



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.966/2
du 24 mai 2024

advies 75.966/2
van 24 mei 2024

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière de santé'

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake gezondheid'

Le 25 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de santé'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mai 2024.

*

Op 25 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake gezondheid'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 april 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 mei 2024.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Par une lettre du 15 mai 2024, l'auteur de l'avant-projet a sollicité le retrait de sa demande d'avis en ce qui concerne les articles 2 à 4, 8 et 20.

Par conséquent, ces dispositions n'ont pas été examinées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En ce qu'il vise à modifier des « dispositions réglementant une profession », au sens de l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 23 mars 2021 'relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession dans le secteur de la santé'¹, le chapitre 4 de l'avant-projet entre dans le champ d'application de cette législation².

Par conséquent, il doit faire l'objet d'un examen de proportionnalité préalablement à son adoption, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 23 mars 2021³.

L'auteur de l'avant-projet veillera donc à l'accomplissement de cette formalité préalable.

Si cet accomplissement devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ L'article 3, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 23 mars 2021 définit la notion de « disposition réglementant une profession » dans les termes suivants : « toute disposition législative, réglementaire ou administrative qui limite l'accès à une profession ou l'exercice de celle-ci, ou une modalité de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application des législations et réglementations fédérales en matière de santé et de professions des soins de santé tombant sous le champ d'application de la directive 2005/36/CE ».

² Laquelle transpose partiellement, dans le secteur des soins de santé et des professions de santé, la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 'relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions'.

³ Voir notamment l'avis 74.278/2/V donné le 11 septembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2023 'modifiant la loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3562/001, pp. 19-22).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 9

Le commentaire de l'article indique que cette disposition vise à prendre en compte une recommandation énoncée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 75.055/2 donné le 25 janvier 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 février 2024 'fixant la liste des activités qui ont trait à la vie quotidienne et les conditions auxquelles ces activités doivent répondre pour être considérées comme telles', dont l'observation n° 10 énonce ce qui suit :

« En outre, dès lors que les activités visées dans le projet restent qualifiées de prestations techniques de l'art infirmier dans l'arrêté royal du 18 juin 1990 'portant fixation de la liste des prestations techniques de l'art infirmier et de la liste des actes pouvant être confiés par un médecin ou un dentiste à des praticiens de l'art infirmier, ainsi que des modalités d'exécution relatives à ces prestations et à ces actes et des conditions de qualification auxquelles les praticiens de l'art infirmier doivent répondre', la section de législation du Conseil d'État relève que la sécurité juridique serait mieux assurée en complétant l'article 124, 1°, de la loi du 10 mai 2015, pour y préciser que cette disposition n'est pas d'application aux personnes autres que des infirmiers qui effectuent des AVQ⁴ ».

Pour mieux donner effet à cette observation, l'alinéa en projet sera rédigé comme suit :

« Elle n'est pas non plus d'application aux personnes autres que des infirmiers qui effectuent des activités qui ont trait à la vie quotidienne telles que visées à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 4. ».

Article 10

Compte tenu du pouvoir réglementaire autonome qui appartient au pouvoir exécutif, notamment en vertu de l'article 37 de la Constitution, c'est à celui-ci qu'il revient d'organiser son administration et, ce faisant, de déterminer la dénomination de ses services. Afin de tenir compte des évolutions possibles à ce sujet, il serait préférable de ne pas viser de manière précise le « Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement », ni de mentionner le « directeur général », en spécifiant de quel service celui-ci provient, mais de viser plutôt, par exemple, « l'administration compétente en matière de Santé publique » et « le fonctionnaire général désigné par le Roi ».

L'article 2 en projet de la loi du 8 juillet 1964 'relative à l'aide médicale urgente' sera revu en conséquence et la suite de l'avant-projet adaptée également.

⁴ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : À l'instar de ce que prévoit la loi du 11 juin 2023 'modifiant l'article 124, 1°, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, en vue d'y adapter la législation relative à l'exercice de prestations techniques infirmières par un aidant proche ou par un aidant qualifié' pour les aidants proches et les aidants qualifiés lorsqu'ils effectuent des prestations techniques relevant de l'art infirmier dans le cadre de l'aide à la vie quotidienne.

Article 11

Selon l'article 2, 3°, en projet, de la loi du 8 juillet 1964, le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le Roi. Cela n'apparaît toutefois pas de l'article 10bis de cette loi, tel que modifié par l'article 11 de l'avant-projet, lequel vise, comme le précise le commentaire de l'article, à donner au Ministre la compétence de désigner des personnes en qualité d'inspecteurs d'hygiène. Interrogé quant à savoir s'il n'y a pas lieu de compléter cet article 10bis, par exemple en prévoyant la désignation, par le Roi, d'un fonctionnaire sanctionnateur parmi les inspecteurs d'hygiène, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De sanctionnerend ambtenaar zal niet noodzakelijk een gezondheidsinspecteur zijn. Wat bijvoorbeeld de inspectie consumptiegoederen betreft (tabakscontrole) is de sanctionnerend ambtenaar de centrale juridische dienst van de organisatie en niet de inspectiedienst zelf. Een dergelijke benadering wordt ook hier beoogd ».

