



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.673/2/V
du 3 août 2020

advies 67.673/2/V
van 3 augustus 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
13 février 1998 relatif aux
centres de formation et de
perfectionnement des
secouristes-ambulanciers'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
13 februari 1998 betreffende de
opleidings- en
vervolmakingscentra voor
hulpverleners-ambulanciers'

Le 23 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 août 2020, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacances le 3 août 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État et Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2020.

*

Op 23 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 7 augustus 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, staatsraad, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 augustus 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2 du préambule, il convient d'omettre la référence à l'article 66 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', dès lors que l'arrêté n'a pas pour objet de fixer les activités mentionnées à l'article 46, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 3^o, de la même loi qui peuvent être exécutées par les secouristes ambulanciers ou les modalités d'exécution de ces activités ¹.

2. L'alinéa 5 du préambule sera omis dans la mesure où, comme le relève l'auteur du projet lui-même, le projet n'a aucun impact budgétaire et que l'accord du Ministre du Budget n'est en conséquence pas requis, outre qu'il n'a, du reste, pas été sollicité.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il convient de préciser que seuls les brevets dont la durée de validité de cinq ans expire en 2020 et pour lesquels la formation permanente, prévue, notamment, aux articles 14 à 16, et l'évaluation quinquennale subséquente, prévue par l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998 'relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers' n'ont pas pu être réalisées en raison de la crise sanitaire du Covid-19, pourront bénéficier de la prolongation prévue par l'article 1^{er} du projet.

2. Au vu des modifications apportées par l'article 1^{er} du projet à l'article 12 de l'arrêté royal du 13 février 1998, il convient également de modifier en conséquence l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998 dès lors que cette disposition reprend le principe d'une évaluation tous les cinq ans.

3. Les mots « au moins », utilisés à deux reprises, sont source d'insécurité juridique et seront omis.

¹ Ces questions sont réglées par l'arrêté royal du 21 février 2014 'déterminant les activités mentionnées à l'article 21^{quinq}ies, § 1^{er}, a), b) et c) de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé que le secouriste-ambulancier peut réaliser et fixant les modalités d'exécution de ces activités afférentes à la fonction de secouriste-ambulancier', qui n'est pas modifié par le projet.

4. L'article 1^{er} du projet prévoit notamment ce qui suit :

« [...] la durée de validité des brevets est prolongée exceptionnellement d'un an, jusqu'au 1^{er} septembre 2021 au moins ».

Ainsi formulée, la portée de la prolongation prévue est ambiguë. Il ne peut en effet pas être exclu que des brevets soient arrivés à expiration entre le début des mesures de confinement et le 31 août 2020. Une prolongation d'un an de ces brevets aboutirait à une date de fin de validité antérieure au mois de septembre 2021. L'on comprend dès lors la volonté de l'auteur du projet d'autoriser en toute hypothèse une prolongation jusqu'au 1^{er} septembre 2021 afin de donner une durée effective d'un an aux centres de formation pour s'organiser et aux secouristes-ambulanciers concernés pour suivre les formations requises.

Si telle est bien l'intention, la disposition en projet *in fine* pourrait être reformulée comme suit :

« [...], la durée de validité des brevets est prolongée exceptionnellement d'un an. Les brevets concernés dont la prolongation en vertu de la phrase précédente vient à expiration avant le 1^{er} septembre 2021 sont prolongés jusqu'à cette date ».

Article 2

1. L'article 1^{er} du projet organise une prolongation de la durée de validité des brevets en raison de la suspension ou de l'annulation des formations permanentes suite à la crise sanitaire du Covid-19. Il résulte des explications du délégué et de la teneur de l'article 1^{er} du projet que cette prolongation tend à permettre aux centres de formation de s'organiser afin de reprendre les formations permanentes et l'organisation des évaluations quinquennales, ainsi que de permettre aux secouristes-ambulanciers dont le brevet arrive à échéance en 2020 et dont la prolongation a été perturbée en raison de la crise sanitaire du Covid-19 de suivre ces formations et de se soumettre à cette évaluation.

Il convient dès lors d'exclure du mécanisme mis en place par l'article 2 du projet, les secouristes-ambulanciers dont le brevet arrive à expiration en 2020 et qui n'ont pas pu suivre leurs heures de formations permanentes en raison de la crise sanitaire du Covid-19. À défaut, cela reviendrait à autoriser une prolongation de la durée de validité des brevets d'un an alors que les secouristes-ambulanciers concernés pourraient invoquer l'article 2 du projet pour ne pas rattraper leurs heures de formation permanente suspendues ou annulées en raison de la crise sanitaire du Covid-19. Dans une telle hypothèse, le seul obstacle à la prolongation des brevets concernés serait l'absence d'évaluation quinquennale au sens de l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998. L'organisation de telles évaluations ne paraît cependant pas justifier une prolongation des brevets d'une durée d'un an, au regard du principe de proportionnalité.

Par conséquent, dans un souci de proportionnalité et de cohérence avec l'article 1^{er} du projet, il convient de limiter le champ d'application de l'article 2 aux secouristes-ambulanciers qui ne bénéficient pas des effets de l'article 1^{er} du projet.

Une telle différence de traitement entre les secouristes-ambulanciers, selon qu'ils sont visés par l'article 1^{er} ou par l'article 2 en projet, reposerait sur un critère objectif, à savoir le fait que les premiers voient leur brevet arriver à échéance et doivent être évalués en 2021, ce qui justifie qu'une exigence de formation permanente plus stricte soit appliquée, tandis que les seconds sont en cours de brevet et devront de toutes façons suivre une formation permanente de vingt-quatre heures en 2021 et ce, par application de l'article 15 de l'arrêté royal du 13 février 1998.

2. Les mots « au moins », utilisés à deux reprises, sont source d'insécurité juridique et seront omis.

Article 3

L'article 3 du projet est inutile dès lors que la durée de validité des insignes est, par application de l'article 24, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 février 1998, liée à celle du brevet qui est déjà prolongée par l'article 1^{er}.

Cet article sera dès lors omis.

Article 4

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, compte tenu de son objet et de sa finalité, et comme le confirme le délégué, l'arrêté royal doit prévoir un effet rétroactif. Plusieurs brevets ont, en effet, déjà dû expirer entre le début du confinement et le 1^{er} septembre 2020, faute de formation permanente et d'évaluation au sens de l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998. Plusieurs secouristes-ambulanciers doivent par ailleurs déjà se trouver en défaut quant à leurs obligations de formation permanente annuelle.

L'article 4 sera revu en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 66 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ weggelaten te worden, aangezien het besluit er niet toe strekt de in artikel 46, § 1, 1°, 2° en 3°, van dezelfde wet vermelde activiteiten die door de hulpverleners-ambulanciers uitgevoerd kunnen worden of de nadere regels voor de uitvoering van die activiteiten vast te stellen.¹

2. Het vijfde lid van de aanhef moet weggelaten worden, aangezien het ontwerp, zoals de steller ervan zelf opmerkt, geen budgettaire weerslag heeft en de akkoordbevinding van de minister van Begroting, waarom overigens niet verzocht is, bijgevolg niet vereist is.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Er dient gepreciseerd te worden dat enkel de brevetten met een geldigheidsduur van vijf jaar die in 2020 verstrijkt en waarvoor wegens de gezondheidscrisis COVID-19 de permanente vorming, voorzien ondermeer in artikelen 14 tot 16, en de daaropvolgende vijfjaarlijkse beoordeling, waarvan sprake is in artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 ‘betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers’ niet konden plaatsvinden, in aanmerking zullen komen voor de verlenging waarin artikel 1 van het ontwerp voorziet.

¹ Die aangelegenheden worden geregeld bij het koninklijk besluit van 21 februari 2014 ‘tot bepaling van de activiteiten vermeld in artikel 21^{quinqies}, § 1, a), b) en c), van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen die de hulpverlener-ambulance kan uitvoeren, en tot vaststelling van de nadere regels waaronder de hulpverlener-ambulance deze handelingen kan stellen die verband houden met zijn functie’, dat niet bij het ontwerp gewijzigd wordt.

2. Gelet op de wijzigingen die bij artikel 1 van het ontwerp aangebracht worden in artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998, dient artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 eveneens dienovereenkomstig gewijzigd te worden, aangezien die bepaling ook het principe overneemt dat er om de vijf jaar een beoordeling plaatsvindt.

3. De woorden “ten minste” die tweemaal gebezigd worden, geven aanleiding tot rechtsonzekerheid en moeten weggelaten worden.

4. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt onder meer dat

“(…) de geldigheidsduur van de brevetten uitzonderlijk met één jaar verlengd [wordt] tot ten minste 1 september 2021”.

Aldus gesteld, is de draagwijdte van de verlenging waarin voorzien wordt dubbelzinnig. Het valt immers niet uit te sluiten dat er brevetten vervallen zijn tussen het begin van de lockdownmaatregelen en 31 augustus 2020. Als die brevetten met één jaar verlengd worden, zou dat betekenen dat de datum waarop de geldigheidsduur ervan vervalt vóór september 2021 zou vallen. Het is dan ook begrijpelijk dat de steller van het ontwerp hoe dan ook een verlenging tot 1 september 2021 wil toestaan teneinde aan de opleidingscentra daadwerkelijk een termijn van één jaar te geven om zich te organiseren en aan de betrokken hulpverleners-ambulanciers om de vereiste opleidingen te volgen.

Indien dit de bedoeling is, zou de *in fine* ontworpen bepaling als volgt herformuleert mogen worden:

“(…), de geldigheidsduur van de brevetten wordt uitzonderlijk met één jaar verlengd. De betrokken brevetten waarvan de verlenging krachtens de vorige zin vóór 1 september 2021 vervalt, worden verlengd tot die datum.”

Artikel 2

1. Artikel 1 van het ontwerp voorziet in een verlenging van de geldigheidsduur van de brevetten wegens “de opschorting of annulering” van de permanente vormingen ingevolge de gezondheids crisis COVID-19. Uit de uitleg van de gemachtigde en uit de inhoud van artikel 1 van het ontwerp blijkt dat die verlenging het voor de opleidingscentra mogelijk wil maken om zich te organiseren zodat opnieuw permanente vormingen gegeven kunnen worden en vijfjaarlijkse beoordelingen kunnen plaatsvinden, en er tevens wil voor zorgen dat de hulpverleners-ambulanciers van wie het brevet in 2020 vervalt en van wie de brevetverlenging wegens de gezondheids crisis COVID-19 in de war gestuurd is, die vormingen kunnen volgen en aan die beoordeling onderworpen mogen zijn.

Van de bij artikel 2 van het ontwerp ingevoerde regeling dienen dan ook de hulpverleners-ambulanciers uitgesloten te worden van wie het brevet in 2020 vervalt en die wegens de gezondheids crisis COVID-19 hun uren permanente vorming niet hebben kunnen volgen. Zo niet zou dat erop neerkomen dat een verlenging van de geldigheidsduur van de brevetten met één jaar toegestaan wordt, terwijl de betrokken hulpverleners-ambulanciers zich zouden kunnen beroepen op artikel 2 van het ontwerp om hun uren permanente vorming die

wegens de gezondheidscrisis COVID-19 opgeschort of geannuleerd zijn, niet te moeten inhalen. In een dergelijk geval zou de enige hinderpaal voor de verlenging van de betrokken brevetten het ontbreken zijn van een beoordeling in de zin van artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998. De organisatie van dergelijke beoordelingen lijkt een verlenging van de brevetten met een termijn van één jaar echter niet te rechtvaardigen uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel.

Ter wille van de evenredigheid en de samenhang met artikel 1 van het ontwerp dient het toepassingsgebied van artikel 2 bijgevolg beperkt te worden tot de hulpverleners-ambulanciers voor wie artikel 1 van het ontwerp niet geldt.

Een dergelijk verschil in behandeling tussen de hulpverleners-ambulanciers, naargelang zij door ontworpen artikel 1 of door ontworpen artikel 2 beoogd zijn, zou op een objectief criterium berusten, namelijk het feit dat het brevet van de eersten komt te vervallen en dat ze beoordeeld moeten worden in 2021, waardoor het hanteren van een strengere opleidingsvereiste gerechtvaardigd is, terwijl het brevet van de tweeden nog geldig is en dat zij in ieder geval een permanente vorming van vierentwintig uren in 2021 zullen moeten volgen, en dit met toepassing van artikel 15 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998.

2. De woorden “ten minste” die tweemaal gebezigd worden, geven aanleiding tot rechtsonzekerheid en weggelaten moeten worden.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp is overbodig, aangezien de geldigheidsduur van de onderscheidingstekens, met toepassing van artikel 24, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 februari 1998, samenvalt met de geldigheidsduur van het brevet die al bij artikel 1 verlengd wordt.

Artikel 3 moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 4

Besluiten hebben krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan echter aanvaardbaar zijn indien ze bij de wet toegestaan wordt. Terugwerkende kracht is, indien ze niet door de wet toegestaan wordt, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De gemachtigde bevestigt dat het koninklijk besluit, gelet op het voorwerp en het doel ervan, in dit geval in terugwerking moet voorzien. Verscheidene brevetten zullen immers wel al vervallen zijn tussen het begin van de *lockdown* en 1 september 2020, bij gebrek aan permanente vorming en beoordeling in de zin van artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998. Verscheidene hulpverleners-ambulanciers zijn bovendien al noodgedwongen de voorschriften aan het overtreden inzake hun verplichting om jaarlijks permanente vorming te volgen.

Artikel 4 van het ontwerp moet dan ook aldus herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE