KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.324/3
VAN 22 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 19 oktober 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de datum van het uitbreken van een griepepidemie of -pandemie, in uitvoering van artikel 2, § 2 van de wet van ... die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griepepidemie of -pandemie", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Considérant que l'avis du Groupe de pilotage gestion des risques conclut à l'existence d'une pandémie en date du 29 avril 2009;
>
> Considérant que les mesures d'exécution de la loi du ... accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe doivent pouvoir être prises dans les plus brefs délais afin de préparer la Belgique et de lui permettre de réagir à l'épidémie;
>
> Considérant que préalablement à celle-ci, le Roi doit constater la date de survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe.
>
> Les explications suivantes peuvent être apportées au sujet de ce projet.
>
> Un projet de loi accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe a été voté à la séance plénière de la Chambre des représentants le 15 octobre 2009 et du Sénat le 16 octobre 2009.
>
> Cette loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures nécessaires pour offrir à la population une protection aussi optimale que possible.
>
> Le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi précitée prévoit que les mesures que le Roi peut prendre n'entreront en vigueur qu'après la date de survenance de l'épidémie ou de la pandémie de grippe, laquelle date doit être constatée par le Roi, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur avis du groupe de pilotage gestion des risques visé dans l'annexe au protocole d'accord du 11 décembre 2006 entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution concernant: Focal Point pour le Règlement sanitaire international, publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 2007.
>
> Le présent projet d'arrêté royal vise à fixer cette date. En effet, par un avis rendu le 15 octobre 2009, le groupe de pilotage gestion des risques a déclaré la situation pandémique comme reconnue à la date du 29 avril 2009.
>
> Il convient de préciser que le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi précitée prévoit que les arrêtés pourront avoir un effet rétroactif, lequel est soumis à une double limite, à savoir (1) la date de la survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe, constatée par le Roi conformément à la procédure précitée et (2) au plus tôt le 30 avril 2009.
>
> Certaines mesures ont en effet d'ores et déjà été prises afin de permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe.
>
> Le Conseil des Ministres restreint a décrété le 30 avril 2009 le passage à la phase fédérale de gestion de crise. Depuis cette date, en raison de l'urgence, des

.../...

antiviraux ont été distribués sans respecter la réglementation en vigueur. Il convenait dès lors de permettre de régulariser juridiquement cette situation, par le biais des mesures prévues à l'article 3, 1/ et 2/ de la loi précitée.

Par ailleurs, un plan de distribution de médicaments antiviraux a été communiqué aux pharmaciens et aux grossistes répartiteurs en date du 31 août 2009, lequel déroge également à la réglementation en vigueur. Cette mesure était nécessaire pour préparer la Belgique à la gestion d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe. Il convenait également de régulariser cette situation.

Enfin, il pourrait s'avérer indispensable en raison de l'évolution de la grippe de prendre certaines des autres mesures visées par la loi sans attendre le vote définitif de cette dernière au Parlement. Dans ce cadre également, il convenait de permettre d'accorder une portée rétroactive limitée aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, afin de garantir la sécurité juridique des mesures qui seraient prises dans l'urgence afin de préparer la Belgique et de lui permettre de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe" [(1)].

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

(1) De aanhef van het ontwerpbesluit bevat een motivering die niet identiek is aan de weergegeven motivering. Krachtens het tweede lid van artikel 84, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient, wanneer met toepassing van het eerste lid, 2/, van die bepaling om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisende karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. De aanhef van het ontwerpbesluit dient gelet hierop te worden aangepast.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de datum bedoeld in artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie te bepalen op 29 april 2009.

4.1. Bij artikel 2, § 1, van de wet van 16 oktober 2009 wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 3 van die wet bedoelde maatregelen te nemen, teneinde het België mogelijk te maken zich voor te bereiden en te reageren op een griepepidemie of -pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid.

Luidens artikel 2, § 2, eerste lid, van dezelfde wet kunnen de in artikel 3 bedoelde maatregelen pas in werking treden na de datum van het uitbreken van een griepepidemie of -pandemie, bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op advies van de Stuurgroep risicobeheer bedoeld in de bijlage van het Protocolakkoord van 11 december 2006 tussen de Federale Regering en de in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet bedoelde overheden inzake: Focal Point voor het international Gezondheidsreglement.

Het voormelde artikel 2, § 2, eerste lid, biedt rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4.2. In zijn advies van 15 oktober 2009 heeft de voornoemde Stuurgroep voorgesteld de datum van het uitbreken van een epidemie of pandemie vast te stellen op 29 april 2009, namelijk de datum waarop de "WHO declared the level of alert to phase 5 and recommended to Member States to start taking measures in accordance to their pandemic plan" [(2)].

[(2)] Verslag van de Stuurgroep van 14 oktober 2009.

Of de datum van 29 april 2009 nu al dan niet de werkelijke datum van het uitbreken van een griepepidemie of -pandemie is [3], kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet beoordelen. Hij beschikt hiervoor niet over de feitelijke kennis en de wetenschappelijke deskundigheid die voor een dergelijke beoordeling nodig is.

