



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.422/3
van 13 december 2016

avis 60.422/3
du 13 décembre 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 4 september 2014 tot
vaststelling van de modaliteiten en
de voorwaarden voor de
toekenning van de toelage bedoeld
in artikel 3ter van de wet van
8 juli 1964 betreffende de
dringende geneeskundige
hulpverlening’

un projet d'arrêté royal ‘modifiant
l'arrêté royal du 4 septembre 2014
fixant les modalités et les
conditions d'octroi du subside visé
à l'article 3ter de la loi du
8 juillet 1964 relative à l'aide
médicale urgente’

Op 10 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 september 2014 tot vaststelling van de modaliteiten en de voorwaarden voor de toekenning van de toelage bedoeld in artikel 3ter van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frederic EGGERMONT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2016.

*

Le 10 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé Publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 4 septembre 2014 fixant les modalités et les conditions d'octroi du subside visé à l'article 3ter de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 décembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frederic EGGERMONT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in de berekening van de toelage aan de ambulancediensten voor de organisatie van een permanentie in het kader van de werking van de dringende geneeskundige hulpverlening. Daartoe worden een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 4 september 2014 ‘tot vaststelling van de modaliteiten en de voorwaarden voor de toekenning van de toelage bedoeld in artikel 3ter van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’

In de eerste plaats wordt het grootste deel van de toelage voor de ambulancediensten die hun samenwerking met de werking van de dringende geneeskundige hulpverlening aanvaarden in de loop van de periode waarop de subsidies normalerwijze worden berekend, voortaan slechts berekend in verhouding tot het aantal dagen in die periode dat de betrokken ambulancediensten effectief in die werking zijn betrokken (artikel 1 van het ontwerp).

Naast een aanpassing met betrekking tot de startdatum en de duur van de periode voor de berekening van de toelage (artikel 2, 1°), wordt de minister bevoegd voor volksgezondheid (hierna: de minister) gemachtigd om jaarlijks de “modaliteiten” (lees: nadere regels) te bepalen met betrekking tot de schuldvordering die door de ambulancediensten moet worden toegezonden met het oog op de betaling van de toelage (artikel 2, 2°).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 31 maart 2016 (artikel 3).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 3ter van de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de nadere regels en de voorwaarden voor de toekenning vast te stellen met betrekking tot de toelage toegekend voor de organisatie van een permanentie door de ambulancediensten in het kader van de werking van de dringende geneeskundige hulpverlening.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef moet worden verwezen naar de juiste datum waarop de inspecteur van Financiën zijn advies heeft gegeven, namelijk 21 juni 2016, en niet 16 juni 2016.

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 4 september 2014 (artikel 2, 1°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de startdatum en de periode voor de berekening van de toelage jaarlijks worden vastgesteld door de minister. Op de vraag of het de bedoeling is om af te wijken van de huidige duur van de periode, namelijk een jaar, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La période du subsidie ne couvre actuellement pas une année calendrier. Ceci a des conséquences sur la liquidation des montants vu que la période du subsidie est actuellement à cheval sur deux années budgétaires différentes. De plus, la Ministre souhaite pour 2016 une période unique à neuf mois du 1^{er} avril au 31 décembre 2016. Par la suite, les périodes couvertes iront du 1^{er} janvier au 31 décembre.”

De door de gemachtigde geschetste doelstelling veronderstelt niet dat de minister elk jaar opnieuw de startdatum en de periode voor de berekening van de toelage bepaalt. Het is mogelijk om eenmalig een kortere periode (van 1 april 2016 tot 31 december 2016) te bepalen en vervolgens en voor onbepaalde duur een andere periode (telkens van 1 januari tot 31 december). Het woord “jaarlijks” kan dan ook beter worden weggelaten uit de ontworpen bepaling.

6. Overeenkomstig het ontworpen artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 4 september 2014 (artikel 2, 2°, van het ontwerp) wordt de minister gemachtigd om jaarlijks de “modaliteiten” (lees: nadere regels) te bepalen met betrekking tot de schuldvordering die door de ambulancediensten moet worden toegezonden met het oog op de betaling van de toelage. De gemachtigde beaamde dat het niet nodig is om die nadere regels jaarlijks vast te stellen; het woord “jaarlijks” kan dan ook beter worden weggelaten uit de ontworpen bepaling.

Artikel 3

7.1. Bij artikel 3 wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 31 maart 2016. Nog afgezien van de vraag of niet veeleer 1 april 2016 wordt bedoeld (hetgeen door de gemachtigde werd beaamd), moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.2. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“La rétroactivité est en l'espèce indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel le bon fonctionnement ou la continuité du service public en l'occurrence le fonctionnement de l'aide médicale urgente. La Ministre a décidé en juin 2016 d'avoir une période de neuf mois pour le subsidie qui a débuté le 1^{er} avril 2016. Dès lors il y a lieu de modifier l'arrêté royal de manière rétroactive pour que le subsidie ne couvre pas pour 2016 la période d'un an telle que prévue, à l'article 5 de l'arrêté royal du 4 septembre 2014. De plus la période d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel pour 2016 est fixée au 1^{er} avril 2016. L'entrée en vigueur de la modification introduite par l'arrêté royal modificatif doit donc correspondre à cette date.”