Quoiqu'il en soit, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral ⁵.

À l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1964, tel que modifié par l'article 11 de l'avant-projet examiné, les mots « Ministre qui a la Santé Publique dans ses attributions », seront remplacés par le mot « Roi ».

Une observation analogue vaut pour les articles 14 et 17.

Articles 13 à 17

1. Les articles 13 à 17 insèrent dans la loi du 8 juillet 1964 un régime de sanctions administratives qui vient compléter les sanctions pénales visées à l'article 11 de cette loi.

⁵ Voir notamment l'avis 75.355/1-2-4-16 donné le 29 mars 2024 sur un avant-projet de loi 'portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II' (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3945/001, pp. 249-327).

L'enjeu est de faire coexister le régime de sanctions pénales originel, adopté en 1964, avec le nouveau régime de sanctions administratives. Cette greffe soulève essentiellement deux difficultés : la légalité de l'énoncé de l'infraction et la nature juridique du régime de retrait d'agrément.

2. Les sanctions prévues sont énoncées à l'article 10bis, § 6, en projet.

Selon la Cour constitutionnelle,

« B.4.2. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107 ; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53 ; grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31).

La Cour européenne des droits de l'homme utilise les mêmes critères en ce qui concerne l'application de l'article 7 de la Convention précitée (CEDH, 4 octobre 2016, *Žaja c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209, § 86 ; décision, 9 juin 2016, *Société Oxygène Plus c. France*, ECLI:CE:ECHR:2016:0517DEC007695911, § 43 ; 15 mai 2008, *Nadtochiy c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2008:0515JUD000746003, § 32 ; décision, 24 novembre 1998, *Brown c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:1998:1124DEC003864497) »⁶.

Parmi ces sanctions figurent l'infliction d'une amende administrative de 250 à 25.000 euros et la suspension ou le retrait de l'agrément. Compte tenu des indications figurant en ce sens dans le commentaire des articles, pareilles sanctions revêtent en l'espèce un caractère pénal⁷.

⁶ C.C., 11 avril 2024, n° 43/2024, B.4.2.

⁷ En ce sens, notamment, l'avis 74.979/2 donné le 8 février 2024 sur un avant-projet de loi 'réglementant la recherche privée' (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3935/001, pp. 172-211).

Or, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis 75.489/2 donné le 29 mars 2024 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé et la loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, en ce qui concerne la maîtrise de la langue des professionnels des soins de santé' :

« [Le] principe de prévisibilité en matière pénale consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant qu'il s'applique aux dispositifs organisant des incriminations pouvant conduire à l'infliction de sanctions administratives à caractère pénal, implique que l'obligation dont la violation est incriminée doit être énoncée en des 'termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, [...] afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation' ⁸⁻⁹ ».

Il importe par conséquent que la portée des obligations mises à charge de leurs destinataires résulte clairement du texte qu'il est envisagé d'adopter.

En vertu de l'article 10bis, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, les sanctions administratives s'appliquent « [d]ans tous les cas où les manquements constatés ne relèvent pas de l'article 11, § 1^{er} ». Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, ces cas sont ceux visés à l'article 10bis, § 1^{er}, à savoir la méconnaissance de la loi du 8 juillet 1964 et de ses arrêtés d'application. Or, ni cette loi ni ses arrêtés d'exécution n'ont été rédigés en vue d'être assortis d'un régime de sanctions administratives à caractère pénal. Ils n'énoncent donc pas des incriminations répondant pour chacune de leurs dispositions aux exigences qui viennent d'être rappelées.

Le dispositif sera fondamentalement revu afin de satisfaire à ces exigences.

⁸ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 73.695/2 donné le 23 juin 2023 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit relative à l'ancrage du service bancaire universel et à la dispersion des distributeurs automatiques de billets' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3126/002, pp. 3-10).

⁹ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : De manière générale, l'absence de prévisibilité suffisante n'est en outre pas compatible avec le principe de la légalité des restrictions au droit au libre choix de l'activité professionnelle, tel qu'il se déduit, notamment, des articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir à cet égard, parmi beaucoup d'autres, l'avis 71.139/4 donné le 16 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique' (*Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1180/1quater, pp. 546-583), et références citées).

3. Le régime de sanctions administratives s'applique au contrevenant et, le cas échéant, au service ¹⁰. Invité à préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par contrevenant qui serait distinct du service, ce que vise le recours aux termes « le cas échéant », et interrogé quant à savoir s'il est envisageable qu'une infraction soit commise par le service sans qu'un individu ne soit poursuivi et si le régime de sanction visé à l'article 10bis, § 6, est applicable à un individu, sans implication du service, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Une infraction pourrait résulter du fait de toute personne qui relève de la loi et de ses arrêtés et, notamment, d'un ambulancier ou préposé du service, sans que, pour autant, la responsabilité du service ne soit mise en cause. Il s'agit, en particulier, du cas de la faute lourde ou de la faute légère habituelle d'un préposé.

Il est également envisageable qu'une infraction soit commise par le service sans que, pour autant, un individu ne soit également poursuivi. Cette option est – de loin – la plus probable.

Les sanctions du premier alinéa du paragraphe 6 peuvent effectivement s'appliquer à un individu sans implication du service, même si, de manière générale, le service sera aussi concerné et le sera au premier chef ».

Le principe de légalité tel que visé ci-dessus serait mieux assuré si le régime de sanctions applicable aux individus et celui applicable aux services étaient distingués.

4.1. À cet égard, en vertu de l'article 10bis, § 6, alinéa 3, en projet, les sanctions de deuxième degré sont la suspension et le retrait d'agrément, qui ne s'appliquent qu'aux services. Interrogé sur le pourquoi de faire de ces suspension et retrait des sanctions administratives, et comment concilier cette disposition avec l'article 3bis de la loi du 8 juillet 1964, qui prévoit déjà un régime de retrait d'agrément, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Le choix de sanctions administratives a trait à la cohérence du régime : un opérateur se voit agréer pour réaliser la mission d'aide médicale urgente. S'il méconnaît les obligations qui y sont liées, il semble opportun et efficace de permettre à l'administration, qui connaît et interprète les normes, de retirer ou suspendre l'agrément, sans devoir passer par un régime pénal. Le fait de l'intégrer dans le régime de sanctions en plus de la mesure administrative, vise à montrer une gradation dans les sanctions administratives, en vue d'en assurer la proportionnalité ».

En outre, à l'article 11, § 4, en projet, interrogé sur le motif justifiant de prévoir qu'en cas de suspension du prononcé il est proposé de retirer l'agrément, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« De erkenningsnormen en de erkenning van een ambulancedienst vormen een kader die de kwaliteit van de dienstverlening moet waarborgen. Bij een opschorting van straf zijn er wel degelijk tekortkomingen vastgesteld (het misdrijf is bewezen), maar heeft de strafrechter geoordeeld dat er geen boete of gevangenisstraf wordt opgelegd. Aangezien de redenen voor de opschorting van de straf los kunnen staan van de risico's voor de volksgezondheid of de goede werking van de dringende geneeskundige hulpverlening, moet er nog steeds de mogelijkheid zijn om de erkenning in te trekken bij bewezen feiten.

¹⁰ Voir les articles 10bis, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 1^{er} et 2, 5°, § 4, alinéas 3, 4, et 6, §§ 5 et 7, § 8, alinéa 2, et 11, § 3, alinéa 2, en projet.

Ceci vise aussi à maintenir la cohérence avec un régime d'agrément provisoire : un tel agrément provisoire se justifie dans la mesure où il repose sur une forme de présomption de conformité de l'action des opérateurs. C'est pour cela qu'en cas d'inspection négative, l'agrément provisoire est retiré. La même logique habite le cas de la suspension du prononcé : s'il est établi qu'un opérateur ne respecte pas les règles d'agrément au point qu'une procédure pénale est diligentée et menée à son terme, il semble injustifié de laisser demeurer l'agrément. Par cohérence, ceci nous semble nécessiter qu'une conséquence similaire soit attachée à des hypothèses similaires de renversement de la présomption de conformité ».

Les intentions de l'auteur de l'avant-projet paraissent ainsi contradictoires : d'un côté, il semble vouloir intégrer le retrait visé à l'actuel article 3bis de la loi du 8 juillet 1964 au sein de la nouvelle procédure de sanction administrative ; d'un autre côté, il semble vouloir conserver deux fondements et deux procédures distincts pour prononcer un retrait d'agrément, selon qu'il s'agirait d'une mesure de sanction administrative ou d'une mesure de police préventive.

4.2. La distinction entre une sanction administrative et une mesure de police préventive n'est pas sans conséquence. Ainsi que l'a précisé la section du contentieux administratif du Conseil d'État,

« le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard. Le retrait de l'agrément requis pour exercer une activité professionnelle, fondé sur le constat que les conditions légales d'exercice de cette activité ne sont pas ou plus remplies, constitue une mesure grave, mais non punitive, soumise à l'adage *audi alteram partem*. Il en résulte que son destinataire doit en principe pouvoir prendre connaissance de l'ensemble du dossier pour pouvoir faire utilement valoir ses observations » ¹¹.

Selon que le retrait d'agrément constitue une sanction administrative à caractère pénal ou une mesure de police préventive, grave mais non punitive, il convient donc notamment de respecter en vue de son adoption soit les droits de la défense soit le principe *audi alteram partem* envers le service concerné.

4.3. Il convient donc que l'auteur de l'avant-projet clarifie ses intentions.

¹¹ C.E., 16 juillet 2021, n° 251.284. Cet arrêt, qui porte sur un retrait de carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage, précise ce qui suit :

« L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'applique qu'aux jugements portant sur des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil et à toute accusation en matière pénale. L'acte attaqué est un acte administratif unilatéral, qui ne revêt aucun caractère juridictionnel. Partant, les garanties résultant de l'article 6 de la Convention précitée ne s'appliquent pas à la procédure administrative ayant mené à son adoption. Il est satisfait aux exigences de cette disposition par la faculté dont dispose le requérant d'exercer les recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État, recours qui sont quant à eux soumis aux exigences de l'article 6 de la Convention précitée, lorsque la contestation entre dans le champ d'application matériel de cette disposition ».

Soit il entend intégrer tout retrait d'agrément au sein du seul régime des sanctions administratives mis en place par l'avant-projet. Il conviendrait alors de revoir fondamentalement l'article 3bis de la loi du 8 juillet 1964 et son arrêté royal d'exécution en projet¹². Soit il entend maintenir deux régimes distincts de retrait d'agrément – ce que semble confirmer l'arrêté royal d'exécution en projet –, et il convient alors de clarifier l'articulation entre ces deux régimes, ainsi que leur champ d'application respectif. Il ne serait en effet pas admissible que l'administration concernée puisse choisir de manière purement discrétionnaire le régime applicable à la mesure de retrait d'agrément qu'elle voudrait prendre. Une dernière hypothèse serait d'omettre la suspension et le retrait d'agrément des sanctions administratives prévues par l'avant-projet.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 13

1. Invité à préciser ce qu'est une « ambulance intermédiaire » visée à l'article 10bis, § 2, alinéa 5, en projet, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Une ambulance intermédiaire est une 'ambulance qui peut être déployée pour réaliser du transport Médico-Sanitaire (TMS : compétence des entités fédérées) mais également des courses agréées 112 (compétence fédérale)'. Elle est visée par le Protocole d'accord conclu entre l'autorité fédérale et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution concernant les ambulances intermédiaires.

La définition s'inspire donc de ce qui est prévu par ce protocole, dans la mesure des compétences du fédéral.

Ces ambulances intermédiaires seront donc, dans le cadre de l'aide médicale urgente, utilisées en complément ou remplacement temporaires des ambulances 112. Par ce mécanisme, l'autorité fédérale choisit d'agréer temporairement des véhicules au motif qu'ils ont déjà été approuvés par l'autorité fédérée compétente et qu'en outre ils répondent aux conditions fixées par l'autorité fédérale. L'autorité fédérale reconnaît, dans la mesure où cela lui semble compatible avec ses propres exigences, les agréments fédérés ».

Il convient dès lors de faire figurer la définition de l'ambulance intermédiaire dans le dispositif de la loi du 8 juillet 1964, éventuellement en se référant au protocole d'accord du 8 novembre 2023 conclu entre l'autorité fédérale et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution 'concernant les ambulances intermédiaires'.

2. Interrogé quant à savoir si la saisie « sans délai » de l'ambulance intermédiaire ne risque pas de mettre en péril le service de l'aide médicale urgente, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Leur saisie 'sans délai' ne mettra pas à mal le service de l'aide médicale urgente dès lors que ces véhicules ne constituent pas les vecteurs uniques et principaux de l'aide médicale urgente et ne peuvent le faire ».

¹² La section de législation a été saisie d'une demande d'avis 76.024/2 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les normes d'agrément des services ambulanciers actifs dans le cadre de l'aide médicale urgente', qui prévoit une procédure spécifique de suspension et de retrait d'agrément qui s'écarte de la procédure de sanction administrative visée par l'avant-projet.

Il résulte toutefois du point V du Protocole d'accord du 8 novembre 2023 que dans certaines circonstances l'intervention des ambulances intermédiaires est indispensable. La disposition sera réexaminée en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De steller van het voorontwerp heeft in een brief van 15 mei 2024 gevraagd zijn adviesaanvraag in te trekken voor wat betreft de artikelen 2 tot 4, 8 en 20.

Die bepalingen zijn bijgevolg niet onderzocht.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Hoofdstuk 4 van het voorontwerp strekt tot wijziging van “bepalingen ter reglementering van een beroep” in de zin van artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 23 maart 2021 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering in de gezondheidssector’,¹ en valt daardoor binnen het toepassingsgebied van die wet.²

Voordat het wordt aangenomen, moet er bijgevolg een evenredigheidsbeoordeling worden uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van de wet van 23 maart 2021.³

De steller van het voorontwerp moet er dan ook op toezien dat dit voorafgaande vormvereiste vervuld wordt.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ In artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 23 maart 2021 wordt het begrip “bepaling ter reglementering van een beroep” als volgt gedefinieerd: “elke wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepaling die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een beroep beperkt, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaten en die vallen binnen het toepassingsgebied van de federale wetgeving en regelgeving in zake gezondheid of gezondheidsberoepen die onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen.”

² Die wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting, in de sector van de gezondheidszorg en de gezondheidszorgberoepen, van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’.

³ Zie met name advies 74.278/2/V van 11 september 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 oktober 2023 ‘tot wijziging van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3562/001, 19-22).

Indien het vervullen van dat vormvereiste nog aanleiding zou geven tot andere dan vormelijke wijzigingen die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten die wijzigingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 9

In de toelichting bij het artikel staat dat deze bepaling ertoe strekt gevolg te geven aan een aanbeveling die de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft gedaan in haar advies 75.055/2 van 25 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 februari 2024 ‘bepalende de lijst van activiteiten die tot het dagelijkse leven behoren, alsmede de voorwaarden waaraan deze activiteiten moeten beantwoorden om als dusdanig te worden beschouwd’. Opmerking 10 van dat advies luidt als volgt:

“Aangezien de in het ontwerp beoogde activiteiten gekwalificeerd blijven als technische verpleegkundige verstrekkingen in het koninklijk besluit van 18 juni 1990 ‘houdende vaststelling van de lijst van de technische verpleegkundige verstrekkingen en de lijst van de handelingen die door een arts of een tandarts aan beoefenaars van de verpleegkunde kunnen worden toevertrouwd, alsmede de wijze van uitvoering van die verstrekkingen en handelingen en de kwalificatievereisten waaraan de beoefenaars van de verpleegkunde moeten voldoen’, merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State bovendien op dat de rechtszekerheid beter gewaarborgd zou zijn indien artikel 124, 1°, van de wet van 10 mei 2015 aldus aangevuld zou worden dat daarin gestipuleerd wordt dat die bepaling niet van toepassing is op andere personen dan verplegers die ADL’s verrichten.⁴”

Teneinde beter gevolg te geven aan die opmerking moet het ontworpen lid als volgt worden gesteld:

“Deze bepaling is evenmin van toepassing op andere personen dan verpleegkundigen die activiteiten verrichten die tot het dagelijkse leven behoren zoals bedoeld in artikel 23, § 1, vierde lid.”

⁴ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Naar het voorbeeld van wat bepaald is in de wet van 11 juni 2023 ‘tot wijziging van artikel 124, 1°, van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, teneinde de wetgeving betreffende de uitoefening van technische verpleegkundige verstrekkingen door een mantelzorger of door een bekwame helper, [hierin aan te passen]’ voor de mantelzorgers en de bekwame helpers wanneer ze technische verstrekkingen leveren die vallen onder de verpleegkunde in het kader van de hulp bij het dagelijkse leven.

Artikel 10

Gelet op de autonome verordenende bevoegdheid die de uitvoerende macht met name krachtens artikel 37 van de Grondwet bezit, staat het aan die uitvoerende macht haar bestuur te organiseren en zodoende de benaming van haar diensten vast te stellen. Om met mogelijke evoluties op dat gebied rekening te kunnen houden, verdient het aanbeveling niet expliciet te verwijzen naar “de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu” en geen melding te maken van “de Directeur-Generaal” en van de specifieke dienst waarvan deze afkomstig is. Men kan beter verwijzen naar bijvoorbeeld “de administratie die bevoegd is voor Volksgezondheid” en “de ambtenaar-generaal aangeduid door de Koning”.

Het ontworpen artikel 2 van de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende dringende geneeskundige hulpverlening’ moet dienovereenkomstig worden herzien en het vervolg van het voorontwerp moet eveneens worden aangepast.

Artikel 11

Volgens het ontworpen artikel 2, 3°, van de wet van 8 juli 1964 wordt de sanctionerend ambtenaar aangeduid door de Koning. Dat blijkt echter niet uit artikel 10bis van die wet, zoals het bij artikel 11 van het voorontwerp wordt gewijzigd. Zoals de toelichting bij het artikel stelt, strekt dat artikel 10bis ertoe de minister de bevoegdheid te geven personen aan te duiden als gezondheidsinspecteurs. Op de vraag of het niet dient te worden aangevuld, bijvoorbeeld met de bepaling dat de Koning onder de gezondheidsinspecteurs een sanctionerend ambtenaar aanduidt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“De sanctionerend ambtenaar zal niet noodzakelijk een gezondheidsinspecteur zijn. Wat bijvoorbeeld de inspectie consumptiegoederen betreft (tabakscontrole) is de sanctionerend ambtenaar de centrale juridische dienst van de organisatie en niet de inspectiedienst zelf. Een dergelijke benadering wordt ook hier beoogd.”

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het in beginsel hoe dan ook niet aan de wetgever om rechtstreeks aan een minister bevoegdheden toe te kennen die normaal aan de Koning toekomen. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren, maar in dat geval hoort niettemin in beginsel de Koning, en niet de wetgever, een dergelijke delegatie te verlenen. Indien de wetgever zulke bevoegdheden rechtstreeks aan een minister delegeert, zou dat namelijk betekenen dat hij zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht.⁵

In artikel 10, § 1, eerste lid, van de wet van 8 juli 1964, zoals het bij artikel 11 van het voorontwerp wordt gewijzigd, moeten de woorden “Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft” worden vervangen door het woord “Koning”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de artikelen 14 en 17.

⁵ Zie met name advies 75.355/1-2-4-16 van 29 maart 2024 over een voorontwerp van wet ‘houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II’ (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3945/001, 249-327).

Artikelen 13 tot 17

1. De artikelen 13 tot 17 voegen in de wet van 8 juli 1964 een regeling voor administratieve sancties in die een aanvulling vormt op de strafsancities waarvan artikel 11 van die wet melding maakt.

Bedoeling is dat de oorspronkelijke in 1964 aangenomen strafsancieregeling en de nieuwe regeling voor administratieve sancties naast elkaar bestaan. Dat doet in wezen twee moeilijkheden rijzen: de wettigheid van de vermelding van de inbreuk en de juridische aard van de regeling tot intrekking van de erkenning.

2. De sancties waarin wordt voorzien, worden opgesomd in het ontworpen artikel 10bis, § 6.

Het Grondwettelijk Hof heeft het volgende geoordeeld:

“B.4.2. Een maatregel is een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sancie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van het voormelde Verdrag (EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209, § 86; beslissing, 9 juni 2016, *Société Oxygène Plus t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2016:0517DEC007695911, § 43; 15 mei 2008, *Nadtochiy t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2008:0515JUD000746003, § 32; beslissing, 24 november 1998, *Brown t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:1998:1124DEC003864497).”⁶

Tot die sancties behoren het opleggen van een administratieve geldboete van 250 tot 25.000 euro en de schorsing of de intrekking van de erkenning. Gelet op wat de toelichting bij de artikelen in die zin aangeeft, hebben dergelijke sancties *in casu* een strafrechtelijk karakter.⁷

⁶ GwH 11 april 2024, nr. 43/2024, B.4.2.

⁷ Zie in die zin met name advies 74.979/2 van 8 februari 2024 over een voorontwerp van wet ‘tot regeling van de private opsporing’ (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3935/001, 172-211).

In haar advies 75.489/2 van 29 maart 2024 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg en van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen voor wat betreft de taalbeheersing van gezondheidszorgbeoefenaars’ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State evenwel het volgende opgemerkt:

“[I]n zoverre het beginsel van voorzienbaarheid in strafzaken, verankerd in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van toepassing is op teksten tot regeling van strafbaarstellingen die kunnen leiden tot administratieve sancties met een strafkarakter, impliceert het namelijk dat de verplichting waarvan de niet-nakoming strafbaar wordt gesteld, moet worden geformuleerd ‘in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen (...) zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten’.⁸⁻⁹”

Het is bijgevolg belangrijk dat uit de aan te nemen tekst duidelijk naar voren komt wat de strekking is van de verplichtingen die op de adressaten ervan rusten.

Krachtens het ontworpen artikel 10bis, § 3, eerste lid, zijn de administratieve sancties van toepassing “[i]n alle gevallen waarin de vastgestelde tekortkomingen niet onder artikel 11, § 1, vallen”. Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, zijn dat de gevallen die in artikel 10bis, § 1, worden bedoeld, namelijk de schending van de wet van 8 juli 1964 en van de uitvoeringsbesluiten ervan. Noch die wet, noch de uitvoeringsbesluiten ervan zijn echter opgesteld met de bedoeling dat ze een regeling voor administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter zouden bevatten. Ze vermelden dan ook geen strafbaarstellingen die over de hele lijn voldoen aan de zonet in herinnering gebrachte vereisten.

Het dispositief moet grondig worden herzien teneinde aan die vereisten te voldoen.

⁸ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie met name advies 73.695/2 van 23 juni 2023 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen met het oog op de verankering van de universele bankdienst en de spreiding van de bankautomaten’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3126/002, 10).

⁹ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: In het algemeen is de ontstentenis van een toereikende voorzienbaarheid bovendien niet verenigbaar met het beginsel dat beperkingen van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid in de wet moeten worden vastgelegd, zoals dat met name uit artikel 22 van de Grondwet en uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeit (zie in dat verband naast vele andere adviezen onder meer advies 71.139/4 van 16 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 9 maart 2023 ‘betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid’, *Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1180/1quater, 583, en de daarin geciteerde verwijzingen).

3. De regeling voor administratieve sancties is van toepassing op de overtreder en in voorkomend geval op de dienst.¹⁰ Op de vraag wat men dient te verstaan onder een overtreder die te onderscheiden is van de dienst – wat de woorden “in voorkomend geval” beduiden – en of het denkbaar is dat een inbreuk wordt gepleegd door de dienst zonder dat een individu wordt vervolgd en of de in artikel 10bis, § 6, bedoelde sanctieregeling van toepassing is op een individu zonder betrokkenheid van de dienst, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Une infraction pourrait résulter du fait de toute personne qui relève de la loi et de ses arrêtés et, notamment, d’un ambulancier ou préposé du service, sans que, pour autant, la responsabilité du service ne soit mise en cause. Il s’agit, en particulier, du cas de la faute lourde ou de la faute légère habituelle d’un préposé.

Il est également envisageable qu’une infraction soit commise par le service sans que, pour autant, un individu ne soit également poursuivi. Cette option est – de loin – la plus probable.

Les sanctions du premier alinéa du paragraphe 6 peuvent effectivement s’appliquer à un individu sans implication du service, même si, de manière générale, le service sera aussi concerné et le sera au premier chef.”

Met het oog op het legaliteitsbeginsel waarnaar hierboven wordt verwezen, zou men beter een onderscheid maken tussen de sanctieregeling die van toepassing is op individuen en die welke van toepassing is op diensten.

4.1. In dat opzicht zijn, krachtens het ontworpen artikel 10bis, § 6, derde lid, de tweedegraadssancties de schorsing en de intrekking van de erkenning, die enkel van toepassing zijn op diensten. Op de vraag waarom van die schorsing en intrekking administratieve sancties worden gemaakt, en hoe die bepaling verenigbaar is met artikel 3bis van de wet van 8 juli 1964, dat reeds in een regeling tot intrekking van de erkenning voorziet, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le choix de sanctions administratives a trait à la cohérence du régime: un opérateur se voit agréer pour réaliser la mission d’aide médicale urgente. S’il méconnaît les obligations qui y sont liées, il semble opportun et efficace de permettre à l’administration, qui connaît et interprète les normes, de retirer ou suspendre l’agrément, sans devoir passer par un régime pénal. Le fait de l’intégrer dans le régime de sanctions en plus de la mesure administrative, vise à montrer une gradation dans les sanctions administratives, en vue d’en assurer la proportionnalité.”

¹⁰ Zie de ontworpen artikelen 10bis, § 2, tweede lid, § 3, eerste en tweede lid, 5°, § 4, derde, vierde en zesde lid, §§ 5 en 7, § 8, tweede lid, en 11, § 3, tweede lid.

Naar aanleiding van de vraag waarom in het ontworpen artikel 11, § 4, wordt voorgesteld de vergunning in te trekken in geval van schorsing van de uitspraak, heeft de gemachtigde van de minister voorts het volgende geantwoord:

“De erkenningsnormen en de erkenning van een ambulancedienst vormen een kader die de kwaliteit van de dienstverlening moet waarborgen. Bij een opschorting van straf zijn er wel degelijk tekortkomingen vastgesteld (het misdrijf is bewezen), maar heeft de strafrechter geoordeeld dat er geen boete of gevangenisstraf wordt opgelegd. Aangezien de redenen voor de opschorting van de straf los kunnen staan van de risico's voor de volksgezondheid of de goede werking van de dringende geneeskundige hulpverlening, moet er nog steeds de mogelijkheid zijn om de erkenning in te trekken bij bewezen feiten.

Ceci vise aussi à maintenir la cohérence avec un régime d'agrément provisoire: un tel agrément provisoire se justifie dans la mesure où il repose sur une forme de présomption de conformité de l'action des opérateurs. C'est pour cela qu'en cas d'inspection négative, l'agrément provisoire est retiré. La même logique habite le cas de la suspension du prononcé: s'il est établi qu'un opérateur ne respecte pas les règles d'agrément au point qu'une procédure pénale est diligentée et menée à son terme, il semble injustifié de laisser demeurer l'agrément. Par cohérence, ceci nous semble nécessiter qu'une conséquence similaire soit attachée à des hypothèses similaires de renversement de la présomption de conformité.”

De bedoelingen van de steller van het voorontwerp lijken dus tegenstrijdig te zijn: enerzijds lijkt de steller de intrekking, bedoeld in het huidige artikel 3bis van de wet van 8 juli 1964, te willen opnemen in de nieuwe procedure voor administratieve sancties, en anderzijds lijkt hij voor een beslissing tot de intrekking van een erkenning twee aparte rechtsgronden en twee aparte procedures te willen handhaven naargelang het om een administratieve sanctiemaatregel dan wel om een preventieve politiemaatregel zou gaan.

4.2. Het onderscheid tussen een administratieve sanctie en een preventieve politiemaatregel is niet zonder gevolgen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in dat verband het volgende geoordeeld:

“le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard. Le retrait de l'agrément requis pour exercer une activité professionnelle, fondé sur le constat que les conditions légales d'exercice de cette activité ne sont pas ou plus remplies, constitue une mesure grave, mais non punitive, soumise à l'adage *audi alteram partem*. Il en résulte que son destinataire doit en principe pouvoir prendre connaissance de l'ensemble du dossier pour pouvoir faire utilement valoir ses observations.”¹¹

¹¹ RvS 16 juli 2021, nr. 251.284. In dat arrest, dat betrekking heeft op de intrekking van een identiteitskaart voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten, staat het volgende te lezen:

“L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'applique qu'aux jugements portant sur des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil et à toute accusation en matière pénale. L'acte attaqué est un acte administratif unilatéral, qui ne revêt aucun caractère juridictionnel. Partant, les garanties résultant de l'article 6 de la Convention précitée ne s'appliquent pas à la procédure administrative ayant mené à son adoption. Il est satisfait aux exigences de cette disposition par la faculté dont dispose le requérant d'exercer les recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État, recours qui sont quant à eux soumis aux exigences

Naargelang de intrekking van de erkenning een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter dan wel een ernstige maar niet-bestraffende preventieve politiemaatregel is, dient ze dus met name hetzij de rechten van verdediging, hetzij het beginsel *audi alteram partem* ten aanzien van de betrokken dienst te respecteren.

4.3. De steller van het voorontwerp dient zijn bedoelingen dus te verduidelijken.

Ofwel beoogt hij elke intrekking van een erkenning op te nemen in de enige regeling voor administratieve sancties die het voorontwerp invoert. In dat geval zouden artikel 3*bis* van de wet van 8 juli 1964 en het ontworpen koninklijk besluit ter uitvoering daarvan grondig moeten worden herzien.¹² Ofwel beoogt hij twee verschillende regelingen voor de intrekking van een erkenning te handhaven – hetgeen het ontworpen koninklijk uitvoeringsbesluit lijkt te bevestigen –, en in dat geval dienen de onderlinge samenhang van die twee regelingen en hun respectieve toepassingsgebied duidelijker te worden aangegeven. Het zou immers onaanvaardbaar zijn dat de betrokken administratie louter discretionair kan kiezen welke regeling van toepassing is op de maatregel tot intrekking van de erkenning die zij wil nemen. Een laatste mogelijkheid zou erin kunnen bestaan dat men de schorsing en de intrekking van de erkenning weglaat uit de administratieve sancties waarin het voorontwerp voorziet.

Het voorontwerp moet in het licht van deze opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

Artikel 13

1. Op de vraag wat een “intermediaire ambulance”, vermeld in het ontworpen artikel 10*bis*, § 2, vijfde lid, precies is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Une ambulance intermédiaire est une ‘ambulance qui peut être déployée pour réaliser du transport Médico-Sanitaire (TMS: compétence des entités fédérées) mais également des courses agréées 112 (compétence fédérale)’. Elle est visée par le Protocole d’accord conclu entre l’autorité fédérale et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution concernant les ambulances intermédiaires.

La définition s’inspire donc de ce qui est prévu par ce protocole, dans la mesure des compétences du fédéral.

de l’article 6 de la Convention précitée, lorsque la contestation entre dans le champ d’application matériel de cette disposition.”

¹² Bij de afdeling Wetgeving is een adviesaanvraag ingediend, ingeschreven onder rolnummer 76.024/2, over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de erkenningsnormen voor ambulancediensten actief binnen de dringende geneeskundige hulpverlening’, dat voor de schorsing en de intrekking van een erkenning in een specifieke procedure voorziet die afwijkt van de procedure inzake administratieve sancties waarin het voorontwerp voorziet.

Ces ambulances intermédiaires seront donc, dans le cadre de l'aide médicale urgente, utilisées en complément ou remplacement temporaires des ambulances 112. Par ce mécanisme, l'autorité fédérale choisit d'agréer temporairement des véhicules au motif qu'ils ont déjà été approuvés par l'autorité fédérée compétente et qu'en outre ils répondent aux conditions fixées par l'autorité fédérale. L'autorité fédérale reconnaît, dans la mesure où cela lui semble compatible avec ses propres exigences, les agréments fédérés."

De definitie van "intermediaire ambulance" of "intermediaire ziekenwagen" dient dan ook te worden opgenomen in het dispositief van de wet van 8 juli 1964, eventueel met een verwijzing naar het protocolakkoord van 8 november 2023 dat de federale overheid en de overheden, bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, hebben gesloten 'betreffende intermediaire ziekenwagens'.

2. Op de vraag of het "onverwijld" in beslag nemen van de intermediaire ambulance de dienst voor dringende geneeskundige hulpverlening niet in gevaar dreigt te brengen heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"Leur saisie 'sans délai' ne mettra pas à mal le service de l'aide médicale urgente dès lors que ces véhicules ne constituent pas les vecteurs uniques et principaux de l'aide médicale urgente et ne peuvent le faire."

Uit punt V van het protocolakkoord van 8 november 2023 blijkt evenwel dat de interventie van intermediaire ziekenwagens in bepaalde omstandigheden volstrekt noodzakelijk is. De bepaling moet dienovereenkomstig opnieuw worden onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Patrick RONVAUX