---

[3] Zie hierover het verslag van de Stuurgroep van 14 oktober 2009 en het advies van de inspecteur van financiën van 15 oktober 2009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.324/3
DU 22 OCTOBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 19 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "déterminant la date de survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe en exécution de l'article 2, § 2 de la loi du ... accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

"Considérant que l'avis du Groupe de pilotage gestion des risques conclut à l'existence d'une pandémie en date du 29 avril 2009;

Considérant que les mesures d'exécution de la loi du ... accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe doivent pouvoir être prises dans les plus brefs délais afin de préparer la Belgique et de lui permettre de réagir à l'épidémie;

Considérant que préalablement à celle-ci, le Roi doit constater la date de survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe.

Les explications suivantes peuvent être apportées au sujet de ce projet.

Un projet de loi accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe a été voté à la séance plénière de la Chambre des représentants le 15 octobre 2009 et du Sénat le 16 octobre 2009.

Cette loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures nécessaires pour offrir à la population une protection aussi optimale que possible.

Le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi précitée prévoit que les mesures que le Roi peut prendre n'entreront en vigueur qu'après la date de survenance de l'épidémie ou de la pandémie de grippe, laquelle date doit être constatée par le Roi, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur avis du groupe de pilotage gestion des risques visé dans l'annexe au protocole d'accord du 11 décembre 2006 entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution concernant: Focal Point pour le Règlement sanitaire international, publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 2007.

Le présent projet d'arrêté royal vise à fixer cette date. En effet, par un avis rendu le 15 octobre 2009, le groupe de pilotage gestion des risques a déclaré la situation pandémique comme reconnue à la date du 29 avril 2009.

Il convient de préciser que le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi précitée prévoit que les arrêtés pourront avoir un effet rétroactif, lequel est soumis à une double limite, à savoir (1) la date de la survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe, constatée par le Roi conformément à la procédure précitée et (2) au plus tôt le 30 avril 2009.

Certaines mesures ont en effet d'ores et déjà été prises afin de permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe.

Le Conseil des Ministres restreint a décrété le 30 avril 2009 le passage à la phase fédérale de gestion de crise. Depuis cette date, en raison de l'urgence, des

antiviraux ont été distribués sans respecter la réglementation en vigueur. Il convenait dès lors de permettre de régulariser juridiquement cette situation, par le biais des mesures prévues à l'article 3, 1/ et 2/ de la loi précitée.

Par ailleurs, un plan de distribution de médicaments antiviraux a été communiqué aux pharmaciens et aux grossistes répartiteurs en date du 31 août 2009, lequel déroge également à la réglementation en vigueur. Cette mesure était nécessaire pour préparer la Belgique à la gestion d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe. Il convenait également de régulariser cette situation.

Enfin, il pourrait s'avérer indispensable en raison de l'évolution de la grippe de prendre certaines des autres mesures visées par la loi sans attendre le vote définitif de cette dernière au Parlement. Dans ce cadre également, il convenait de permettre d'accorder une portée rétroactive limitée aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, afin de garantir la sécurité juridique des mesures qui seraient prises dans l'urgence afin de préparer la Belgique et de lui permettre de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe" [(1)].

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

---

(1) Le préambule du projet d'arrêté mentionne une motivation qui n'est pas identique à celle qui est reproduite ci-dessus. En vertu de l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsque, par application de l'alinéa 1er, 2/, de cet article, l'urgence est invoquée pour une demande d'avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis est reproduite dans le préambule de l'arrêté. On adaptera le préambule du projet d'arrêté en conséquence.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer au 29 avril 2009 la date visée à l'article 2, § 2, de la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe.

4.1. L'article 2, § 1er, de la loi du 16 octobre 2009 habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les mesures visées à l'article 3 de cette loi, afin de permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique.

Selon l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la même loi, les mesures visées à l'article 3 ne peuvent entrer en vigueur qu'après la date de survenance d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe, constatée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis du Groupe de pilotage Gestion des risques visé dans l'annexe au protocole d'accord du 11 décembre 2006 entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution concernant: Focal Point pour le Règlement sanitaire international.

L'article 2, § 2, alinéa 1er, précité, procure un fondement juridique à l'arrêté en projet.

4.2. Dans son avis du 15 octobre 2009, le Groupe de pilotage précité a proposé de fixer la date de survenance de l'épidémie ou de la pandémie au 29 avril 2009, à savoir la date à laquelle la "WHO declared the level of alert to phase 5 and recommended to Member States to start taking measures in accordance to their pandemic plan" (2).

(2) Rapport du Groupe de pilotage du 14 octobre 2009.

Le Conseil d'État, section de législation, n'est pas en mesure de juger si la date du 29 avril 2009 est effectivement la date d'apparition d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe [(3)]. Il ne dispose pas de la connaissance de fait ni des compétences scientifiques nécessaires pour porter une appréciation de l'espèce.

[(3)] Voir à cet égard le rapport du Groupe de pilotage du 14 octobre 2009 et l'avis de l'inspecteur des finances du 15 octobre 2009.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS J. SMETS