



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.244/2
du 25 octobre 2017

advies 62.244/2
van 25 oktober 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les
caractéristiques de la tenue
d'intervention utilisée par les
secouristes actifs dans le cadre
de l'aide médicale urgente'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende vaststelling
van de kenmerken van de
interventiekledij gebruikt door
de hulpverleners actief binnen
de dringende geneeskundige
hulpverlening'

Le 5 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les caractéristiques de la tenue d'intervention utilisée par les secouristes actifs dans le cadre de l'aide médicale urgente'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2017.

*

Op 5 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende vaststelling van de kenmerken van de interventiekledij gebruikt door de hulpverleners actief binnen de dringende geneeskundige hulpverlening'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 25 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le projet détermine d'une manière très détaillée les couleurs de la tenue d'intervention devant être utilisée par les secouristes actifs dans le cadre de l'aide médicale urgente.

Il contient donc des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' (ci-après : la directive (UE) 2015/1535).

En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, de telles règles techniques doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne ¹.

En l'espèce, aucune pièce versée au dossier ne permet d'établir que cette formalité a été accomplie.

Il appartiendra à l'auteur du projet de veiller à son accomplissement ².

¹ Voir récemment CJUE, 13 octobre 2016, Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., aff. C-303/15.

² Voir l'avis n° 60.133/4 donné le 17 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 'fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle et du 6 novembre 2008 fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelles et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout'. S'agissant de prescriptions relatives à des uniformes, voir l'avis n° 39.157/2 donné le 19 octobre 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 juin 2006 'relatif à l'uniforme de la police intégrée, structurée à deux niveaux', qui faisait application de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', que la directive (UE) 2015/1535 remplace.

CHAMP D'APPLICATION ET FONDEMENT LÉGAL

1. Comme l'indique son préambule, l'arrêté royal du 2 avril 1965 'déterminant les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente et portant désignation des communes comme centres du système d'appel unifié' trouve son fondement légal dans l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1964 'relative à l'aide médicale urgente' ³. Il ne peut donc avoir un champ d'application plus large que celui de cette loi.

Dès lors, de l'accord du délégué de la Ministre, il ne sera pas fait référence à cet arrêté à l'article 1^{er}, 1^o (lire : l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}).

De même, au préambule, cet arrêté ne sera pas mentionné au titre de fondement légal. Il pourra toutefois faire l'objet d'un considérant ⁴.

Pour les mêmes raisons et toujours de l'accord du délégué, l'article 1^{er}, 2^o (lire : l'article 1^{er}, alinéa 2), sera omis. En effet le ministre ne pourrait étendre le champ d'application de l'arrêté au-delà de son fondement légal.

2. De même, comme il l'indique lui-même à l'entame de son chapitre 1^{er} et comme en convient le délégué de la Ministre, le Protocole d'accord du 27 mars 2017 entre l'Autorité fédérale et les Autorités visées dans les articles 128, 130 et 135 de la Constitution en matière de transport de patient, n'est pas un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 et ne saurait dès lors constituer le fondement légal de l'arrêté en projet.

Son visa au préambule sera donc omis.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Les alinéas 5 et 6 seront remplacés par le visa suivant :

« Vu l'avis n° 62.244/2 du Conseil d'État donné le 25 octobre 2017, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁵.

³ L'article 3 de cette loi a été abrogé par la loi du 29 avril 2011 'créant les centres 112 et l'agence 112'.

⁴ Sur la différence entre un visa et un considérant, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 22, 23 et 40.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2 adaptée.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 font référence à des normes EN.

Il est ainsi renvoyé à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution. L'auteur du projet devra dès lors veiller à ce que celles-ci soient aisément accessibles et identifiables.

Article 4

L'article 4 n'a d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà d'autres textes légaux et réglementaires, sans que soient attachées au non-respect de cette obligation d'autres conséquences que celles résultant déjà de ces autres textes.

La disposition est donc inutile et sera omise.

Article 5

La première phrase du 2° (lire : alinéa 2) énonce une évidence, s'agissant de dispositions impératives.

En ce que la deuxième phrase du 2° (lire : alinéa 2) attribue au ministre la compétence de modifier « les modalités et les caractéristiques » de la tenue d'intervention, la seconde phrase revient à déléguer au ministre la totalité de la compétence attribuée au Roi puisqu'elle habilite ce ministre à modifier sans aucune restriction l'arrêté en projet.

La disposition sera revue.

Article 7

Dans la version française, conformément à la version néerlandaise, il y a lieu de remplacer les mots « la législation » par les mots « la présente réglementation ».

Article 8

L'article 8 d'exécution doit être rédigé conformément aux usages de la légistique ⁶.

*

⁶ *Ibid.*, formule F 4-7-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Het ontwerp stelt op zeer gedetailleerde wijze de kleuren vast van de interventiekledij die door de hulpverleners actief binnen de dringende geneeskundige hulpverlening gebruikt dient te worden.

