



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.249/3
van 20 juni 2019

avis 66.249/3
du 20 juin 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
wijziging van artikel 13 van het
koninklijk besluit van
10 augustus 1998 houdende
vaststelling van de normen
waaraan een functie 'mobiele
urgentiegroep' (MUG) moet
voldoen om te worden erkend'

un projet d'arrêté du Collège réuni
de la Commission communautaire
commune 'modifiant l'article 13 de
l'arrêté royal du 10 août 1998
fixant les normes auxquelles doit
répondre une fonction 'service
mobile d'urgence' (SMUR) pour
être agréée'

Op 21 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College 'tot wijziging van artikel 13 van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 houdende vaststelling van de normen waaraan een functie 'mobiele urgentiegroep' (MUG) moet voldoen om te worden erkend'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 20 juni 2019.

*

Le 21 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni 'modifiant l'article 13 de l'arrêté royal du 10 août 1998 fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction 'service mobile d'urgence' (SMUR) pour être agréée'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 11 juin 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 20 juin 2019.

*

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van het Verenigd College op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat het Verenigd College sedert die datum en totdat een nieuw Verenigd College is verkozen, niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die het Verenigd College in aanmerking kan nemen als het te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp besluit van het Verenigd College strekt tot wijziging van artikel 13 van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ‘houdende vaststelling van de normen waaraan een functie ‘mobiele urgentiegroep’ (MUG) moet voldoen om te worden erkend’, teneinde via een verwijzing naar het koninklijk besluit van 12 november 2017 ‘houdende vaststelling van de uiterlijke kenmerken van de voertuigen die ingezet worden in de dringende geneeskundige hulpverlening’, de eigenschappen te bepalen waaraan het voertuig moet voldoen waarover de MUG-functie moet beschikken.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 66 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’, gelezen in samenhang met artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ‘waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de functie ‘mobiele urgentiegroep’.

VORMVEREISTEN

4. Het derde tot het negende lid van artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ voorzien in een procedure voor de beoordeling van de gevolgen van elk voorontwerp of voorstel van decreet en van elk ontwerp van besluit inzake de erkenningsnormen van ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten, zorgprogramma’s en ziekenhuisfuncties “op korte en lange termijn op de begroting van de federale overheid en van de sociale zekerheid”.

Overeenkomstig het derde lid van de voormelde bijzonderewetsbepaling werd dit ontwerp voor verslag voorgelegd aan de algemene vergadering van het Rekenhof om de voormelde gevolgen te evalueren. Het Rekenhof stelde in zijn verslag van 27 maart 2019 vast dat het ontwerp “effecten ressorteert op korte en lange termijn voor de federale begroting, maar niet voor de begroting van de sociale zekerheid”. In het verslag worden geen verdere gevolgen verbonden aan die vaststelling, maar er kan worden aangenomen dat die vaststelling volstaat

opdat de betrokken procedure moet worden voortgezet.¹ De vaststelling van het Rekenhof dat “[i]n de voorlopige kredieten voor januari tot juli 2019 (...) hiervoor in het nodige vastleggingskrediet [is] voorzien”, doet geen afbreuk aan die conclusie, aangezien het ressorteren van effecten losstaat van het opvangen van die effecten door de federale overheid.

Overeenkomstig het zevende lid, eerste zin, van de voormelde bijzonderewetsbepaling zal, “[i]ndien het verslag stelt dat het aannemen van deze normen, op korte of lange termijn, een negatieve impact heeft voor de begroting van de federale overheid en van de sociale zekerheid, (...) een overleg plaatsvinden tussen de federale regering en de gemeenschapsregeringen op vraag van de federale regering of de betrokken gemeenschapsregering”.² Uit die bepaling blijkt dat het initiatief tot dat overleg in dit geval toekomt aan het Verenigd College of aan de federale Regering.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dat overleg nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten, aangezien de bevoegdheidsgrond niet wordt vermeld in besluiten en anders de indruk zou kunnen ontstaan dat de aangehaalde bijzonderewetsbepaling een onderdeel zou vormen van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3 aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet het huidige tweede lid worden vervangen door een verwijzing naar artikel 66 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’. In een erna in te voegen nieuw lid moet worden verwezen naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ‘waarbij sommige bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, toepasselijk worden verklaard op de functie ‘mobiele urgentiegroep’.

¹ Het voegwoord “en” in artikel 5, § 1, I, derde (en zevende) lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tussen de woorden “de begroting van de federale overheid” en de woorden “de sociale zekerheid”, lijkt immers niet te moeten worden begrepen als een vereiste dat zowel de begroting van de federale overheid als de begroting van de sociale zekerheid moet worden bezwaard opdat de overlegverplichting zou gelden. Zoals het Grondwettelijk Hof onlangs in herinnering heeft gebracht is “[h]et woord ‘en’ (...) een nevenschikkend voegwoord dat, afhankelijk van de context, zowel een cumulatieve als een alternatieve betekenis kan hebben” (GwH 26 april 2018, nr. 51/2018, B.8.3). In de voorliggende context lijkt de term “de begroting van de federale overheid en de sociale zekerheid” veeleer te moeten worden begrepen in die zin dat als een voorgenomen erkenningsnorm van een gemeenschap een financiële weerslag heeft op het federale niveau – via de federale begroting of via de begroting van de sociale zekerheid – er overleg noodzakelijk is.

² De omstandigheid dat op 27 maart 2017 een protocolakkoord is gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen inzake patiëntenvervoer, doet geen afbreuk aan deze overlegverplichting.

7. Het huidige derde lid van de aanhef moet worden weggelaten, aangezien het erin vermelde koninklijk besluit van 12 november 2017 niet dient als rechtsgrond voor het ontworpen besluit en er ook niet door wordt gewijzigd. Het is ook niet nodig om ernaar te verwijzen als een onderdeel van het juridische kader van het ontworpen besluit, aangezien er reeds naar wordt verwezen in artikel 1.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Collège réuni sur le fait que les élections du 26 mai 2019 ont pour conséquence que ce dernier, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Collège réuni, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Collège réuni peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 13 de l'arrêté royal du 10 août 1998 'fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction 'service mobile d'urgence' (SMUR) pour être agréée', afin de déterminer, par une référence à l'arrêté royal du 12 novembre 2017 'déterminant les caractéristiques extérieures des véhicules qui interviennent dans le cadre de l'aide médicale urgente', les caractéristiques que doit présenter le véhicule dont la fonction SMUR doit disposer.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 66 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins', combiné avec l'article 3 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 'rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à la fonction 'service mobile d'urgence'.

FORMALITÉS

4. Les alinéas 3 à 9 de l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' prévoient une procédure d'évaluation des conséquences « à court et long terme, sur le budget de l'État fédéral et de la sécurité sociale », de tout avant-projet ou proposition de décret ainsi que de tout projet d'arrêté relatif aux normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins hospitaliers et des fonctions hospitalières.

Conformément à l'alinéa 3 de la disposition de loi spéciale précitée, le projet à l'examen a été transmis pour rapport à l'assemblée générale de la Cour des comptes afin d'évaluer les conséquences mentionnées ci-dessus. Dans son rapport du 27 mars 2019, la Cour des comptes a relevé que le projet « produit des effets à court et à long terme sur le budget fédéral, mais pas sur le budget de la sécurité sociale » (traduction). Aucun autre effet n'est associé à cette constatation dans le rapport, mais il peut être admis que cette constatation suffit

pour que la procédure en question soit poursuivie ¹. La constatation de la Cour des comptes selon laquelle « un crédit d'engagement a été inscrit à cette fin dans les crédits provisoires pour janvier à juillet 2019 (...) » (traduction) ne change rien à cette conclusion, étant donné que la production des effets est indépendante de la compensation de ceux-ci par l'autorité fédérale.

Conformément à l'alinéa 7, première phrase, de la disposition précitée de la loi spéciale, « [s]i le rapport conclut que l'adoption de ces normes a un impact négatif, à court ou long terme, sur le budget de l'État fédéral et de la sécurité sociale, une concertation associant le gouvernement fédéral et les gouvernements de communauté a lieu à la demande du gouvernement fédéral ou du gouvernement de la communauté concernée » ². Il ressort de cette disposition que l'initiative de cette concertation revient dans le cas présent au Collège réuni ou au Gouvernement fédéral.

Si cette concertation devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Il y a lieu d'omettre le premier alinéa du préambule, étant donné que le fondement de compétence n'est pas mentionné dans les arrêtés et qu'il pourrait sinon donner l'impression que la disposition de loi spéciale qu'il cite contribue à procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet.

6. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le deuxième alinéa actuel sera remplacé par une référence à l'article 66 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'. Dans un alinéa nouveau à insérer ensuite, il convient de viser l'article 3 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 'rendant certaines dispositions de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, applicables à la fonction 'service mobile d'urgence'.

¹ La conjonction « et » entre les mots « le budget de l'État fédéral » et les mots « de la sécurité sociale » à l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 3 (et alinéa 7) de la loi spéciale du 8 août 1980 semble en effet ne pas devoir se comprendre comme une exigence selon laquelle tant le budget de l'autorité fédérale que celui de la sécurité sociale devraient être grevés pour que l'obligation de concertation s'applique. Ainsi que l'a récemment rappelé la Cour constitutionnelle, « [l]e mot 'et' est une conjonction de coordination qui, en fonction du contexte, peut avoir une signification aussi bien cumulative qu'alternative » (C.C., 26 avril 2018, n° 51/2018, B.8.3). Dans le présent contexte, il convient plutôt de comprendre les mots « le budget de l'État fédéral et de la sécurité sociale » en ce sens que si une norme d'agrément envisagée par une communauté a des répercussions financières au niveau fédéral – via le budget fédéral ou via le budget de la sécurité sociale –, une concertation s'impose.

² La circonstance qu'un protocole d'accord a été conclu le 27 mars 2017 entre l'autorité fédérale et les communautés en ce qui concerne le transport des patients ne change rien à cette obligation de concertation.

7. On omettra le troisième alinéa actuel du préambule, dès lors que l'arrêté royal du 12 novembre 2017 qui y est mentionné ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, ni n'est modifié par ce dernier. Il n'est guère nécessaire non plus d'y faire référence à titre de cadre juridique de l'arrêté en projet, étant donné qu'il est déjà visé à l'article 1^{er}.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE