



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.499/2
du 21 février 2025

advies 77.499/2
van 21 februari 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
22 mai 1965 déterminant les
modalités de l'intervention du
Fonds d'aide médicale
urgente'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
22 mei 1965 houdende
vaststelling van de regels voor
de tussenkomst van het Fonds
voor dringende geneeskundige
hulpverlening'

Le 17 février 2025, 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, chargé de la Lutte contre la pauvreté, à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 22 mai 1965 déterminant les modalités de l'intervention du Fonds d'aide médicale urgente'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 février 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2025.

*

Op 17 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 1965 houdende vaststelling van de regels voor de tussenkomst van het Fonds voor dringende geneeskundige hulpverlening'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2025.

*

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 door een onverwachte toename in het aantal schuldvorderingen het Fonds onvoldoende middelen dreigt te hebben voor de tussenkomsten aan de ambulancediensten en met deze maatregel de financiële duurzaamheid van het Fonds verzekerd dient te worden.

Het koninklijk besluit dient in werking te treden vanaf 28 februari 2025 en voorziet de overgang van een minimaal percentage van tussenkomst in de onbetaalde facturen van de ambulancediensten door het Fonds Dringende Geneeskundige Hulpverlening naar een gesloten enveloppe systeem voor alle schuldvorderingen die door de ambulancediensten worden ingediend vanaf 1 maart 2025. Hierdoor kan het Fonds ten aanzien van alle ontvankelijke schuldvorderingen een tussenkomst blijven waarborgen ».

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 à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

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

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

Le système de remboursement, par le Fonds d'aide médicale urgente, des frais impayés de certaines interventions assurées par les services ambulanciers et PIT (paramedical intervention team) visés à l'article 7bis, § 2, de la loi du 8 juillet 1964 'relative à l'aide médicale urgente' est actuellement limité aux moyens dont dispose le Fonds – moyens qui sont insuffisants pour permettre le remboursement des frais impayés au taux actuel pendant toute l'année budgétaire en cours. Afin de garantir la continuité de ces remboursements pendant l'ensemble de l'année budgétaire, malgré l'insuffisance de ces moyens, le projet passe à un système d'enveloppe fermée, qui a logiquement pour conséquence une diminution du remboursement de ces frais.

Invitée à justifier ce recul au regard du principe de *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution en matière de protection de la santé, la déléguée a répondu :

« Wat betreft artikel 23 van de Grondwet:

1) De maatregel heeft betrekking op de ambulancediensten en niet op de patiënten. Er is aldus o.i. geen rechtstreekse impact op hen.

2) In zoverre zij toch enige impact zouden ondervinden, is deze o.i. niet aanzienlijk. De onbetaalde facturen vormen slechts een aandeel van alle facturen. De financiering per onbetaalde factuur wordt niet stopgezet, maar verminderd. De voorziene financiering aan het Fonds blijft ongewijzigd ».

Ces explications semblent assurer qu'il n'y a pas de recul sensible de la protection de la santé des bénéficiaires des interventions des services concernés, notamment dans la mesure où les factures impayées qui sont en principe à charge du Fonds restent marginales par rapport à l'ensemble des prestations facturées par les services ambulanciers et PIT, et eu égard au fait que, comme cela ressort de la motivation de l'urgence et des explications fournies par la déléguée ¹, le projet vise à garantir la pérennité du Fonds en manière telle que ces factures impayées puissent effectivement continuer à être mises à sa charge pendant l'ensemble de l'année budgétaire, fût-ce dans un pourcentage moindre, ce qui n'aurait plus nécessairement été le cas si la réglementation actuellement applicable n'était pas modifiée ². L'auteur de la norme devra le cas échéant néanmoins être en mesure d'établir cette absence de recul sensible.

Article 3

Invitée à expliciter la date d'entrée en vigueur du projet au 28 février 2025, la déléguée a indiqué :

« De algemene vergadering van het Fonds heeft op 24 oktober 2024 beslist om een alarmbelprocedure op te starten. In samenspraak met de commissaris werd besloten om de jaarrekening 2024 van het Fonds op te stellen in discontinuïteit. Het activiteitenverslag, de waarderingsregels en het verslag van de commissaris werden in de veronderstelling van discontinuïteit van het FDGH uitgewerkt.

