du 15 mai 2007 fixe les compétences de la commission technique créée au sein de chaque zone de secours.

Aucune disposition législative n'habilite le Roi à préciser ou à étendre ces compétences.

En outre, abstraction faite de la compétence particulière que l'alinéa 1^{er} de l'article 66 de la loi précitée du 15 mai 2007 attribue à la commission technique, l'alinéa 2 du même article laisse aux organes de chaque zone le soin de déterminer dans quels cas il y a lieu de demander l'avis de la commission technique en matière d'organisation opérationnelle de la zone.

Il n'est donc pas au pouvoir du Roi d'imposer au commandant de zone l'obligation de solliciter l'avis de la commission technique avant d'adapter le schéma d'organisation opérationnelle.

En conséquence, les mots « après avis de la commission technique » seront omis.

Article 12

En prévoyant que l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 et l'arrêté en projet entrent en vigueur « en même temps que l'arrêté royal par lequel il est constaté que les conditions visées à l'article 220 de la loi du 15 mai 2007 [...] sont remplies », l'article à l'examen énonce une disposition qui ne peut pas s'appliquer au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-capitale. En effet, comme le confirme expressément l'article 17, § 1^{er}, 12^o, de la loi précitée du 15 mai 2007, l'article 220 de cette loi ne s'applique pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Or, l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 est destiné à s'appliquer à cet organisme ³. Il en va de même de l'arrêté en projet ⁴.

Le texte doit donc être complété pour déterminer la date d'entrée en vigueur de l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 et de l'arrêté en projet en ce qui concerne le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

*

³ Il ne figure pas dans la liste des dispositions qui, en vertu de l'article 17, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 mai 2007, ne s'appliquent pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁴ Ceci est confirmé par l'article 11 de celui-ci.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 22/1 van de wet van 15 mei 2007 “betreffende de civiele veiligheid”, dat de Koning belast met het bepalen van de minimale inhoud en de structuur van het operationeel organisatieschema van de hulpverleningszones.

Het is de bedoeling dat de minimale inhoud en de structuur van het operationeel organisatieschema in de bijlage bij het ontworpen besluit staan.

Die bijlage is niet nauwkeurig genoeg wat betreft de betekenis van bepaalde gegevens die in het operationeel organisatieschema zullen moeten worden opgenomen. Dat is inzonderheid het geval met de gegevens waarvan sprake is in de punten 2.5 en 3 van het derde deel van de minimale inhoud en de structuur van het operationeel organisatieschema.

Voorts wordt opgemerkt dat het verslag aan de Koning veel vollediger en nauwkeuriger is dan de ontworpen bijlage wat de juiste inhoud van het operationeel organisatieschema betreft. Die inhoud dient evenwel bepaald te worden in het besluit zelf en niet alleen in het verslag aan de Koning.

Het ontwerpbesluit moet worden herzien teneinde met deze opmerking rekening te houden.

2. De artikelen 6 tot 10 van het ontwerpbesluit strekken ertoe het voormelde koninklijk besluit van 10 november 2012 ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de snelste adequate hulp en van de adequate middelen’ te wijzigen. Die wijzigingen berusten op de idee dat het operationeel organisatieschema in de plaats komt van het zonaal plan tot bepaling van de voorwaarden van de snelste adequate hulp en van de adequate middelen waarin het koninklijk besluit van 10 november 2012 voorziet.

In dat verband mag niet uit het oog worden verloren dat het zonaal plan waarin het voormelde koninklijk besluit van 10 november 2012 voorziet daarin wordt opgevat, als een plan dat zowel in de prezones als in de hulpverleningszones moet worden opgesteld maar dat zulks niet het geval is met het operationeel organisatieschema waarin de voormelde wet van 15 mei 2007 voorziet. De bepalingen van de voormelde wet van 15 mei 2007 die op dat schema betrekking hebben, zijn immers van toepassing op de hulpverleningszones maar het is

daarentegen niet de bedoeling dat die bepalingen op de prezones van toepassing zijn.¹ De wijzigingen die bij het ontwerpbesluit worden aangebracht in het voormelde koninklijk besluit van 10 november 2012 kunnen dan ook niet van toepassing zijn op de prezones.

Wat de hulpverleningszones betreft, is het operationeel organisatieschema, gelet op de bedoeling ervan, bestemd om in de plaats te komen van het zonaal plan waarin het voormelde koninklijk besluit van 10 november 2012 voorziet. Om dit zo goed mogelijk tot uiting te brengen, is het beter om de bepalingen van dat besluit waarin voorgeschreven wordt dat het zonaal plan moet worden opgesteld en de inhoud ervan wordt geregeld of die naar dit plan verwijzen, gewoon niet toepasselijk te verklaren op de hulpverleningszones, in plaats van het besluit in kwestie te wijzigen, zoals voorgenomen wordt in de artikelen 6 tot 10 van het ontwerpbesluit.²

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De artikelen 3 en 5 ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 22/1 van de voormelde wet van 15 mei 2007 *juncto* artikel 108 van de Grondwet. Die laatste bepaling moet bijgevolg worden vermeld in een nieuw eerste lid van de aanhef.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Volgens artikel 2, § 1, 9°, van de voormelde wet van 15 mei 2007 is het operationeel organisatieschema het schema dat de nadere regels bevat van de operationele organisatie en de operationele middelen die nodig zijn om de opdrachten te vervullen die vastgelegd zijn in hoofdstuk II van titel II van de wet.

In het licht van die definitie die in de wet aan de uitdrukking “operationeel organisatieschema” wordt gegeven, is het de Raad van State niet duidelijk wat de juiste strekking is die de steller van het ontwerpbesluit aan het voorliggende artikel beoogt te geven.

¹ In dat verband wordt heel in het bijzonder opgemerkt dat, in artikel 221/1, § 3, van de voornoemde wet van 15 mei 2007, artikel 22/1 niet wordt vermeld bij de bepalingen van deze wet die op de prezones van toepassing zijn. Bovendien moet erop worden gewezen dat artikel 221/1, § 2, 4°, van de voormelde wet van 15 mei 2007, voorziet in het opstellen en goedkeuren, in de prezones, van een “operationeel organisatieplan van de zone” waarvoor de specifieke regels gelden die deze bepaling bevat; krachtens artikel 13 van het voornoemd koninklijk besluit van 10 november 2012, wordt het zonaal plan tot bepaling van de voorwaarden van de snelste adequate hulp en de adequate middelen als bijlage “gevoegd [bij] het operationeel organisatieplan van de zone bedoeld in artikel 221/1, § 2, 4°, van de wet van 15 mei 2007”.

² In dat verband mag artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2012 niet over het hoofd worden gezien.

De bewoordingen waarin dit artikel is gesteld, kunnen de indruk wekken dat de steller van het ontwerpbesluit wenst af te wijken van de definitie die van het “operationeel organisatieschema” wordt gegeven in artikel 2, § 1, 9°, van de voormelde wet van 15 mei 2007. Dat zou een schending van die laatste bepaling tot gevolg hebben.

Als de bedoeling van de steller van het ontwerpbesluit er in feite louter in zou bestaan de wettelijke definitie van het “operationeel organisatieschema” te herhalen, dan zou een dergelijke herhaling nutteloos zijn. Bovendien heeft het in een besluit in herinnering brengen van een wetsbepaling het nadeel dat hierdoor verwarring kan ontstaan omtrent de ware juridische aard ervan.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 5

Artikel 66 van de voormelde wet van 15 mei 2007 legt de bevoegdheden vast van de technische commissie die binnen elke hulpverleningszone wordt opgericht.

Geen enkele wetsbepaling machtigt de Koning om die bevoegdheden nader te bepalen of uit te breiden.

Afgezien van de bijzondere bevoegdheid die bij het eerste lid van artikel 66 van de voormelde wet van 15 mei 2007 aan de technische commissie wordt opgedragen, wordt het, in het tweede lid van datzelfde artikel, bovendien aan de organen van elke zone overgelaten om te bepalen in welke gevallen het advies van de technische commissie inzake de operationele organisatie van de zone moet worden ingewonnen.

De Koning is bijgevolg niet bevoegd om de zonecommandant te verplichten het advies van de technische commissie in te winnen alvorens het operationeel organisatieschema aan te passen.

De woorden “na advies van de technische commissie” moeten bijgevolg vervallen.

Artikel 12

Doordat in het voorliggende artikel wordt bepaald dat artikel 22/1 van de voormelde wet van 15 mei 2007 en het ontworpen besluit in werking treden “[o]p hetzelfde ogenblik als het koninklijk besluit waarin wordt vastgesteld dat de voorwaarden bedoeld in artikel 220 van de wet van 15 mei 2007 [...] zijn vervuld”, bevat dit artikel een bepaling die niet van toepassing kan zijn op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp. Zoals uitdrukkelijk is bevestigd in artikel 17, § 1, 12°, van de voormelde wet van 15 mei 2007, is artikel 220 van die wet immers niet van toepassing op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

Het is evenwel de bedoeling dat artikel 22/1 van de voormelde wet van 15 mei 2007 op dat orgaan van toepassing is.³ Hetzelfde geldt voor het ontworpen besluit.⁴

De tekst moet dus worden aangevuld met de datum waarop artikel 22/1 van de voormelde wet van 15 mei 2007 en het ontworpen besluit in werking treden voor wat betreft de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

³ Dat artikel is niet opgenomen in de lijst van de bepalingen die, krachtens artikel 17, § 1, van de voormelde wet van 15 mei 2007, niet van toepassing zijn op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

⁴ Dit wordt bevestigd in artikel 11 ervan.