Het bevat dus “technische voorschriften” in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ (hierna: richtlijn (EU) 2015/1535).

Krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 dienen de ontwerpen voor dergelijke technische voorschriften aan de Europese Commissie meegedeeld te worden.¹

In casu kan uit geen enkel stuk dat bij het dossier gevoegd is afgeleid worden dat dat vormvereiste vervuld is.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat het naar behoren vervuld wordt.²

¹ Zie recent HvJ 13 oktober 2016, C-303/15, *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

² Zie advies 60.133/4, op 17 oktober 2016 gegeven over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 1 december 2016 ‘tot bepaling van de integrale en sectorale voorwaarden betreffende de individuele zuiveringseenheden en tot opheffing van het besluit van de Waalse Regering van 25 september 2008 tot bepaling van de integrale exploitatievoorwaarden voor individuele zuiveringseenheden en installaties en van het besluit van 6 november 2008 tot bepaling van de sectorale voorwaarden betreffende de individuele zuiveringsstations en -systemen geïnstalleerd in afwijking van de verplichting tot aansluiting op de riolering’. Wat de voorschriften betreffende de uniformen betreft, zie advies 39.157/2, op 19 oktober 2005 gegeven over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 10 juni 2006 ‘houdende de regeling van het uniform van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus’, dat toepassing gaf aan richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, welke richtlijn vervangen is door richtlijn (EU) 2015/1535.

TOEPASSINGSGEBIED EN RECHTSGROND

1. Zoals in de aanhef ervan aangegeven wordt, ontleent het koninklijk besluit van 2 april 1965 ‘houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van de gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel’ zijn rechtsgrond aan artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’.³ Het toepassingsgebied van het koninklijk besluit kan dus niet ruimer zijn dan dat van die wet.

De gemachtigde van de minister is het er dan ook mee eens dat niet naar dat besluit verwezen dient te worden in artikel 1, 1° (lees: artikel 1, eerste lid).

Zo ook dient dat besluit niet als rechtsgrond vermeld te worden in de aanhef. Er kan evenwel naar verwezen worden in de vorm van een overweging.⁴

Om dezelfde redenen is de gemachtigde het er ook mee eens dat artikel 1, 2° (lees: artikel 1, tweede lid) weggelaten dient te worden. De minister kan het toepassingsgebied van het besluit immers niet ruimer maken dan de rechtsgrond ervan.

2. Zoals aan het begin van hoofdstuk 1 ervan aangegeven wordt en door de gemachtigde van de minister beaamd wordt, is het Protocolakkoord van 27 maart 2017 tussen de Federale Overheid en de Overheden bedoeld in artikel 128, 130 en 135 van de Grondwet inzake patiëntenvervoer, geen samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en kan het bijgevolg niet de rechtsgrond vormen van het ontworpen besluit.

De verwijzing ernaar in de aanhef dient dus te vervallen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Het vijfde en het zesde lid dienen vervangen te worden door de volgende aanhefverwijzing:

“Gelet op advies 62.244/2 van de Raad van State, op 25 oktober 2017 gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁵

³ Artikel 3 van die wet is opgeheven bij de wet van 29 april 2011 ‘houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112’.

⁴ Wat het verschil tussen een aanhefverwijzing en een overweging betreft, zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 22, 23 en 40.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 3

De artikelen 2 en 3 verwijzen naar EN-normen.

Er wordt hier verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakt zijn. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat die normen gemakkelijk toegankelijk zijn en dat gemakkelijk achterhaald kan worden om welke normen het juist gaat.

Artikel 4

Artikel 4 strekt er alleen toe te herinneren aan een verplichting die reeds voortvloeit uit andere wettelijke en verordenende teksten, terwijl aan de niet-naleving van die verplichting geen andere gevolgen verbonden zijn dan die welke reeds voortvloeien uit die andere teksten.

De bepaling is dan ook overbodig en dient weggelaten te worden.

Artikel 5

De eerste zin van de bepaling onder 2° (lees: van het tweede lid) formuleert een vanzelfsprekendheid, aangezien het om dwingende bepalingen gaat.

In zoverre de tweede zin van de bepaling onder 2° (lees: van het tweede lid) aan de minister de bevoegdheid verleent om “de draagvoorschriften en specificaties” van de interventiekledij te wijzigen, komt het erop neer dat de tweede zin de aan de Koning verleende bevoegdheid volledig aan de minister opdraagt, aangezien die zin die minister machtigt om het ontworpen besluit zonder enige beperking te wijzigen.

De bepaling dient herzien te worden.

Artikel 7

In de Franse tekst dienen de woorden “la législation” overeenkomstig de Nederlandse tekst vervangen te worden door de woorden “la présente réglementation”.

Artikel 8

De uitvoeringsbepaling die vervat ligt in artikel 8 dient overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften opgesteld te worden.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ *Ibid.*, formule F 4-7-1.