De Raad van State kan zich niet zonder meer aansluiten bij deze zienswijze. Ook indien de terugwerkende kracht door de stellers van het ontwerp noodzakelijk wordt geacht voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur, blijft het vereiste dat erdoor geen verkregen situaties worden aangetast. Ambulancediensten die hun medewerking in het kader van de dringende geneeskundige hulpverlening hebben aangevat na 1 april 2016 en voor de datum van de bekendmaking van het te nemen besluit, mochten er redelijkerwijze van uitgaan dat de toelage zou worden berekend volgens de geldende regeling en dat de toelagen berekend zouden worden vanaf 1 april 2016, en niet vanaf de datum waarop zij die medewerking hebben aangevat. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Les services ne connaissent pas le montant du subsidie, celui-ci résulte d'une répartition de l'enveloppe budgétaire. Nous rappelons que la rétroactivité est en l'espèce indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel le bon fonctionnement ou la continuité du service public en l'occurrence le fonctionnement de l'aide médicale urgente.”

De omstandigheid dat het bedrag van de subsidie niet op voorhand gekend is door de ambulancediensten, neemt niet weg dat zij zich op basis van een aantal gegevens, waaronder de bedragen die voor de vorige periode werden toegekend, een beeld hebben gevormd van hetgeen zij zouden ontvangen en dat zij daarop verwachtingen hebben geënt die niet zonder meer miskend kunnen worden. Op zijn minst zal door de terugwerkende kracht tot 31 maart 2016 (lees: 1 april 2016) in hoofde van een ambulancedienst die na die datum de medewerking in het kader van de dringende geneeskundige hulpverlening heeft aangevat, de rechtmatige verwachting worden miskend dat die ambulancedienst dezelfde toelage zal ontvangen als een ambulancedienst met hetzelfde aantal permanenties en permanentieplaatsen die reeds voor 1 april die medewerking heeft aangevat.

Het gegeven dat de nieuwe regeling wellicht meer in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, rekening houdende met de verschillende situatie waarin die twee ambulancediensten zich bevinden, neemt niet weg dat die – per hypothese – meer met het gelijkheidsbeginsel overeenstemmende regeling niet kan worden doorgevoerd met terugwerkende kracht met de zo-even geschetste miskening van rechtmatige verwachtingen.

7.3. De Raad van State adviseert dan ook om af te zien van de terugwerkende kracht en om te voorzien in een overgangsregeling waarbij voor de periode tussen 1 april 2016 en de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit, de toelage voor de ambulancediensten die hun medewerking in het kader van de dringende geneeskundige hulpverlening hebben aangevat in die periode, toch nog berekend wordt voor de gehele lopende periode.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications au calcul du subside alloué aux services ambulanciers pour l'organisation d'une permanence dans le cadre du fonctionnement de l'aide médicale urgente. À cet effet, un certain nombre de modifications sont apportées à l'arrêté royal du 4 septembre 2014 'fixant les modalités et les conditions d'octroi du subside visé à l'article 3^{ter} de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente'

Tout d'abord, le montant principal du subside alloué aux services ambulanciers qui commencent leur collaboration au fonctionnement de l'aide médicale urgente au cours de la période sur la base de laquelle les subsides sont normalement calculés est désormais uniquement établi proportionnellement au nombre de jours de cette période durant laquelle les services ambulanciers concernés ont effectivement été impliqués dans ce fonctionnement (article 1^{er} du projet).

Outre une adaptation de la date de départ et de la durée de la période retenue pour le calcul du subside (article 2, 1^o), le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) est habilité à fixer annuellement les modalités relatives à la déclaration de créance que les services ambulanciers doivent envoyer en vue d'obtenir le paiement du subside (article 2, 2^o).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 31 mars 2016 (article 3).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 3^{ter} de la loi du 8 juillet 1964 'relative à l'aide médicale urgente', qui habilite le Roi à fixer les modalités et les conditions d'octroi du subside alloué pour l'organisation d'une permanence par les services ambulanciers dans le cadre du fonctionnement de l'aide médicale urgente.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le troisième alinéa du préambule doit mentionner la date correcte à laquelle l'Inspecteur des Finances a donné son avis, à savoir le 21 juin 2016, et non le 16 juin 2016.