De Minister heeft, nu de nieuw geïnstalleerde regering in volheid van bevoegdheid beslissingen kan nemen, gekozen om het voortbestaan van het Fonds veilig te stellen. Er zijn echter geen extra middelen beschikbaar, waardoor gekozen wordt voor een gesloten enveloppe systeem. Gezien alle documenten met betrekking tot de jaarafsluiting van het Fonds van 2024 in discontinuïteit zijn genomen, dienen deze in geval van voortbestaan aangepast worden naar een scenario van continuïteit en dienen deze aan de raad van bestuur in maart 2025 voorgelegd te worden.

Hoewel een beslissing tot ontbinding van het Fonds en aanduiding van een vereffenaar bevestigd dient te worden bij KB, zou dit niet het geval zijn in het scenario van een faillissement, aldus het juridisch advies dat bepaalde leden van de raad van bestuur hebben ingewonnen.

¹ Voir l'observation formulée sous l'article 3.

² En effet, la motivation de l'urgence relève à cet égard qu'à droit constant « le Fonds risque de ne pas disposer de moyens suffisants pour les interventions aux services ambulanciers » tandis que suite à la modification en projet la même motivation énonce ce qui suit : « Hierdoor kan het fonds ten aanzien van alle ontvankelijke schuldvorderingen een tussenkomst blijven waarborgen ».

Dit maakt dat we zo snel mogelijk de nieuwe regeling in voege wensen te laten treden. Daarnaast is het wenselijk dat bij de enveloppe op jaarbasis, zoveel mogelijk schuldvorderingen die dat jaar worden ingediend, binnen deze enveloppe vallen om deze schuldvorderingen zoveel mogelijk gelijk te behandelen. De laatste uitbetaling in februari had betrekking op prestaties van het vierde trimester 2023 en op invorderingsprocedures die afgesloten werden in het laatste kwartaal 2024. De nieuwe regeling zou zo van toepassing zijn vanaf de prestaties 2024 en de afgesloten invorderingsprocedures 2025. De eerstvolgende vervalmaand voor indiening van facturen is op basis van het KB van 22 mei 1965, april 2025. Door het nu zo snel mogelijk in werking te laten treden, kunnen we gedurende de maand voor de vervalmaand de nieuwe regeling m.b.t. facturen die vanaf 1 maart 2025 ingediend worden toelichten aan de ambulancediensten ».

*

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 het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat door een onverwachte toename in het aantal schuldvorderingen het Fonds onvoldoende middelen dreigt te hebben voor de tussenkomsten aan de ambulancediensten en met deze maatregel de financiële duurzaamheid van het Fonds verzekerd dient te worden.

Het koninklijk besluit dient in werking te treden vanaf 28 februari 2025 en voorziet de overgang van een minimaal percentage van tussenkomst in de onbetaalde facturen van de ambulancediensten door het Fonds Dringende Geneeskundige Hulpverlening naar een gesloten enveloppe systeem voor alle schuldvorderingen die door de ambulancediensten worden ingediend vanaf 1 maart 2025. Hierdoor kan het Fonds ten aanzien van alle ontvankelijke schuldvorderingen een tussenkomst blijven waarborgen.”

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 1

De vergoedingen door het Fonds voor dringende geneeskundige hulpverlening van de onbetaalde kosten voor bepaalde tussenkomsten van de ambulancediensten en het PIT (paramedisch interventieteam), bedoeld in artikel 7bis, § 2, van de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’, blijven in de huidige regeling beperkt tot de middelen waarover het fonds beschikt. Die middelen zijn ontoereikend om de onbetaalde kosten tijdens heel het lopende begrotingsjaar aan het huidige tarief te kunnen vergoeden. Om desondanks te garanderen dat die vergoedingen tijdens het hele begrotingsjaar kunnen worden doorbetaald, stapt het ontwerp over op een geslotenenvopperegeling, met als logisch gevolg dat de vergoeding van die kosten wordt verlaagd.

Op de vraag wat de reden is voor die stap terug ten aanzien van het in artikel 23 van de Grondwet verankerde standstillbeginsel inzake de bescherming van de gezondheid, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Wat betreft artikel 23 van de Grondwet:

1) De maatregel heeft betrekking op de ambulancediensten en niet op de patiënten. Er is aldus o.i. geen rechtstreekse impact op hen.

2) In zoverre zij toch enige impact zouden ondervinden, is deze o.i. niet aanzienlijk. De onbetaalde facturen vormen slechts een aandeel van alle facturen. De financiering per onbetaalde factuur wordt niet stopgezet, maar verminderd. De voorziene financiering aan het Fonds blijft ongewijzigd.”

Die uitleg lijkt te waarborgen dat de bescherming van de gezondheid van personen voor wie de betrokken diensten tussenkomen, niet aanzienlijk achteruitgaat, met name doordat de onbetaalde facturen die in principe ten laste van het fonds komen nog altijd maar een klein onderdeel vormen van alle prestaties die door de ambulancediensten en door het PIT worden gefactureerd, alsook gelet op het feit dat, zoals uit de motivering van de spoedeisendheid en uit de uitleg van de gemachtigde blijkt,¹ het ontwerp ertoe strekt de duurzaamheid van het fonds te verzekeren zodat die onbetaalde facturen tijdens het hele begrotingsjaar nog altijd daadwerkelijk, zij het voor een kleiner percentage, ten laste van het fonds kunnen komen. Het is niet zeker dat dat laatste nog het geval zou zijn geweest indien de momenteel geldende regelgeving ongewijzigd was gebleven.² De steller van de norm moet in voorkomend geval evenwel kunnen aantonen dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang.

Artikel 3

Op de vraag waarom het ontwerp op 28 februari 2025 in werking treedt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De algemene vergadering van het Fonds heeft op 24 oktober 2024 beslist om een alarmbelprocedure op te starten. In samenspraak met de commissaris werd besloten om de jaarrekening 2024 van het Fonds op te stellen in discontinuïteit. Het activiteitenverslag, de waarderingsregels en het verslag van de commissaris werden in de veronderstelling van discontinuïteit van het FDGH uitgewerkt.

De Minister heeft, nu de nieuw geïnstalleerde regering in volheid van bevoegdheid beslissingen kan nemen, gekozen om het voortbestaan van het Fonds veilig te stellen. Er zijn echter geen extra middelen beschikbaar, waardoor gekozen wordt voor een gesloten enveloppe systeem. Gezien alle documenten met betrekking tot de jaarafsluiting van het Fonds van 2024 in discontinuïteit zijn genomen, dienen deze in geval van voortbestaan aangepast worden naar een scenario van continuïteit en dienen deze aan de raad van bestuur in maart 2025 voorgelegd te worden.

¹ Zie de opmerking over artikel 3.

² In de motivering van de spoedeisendheid wordt in dat verband immers enerzijds opgemerkt dat zonder inhoudelijke wijzigingen “le Fonds risque de ne pas disposer de moyens suffisants pour les interventions aux services ambulanciers”, en wordt anderzijds gesteld dat het fonds als gevolg van de ontworpen wijziging “ten aanzien van alle ontvankelijke schuldvorderingen een tussenkomst [kan] blijven waarborgen.”

Hoewel een beslissing tot ontbinding van het Fonds en aanduiding van een vereffenaar bevestigd dient te worden bij KB, zou dit niet het geval zijn in het scenario van een faillissement, aldus het juridisch advies dat bepaalde leden van de raad van bestuur hebben ingewonnen.

Dit maakt dat we zo snel mogelijk de nieuwe regeling in voege wensen te laten treden. Daarnaast is het wenselijk dat bij de enveloppe op jaarbasis, zoveel mogelijk schuldvorderingen die dat jaar worden ingediend, binnen deze enveloppe vallen om deze schuldvorderingen zoveel mogelijk gelijk te behandelen. De laatste uitbetaling in februari had betrekking op prestaties van het vierde trimester 2023 en op invorderingsprocedures die afgesloten werden in het laatste kwartaal 2024. De nieuwe regeling zou zo van toepassing zijn vanaf de prestaties 2024 en de afgesloten invorderingsprocedures 2025. De eerstvolgende vervalmaand voor indiening van facturen is op basis van het KB van 22 mei 1965, april 2025. Door het nu zo snel mogelijk in werking te laten treden, kunnen we gedurende de maand voor de vervalmaand de nieuwe regeling m.b.t. facturen die vanaf 1 maart 2025 ingediend worden toelichten aan de ambulancediensten.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX