



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69 533/2
du 11 juin 2021

advies 69 533/2
van 11 juni 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 août 2011 relatif à la
planification de l'offre de l'art
dentaire'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 augustus 2011 betreffende
de planning van het aanbod
van de tandheelkunde'

Le 7 juin 2021, 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juin 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2021.

*

Op 7 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de studenten en de universiteiten zo snel mogelijk op de hoogte moeten zijn van de quota ;

Dat dit de rechtszekerheid ten goede komt van zowel de studenten als van de universiteiten gelet op hun deelname aan het toelatingsexamen en de organisatie ervan voor de start van volgend academiejaar ;

Dat het bovendien nodig is om de globale quota vast te stellen opdat de gemeenschappen hun respectieve subquota kunnen bepalen ;

Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Conformément au paragraphe 1^{er}/1 de l'article 92 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', inséré par l'article 4 de la loi du 22 mars 2018, les critères pertinents pour la détermination des quotas sont les suivants :

« [...] Cette clé de répartition est fixée sur la base du nombre d'habitants répartis par communauté.

Le nombre d'habitants de la Communauté flamande est égal à la somme du nombre d'habitants de la Région flamande et du nombre d'habitants néerlandophones dans la Région de Bruxelles Capitale.

Le nombre d'habitants néerlandophones de la Région de Bruxelles Capitale est déterminé en fonction de la proportion d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire néerlandophone dans la Région de Bruxelles Capitale par rapport au nombre total d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone et néerlandophone dans la Région de Bruxelles Capitale.

Le nombre d'habitants de la Communauté française est égal à la somme du nombre d'habitants de la Région wallonne et du nombre d'habitants francophones de la Région de Bruxelles Capitale.

Le nombre d'habitants francophones de la Région de Bruxelles Capitale est déterminé en fonction de la proportion d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone dans la Région de Bruxelles Capitale par rapport au nombre total d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire francophone et néerlandophone dans la Région de Bruxelles Capitale ».

Il résulte du dossier que l'avis du 21 avril 2021 de la Cour des comptes, qui a servi de base à la détermination des quotas pour les universités relevant respectivement de la Communauté flamande et de la Communauté française, s'est fondé sur

« [...] les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2020 et le 1^{er} février 2020, dans le cadre de l'application de la loi spéciale de financement ».

Ce faisant, le calcul ne tient pas compte des élèves âgés de 6 ans et moins qui sont déjà en primaire et des élèves âgés de 18 ans ou plus qui sont encore en secondaire, ce qui ne correspond donc pas entièrement aux critères de l'article 92, § 1^{er}/1 précité.

Dans l'avis n° 66.027/2 donné le 25 avril 2019, la section de législation avait observé à cet égard ce qui suit :

« Il résulte du dossier que l'avis du 15 janvier 2019 de la Cour des comptes, qui a servi de base à la détermination des quotas pour les universités relevant respectivement de la Communauté flamande et de la Communauté française, s'est fondé sur 'les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2018 et le 1^{er} février 2018, dans le cadre de l'application de la loi spéciale de financement'¹, alors que les critères pertinents sont ceux qui résultent de l'article 92, § 1^{er}/1, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', inséré par l'article 4 de la loi du 22 mars 2018.

Dans la mesure où l'arrêté en projet s'approprie cette irrégularité, il est lui-même illégal² »³.

Pareille observation peut être réitérée en l'espèce.

Il sera par conséquent veillé au correct accomplissement de cette formalité.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Il est ainsi fait référence à la loi du 23 mai 2000 'fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions'.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : En ce sens, voir également l'avis n° 63.565/2 donné le 29 mai 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juin 2018 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63565.pdf>).

³ Avis n° 66.027/2 donné le 25 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mai 2019 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66.027.pdf>).

Le présent avis est toutefois donné sous la réserve suivante : la section de législation ne dispose pas des connaissances factuelles suffisantes pour pouvoir apprécier la pertinence des informations contenues dans l'avis formel n° 2021-02 du 2 février 2021 de la Commission de planification – qui renvoie lui-même à l'avis n° 2017-05 de cette même Commission –, qui a servi de base à la fixation du quota global pour la Belgique et, en conséquence, l'adéquation du nombre retenu avec les besoins en matière de soins dentaires ⁴.

*

⁴ Voir not. en ce sens, l'avis n° 61.731/2/V donné le 2 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 septembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61731.pdf>) ; l'avis n° 63.565/2 donné le 29 mai 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juin 2018 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63565.pdf>) ; l'avis n° 66.027/2 donné le 25 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mai 2019 'modifiant l'arrêté royal du 19 août 2011 relatif à la planification de l'offre de l'art dentaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66.027.pdf>).

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de studenten en de universiteiten zo snel mogelijk op de hoogte moeten zijn van de quota;

Dat dit de rechtszekerheid ten goede komt van zowel de studenten als van de universiteiten gelet op hun deelname aan het toelatingsexamen en de organisatie ervan voor de start van volgend academiejaar;

Dat het bovendien nodig is om de globale quota vast te stellen opdat de gemeenschappen hun respectieve subquota kunnen bepalen;

Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 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.

ALGEMENE OPMERKING

Overeenkomstig artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, welke paragraaf ingevoegd is bij artikel 4 van de wet van 22 maart 2018, zijn de relevante criteria voor het vaststellen van de quota de volgende:

“(…) Deze verdeelsleutel wordt vastgesteld op basis van het inwonersaantal per gemeenschap.

Het inwonersaantal van de Vlaamse Gemeenschap is gelijk aan de som van het inwonersaantal van het Vlaamse Gewest en het Nederlandstalige inwonersaantal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het Nederlandstalige inwonersaantal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald a ratio van het aandeel van de studenten in het Nederlandstalige basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verhouding tot het totaal aantal studenten in het Nederlands- en Franstalig basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het inwonersaantal van de Franse Gemeenschap is gelijk aan de som van het inwonersaantal van het Waalse Gewest en het Franstalige inwonersaantal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het Franstalige inwonersaantal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald a ratio van het aandeel van de studenten in het Franstalige basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verhouding tot het totaal aantal studenten in het Nederlands- en Franstalig basis- en secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

Uit het dossier blijkt dat het Rekenhof voor zijn advies van 21 april 2021 dat als basis gediend heeft voor het vaststellen van de quota voor de universiteiten die respectievelijk onder de Vlaamse Gemeenschap en onder de Franse Gemeenschap ressorteren, gesteund heeft op

“(…) les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2020 et le 1^{er} février 2020, dans le cadre de l’application de la loi spéciale de financement.”

Zodoende wordt in die telling geen rekening gehouden met de leerlingen van 6 jaar en jonger die reeds naar de lagere school gaan, noch met de leerlingen van 18 of meer die nog naar de middelbare school gaan, wat dus niet volledig overeenstemt met de criteria van voormeld artikel 92, § 1/1.

In advies 66.027/2 van 25 april 2019 heeft de afdeling Wetgeving in dat verband het volgende opgemerkt:

“Uit het dossier blijkt dat het advies dat het Rekenhof op 15 januari 2019 heeft gegeven en op basis waarvan de quota zijn bepaald voor de universiteiten die respectievelijk onder de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap vallen, is gebaseerd op ‘les données du comptage des élèves de plus de 6 ans et de moins de 18 ans, effectué entre le 15 janvier 2018 et le 1^{er} février 2018, dans le cadre de l’application de la loi spéciale de financement’,¹ terwijl de relevante criteria deze zijn die voortvloeien uit artikel 92, § 1/1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, dat is ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 22 maart 2018.

In zoverre het ontworpen besluit die onregelmatigheid overneemt, is het zelf onwettig^{2,3}.

Een dergelijke opmerking kan ook *in casu* gemaakt worden.

Bijgevolg moet er op toegezien worden dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

¹ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Er wordt aldus verwezen naar de wet van 23 mei 2000 ‘tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

² Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Zie in die zin ook advies 63.565/2, gegeven op 29 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 juni 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63565.pdf>).

³ Advies 66.027/2 van 25 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 5 mei 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66.027.pdf>.

Dit advies wordt evenwel verstrekt onder het volgende voorbehoud: de afdeling Wetgeving beschikt niet over de nodige feitenkennis om de relevantie te kunnen beoordelen van de gegevens die zijn vermeld in het formeel advies nr. 2021-02 van 2 februari 2021 van de Planningscommissie – dat op zijn beurt verwijst naar advies nr. 2017-05 van diezelfde commissie – en op basis waarvan het algemeen quotum voor België is bepaald, en kan dus niet beoordelen of het vastgelegde aantal afgestemd is op de noden inzake tandzorg.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁴ Zie in die zin inzonderheid advies 61.731/2/V, op 2 augustus 2017 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 september 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61731.pdf>) ; advies 63.565/2, op 29 mei 2018 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit 12 juni 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63565.pdf>) ; advies 66.027/2, op 25 april 2019 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 mei 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheelkunde’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66.027.pdf>).