Article 2

5. L'article 5, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 4 septembre 2014 (article 2, 1^o, du projet) dispose que la date de départ et la période retenue pour le calcul du subsidie sont fixées annuellement par le ministre. À la question de savoir si l'intention est de déroger à la durée actuelle de la période, à savoir un an, le délégué a répondu ce qui suit :

« La période du subsidie ne couvre actuellement pas une année calendrier. Ceci a des conséquences sur la liquidation des montants vu que la période du subsidie est actuellement à cheval sur deux années budgétaires différentes. De plus, la Ministre souhaite pour 2016 une période unique à neuf mois du 1^{er} avril au 31 décembre 2016. Par la suite, les périodes couvertes iront du 1^{er} janvier au 31 décembre ».

L'objectif exposé par le délégué ne suppose pas que le ministre détermine chaque année la date de départ et la période retenue pour le calcul du subsidie. Il est en effet possible de déterminer une période plus courte de manière ponctuelle (du 1^{er} avril 2016 au 31 décembre 2016) et d'ensuite déterminer une autre période pour une durée indéterminée (chaque fois du 1^{er} janvier au 31 décembre). Mieux vaudrait dès lors distraire le mot « annuellement » de la disposition en projet.

6. Conformément à l'article 5, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 4 septembre 2014 (article 2, 2^o, du projet), le ministre est habilité à fixer annuellement les modalités relatives à la déclaration de créance que les services ambulanciers doivent envoyer en vue d'obtenir le paiement du subsidie. Le délégué a convenu qu'il n'est pas nécessaire de fixer ces modalités annuellement; mieux vaudrait dès lors omettre le mot « annuellement » de la disposition en projet.

Article 3

7.1. L'article 3 octroie à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 31 mars 2016. Indépendamment de la question de savoir si l'on ne vise pas plutôt le 1^{er} avril 2016 (ce qu'a confirmé le délégué), il y a lieu d'observer que c'est sous certaines conditions seulement que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La rétroactivité est en l'espèce indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel le bon fonctionnement ou la continuité du service public en l'occurrence le fonctionnement de l'aide médicale urgente. La Ministre a décidé en juin 2016 d'avoir une période de neuf mois pour le subside qui a débuté le 1^{er} avril 2016. Dès lors il y a lieu de modifier l'arrêté royal de manière rétroactive pour que le subside ne couvre pas pour 2016 la période d'un an telle que prévue, à l'article 5 de l'arrêté royal du 4 septembre 2014. De plus la période d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel pour 2016 est fixée au 1^{er} avril 2016. L'entrée en vigueur de la modification introduite par l'arrêté royal modificatif doit donc correspondre à cette date ».

Le Conseil d'État ne peut se rallier sans réserve à ce point de vue. Même si les auteurs du projet estiment la rétroactivité nécessaire à la continuité ou au bon fonctionnement de l'administration, l'exigence qu'il ne soit pas porté atteinte à des situations acquises reste d'application. Les services ambulanciers qui ont commencé leur collaboration dans le cadre de l'aide médical urgente après le 1^{er} avril 2016 et avant la date de publication de l'arrêté envisagé pouvaient raisonnablement supposer que le subside serait calculé conformément au régime en vigueur et à partir du 1^{er} avril 2016, et non à partir de la date du début de cette collaboration. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les services ne connaissent pas le montant du subside, celui-ci résulte d'une répartition de l'enveloppe budgétaire. Nous rappelons que la rétroactivité est en l'espèce indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel le bon fonctionnement ou la continuité du service public en l'occurrence le fonctionnement de l'aide médicale urgente ».

La circonstance que les services ambulanciers ne connaissent pas le montant du subside à l'avance n'empêche pas qu'ils aient une idée de ce qu'ils recevraient en se basant sur plusieurs données, dont les montants alloués pour la période précédente, et qu'ils aient dès lors nourri des attentes qui ne peuvent pas être purement et simplement ignorées. La rétroactivité au 31 mars 2016 (lire : 1^{er} avril 2016) décevra à tout le moins l'attente légitime d'un service ambulancier ayant commencé sa collaboration dans le cadre de l'aide médicale urgente après cette date, qui compte recevoir le même subside qu'un service ambulancier qui a le même nombre de permanences et de lieux de permanence et qui a déjà commencé cette collaboration avant le 1^{er} avril.

Si le nouveau régime est sans doute davantage conforme au principe d'égalité, compte tenu de la situation différente dans laquelle se trouvent ces deux services ambulanciers, il n'en demeure pas moins que ce régime – par hypothèse – davantage conforme au principe d'égalité ne peut pas rétroagir en raison de la méconnaissance précitée des attentes légitimes.

7.3. Le Conseil d'État conseille dès lors de renoncer à la rétroactivité et de prévoir un régime transitoire en vertu duquel, pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2016 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, le subsidie alloué aux services ambulanciers qui ont commencé leur collaboration dans le cadre de l'aide médicale urgente durant cette période est quand bien même encore calculé pour l'ensemble de la période en cours.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT