



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.855/3
van 7 juli 2025

avis 77.855/3
du 7 juillet 2025

over

sur

een ontwerp van besluit van het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot wijziging
van het Koninklijk besluit van
27 april 1998 houdende vaststelling van
de normen waaraan een functie
'gespecialiseerde spoedgevallenzorg'
moet voldoen om erkend te worden en
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'arrêté royal du
27 avril 1998 fixant les normes
auxquelles une fonction 'soins urgents
spécialisés' doit répondre pour être
agréée et l'arrêté royal du 10 août 1998
fixant les normes auxquelles doit
répondre une fonction 'service mobile
d'urgence' (SMUR) pour être agréée'

Op 12 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het Koninklijk besluit van 27 april 1998 houdende vaststelling van de normen waaraan een functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' moet voldoen om erkend te worden en 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 24 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2025.

*

Le 12 juin 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘modifiant l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction 'soins urgents spécialisés' doit répondre pour être agréée et 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 24 juin 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 2025.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 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 van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot het verlengen tot en met 31 december 2028 van de mogelijkheid geboden bij artikel 13, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 27 april 1998 'houdende vaststelling van de normen waaraan een functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' moet voldoen om erkend te worden', om de medische permanentie ook door andere artsen dan die vermeld in artikel 9 van dat besluit te laten verzekeren (artikel 1 van het ontwerp), alsook tot het verlengen tot en met 31 december 2028 van de mogelijkheid geboden bij artikel 18, §§ 2 en 3, 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', om de medische permanentie ook door andere artsen dan die vermeld in artikel 6 van dat besluit te laten verzekeren (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2025 (artikel 3).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3 van de ordonnantie van 4 april 2019 'betreffende het ziekenhuisbeleid', op basis waarvan het Verenigd College erkenningsnormen voor onder meer ziekenhuizen en ziekenhuisactiviteiten mag vaststellen.

VORMVEREISTEN

4. Het advies van de afdeling ziekenhuizen van de Commissie voor Gezondheidszorg van de Adviesraad voor gezondheids- en welzijnszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, voorgeschreven door artikel 3 van de ordonnantie van 4 april 2019, en het verslag van het Rekenhof, voorgeschreven door artikel 5, § 1, I, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zijn niet gevoegd bij de adviesaanvraag. Volgens de gemachtigde werden de aanvragen voor dat advies en dat verslag begin juni ingediend en wordt het advies van de Adviesraad einde juni verwacht en het verslag van het Rekenhof einde juli.

Zolang dit advies en dit verslag niet zijn ingewonnen (en in voorkomend geval artikel 5, § 1, I, vierde, zesde, zevende en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is toegepast), kan het ontworpen besluit niet worden genomen.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Overeenkomstig artikel 3 ervan treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 januari 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel 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.

De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht als volgt:

“Deze overgangsmaatregel blijft evenredig in zover alle Belgische ziekenhuizen met een dergelijk tekort aan gekwalificeerd personeel kampen. Het blijft voorlopig nog steeds de enige mogelijkheid om de kwaliteit van de zorg te waarborgen en het wordt ook door alle deelstaten goedgekeurd. (...) Zoals in alle Belgische ziekenhuizen werd de overgangsmaatregel ook in de GGC-ziekenhuizen reeds in de feiten toegepast.”

¹ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Er kan worden aangenomen dat in hoofde van de betrokken ziekenhuizen en artsen geen verkregen situaties worden aangetast, aangezien de ontworpen regeling neerkomt op de regularisatie van hetgeen in de feiten gebeurd is sinds 1 januari 2025. In hoofde van de patiënten kan worden aangenomen dat zij geen nadeel zullen ondervinden door de terugwerkende kracht, aangezien de ontworpen regeling er juist toe strekt de permanentie op een adequate wijze te waarborgen door een voldoende snelle behandeling mogelijk te maken, zij het door een andere arts-specialist dan een gespecialiseerde urgentiearts, waar die behandeling anders te lang zou kunnen uitblijven, gelet op het tekort aan gespecialiseerde urgentieartsen. De terugwerkende kracht kan dan ook worden aanvaard, al moet daarbij worden aangestipt dat deze werkwijze niet getuigt van een goed regelgevingsbeleid, aangezien het aanhouden van het tekort aan gespecialiseerde urgentieartsen na 31 december 2024 voldoende lang kon worden voorzien.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Collège réuni, 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 des compétences ainsi limitées, 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 de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de prolonger jusqu'au 31 décembre 2028 inclus la possibilité, offerte par l'article 13, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 27 avril 1998 'fixant les normes auxquelles une fonction 'soins urgents spécialisés' doit répondre pour être agréée', de faire assurer la permanence médicale également par des médecins autres que ceux visés à l'article 9 de cet arrêté (article 1^{er} du projet), ainsi que de prolonger jusqu'au 31 décembre 2028 inclus la possibilité, offerte par l'article 18, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 10 août 1998 'fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction 'service mobile d'urgence' (SMUR) pour être agréée', de faire assurer la permanence médicale également par des médecins autres que ceux visés à l'article 6 de cet arrêté (article 2).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2025 (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 3 de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à la politique hospitalière', qui permet au Collège réuni de fixer des normes d'agrément, entre autres pour les hôpitaux et les activités hospitalières.

FORMALITÉS

4. L'avis de la section des hôpitaux de la Commission de la santé du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune, prescrit par l'article 3 de l'ordonnance du 4 avril 2019, de même que le rapport de la Cour des comptes, prescrit par l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', n'ont pas été joints à la demande d'avis. Selon le délégué, les demandes pour cet avis et ce rapport ont été introduites début juin, et l'avis du Conseil consultatif est attendu fin juin, tandis que le rapport de la Cour des comptes est attendu fin juillet.

Tant que cet avis et ce rapport n'auront pas été recueillis (et que, le cas échéant, l'article 5, § 1^{er}, I, alinéas 4, 6, 7 et 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'aura pas été appliqué), l'arrêté en projet ne pourra pas être pris.

Si l'accomplissement des formalités encore non accomplies devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, 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 coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Conformément à son article 3, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2025.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'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. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Deze overgangsmaatregel blijft evenredig in zover alle Belgische ziekenhuizen met een dergelijk tekort aan gekwalificeerd personeel kampen. Het blijft voorlopig nog steeds de enige mogelijkheid om de kwaliteit van de zorg te waarborgen en het wordt ook door alle deelstaten goedgekeurd. (...) Zoals in alle Belgische ziekenhuizen werd de overgangsmateregel ook in de GGC-ziekenhuizen reeds in de feiten toegepast ».

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Il peut être admis qu'à l'égard des hôpitaux et médecins concernés, il n'est pas porté atteinte à des situations acquises, puisque le dispositif en projet revient à régulariser une situation qui existe dans les faits depuis le 1^{er} janvier 2025. En ce qui concerne les patients, on peut considérer que la rétroactivité ne leur portera pas préjudice, le dispositif en projet ayant précisément pour objectif de garantir les permanences d'une manière adéquate en permettant un traitement suffisamment rapide, certes par un médecin spécialiste autre qu'un médecin urgentiste spécialisé, mais qui, dans le cas contraire, pourrait se faire attendre trop longtemps, compte tenu de la pénurie de médecins urgentistes spécialisés. La rétroactivité peut par conséquent être admise, bien qu'il faille souligner que ce procédé ne témoigne pas d'une bonne politique réglementaire, dès lors que la pénurie persistante de médecins urgentistes spécialisés après le 31 décembre 2024 était prévisible depuis suffisamment longtemps.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE