

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 108.601 van 28 juni 2002

A. 115.210/VI-16.176

In zake: **de vereniging zonder winstoogmerk LES
CLINIQUES SAINT-JOSEPH,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd
door de Minister van Sociale Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER,
advocaten,
Emile de Motlaan 19
1000 Brussel.

**DE WND. VOORZITTER VAN DE VIe KAMER VAN DE
RAAD VAN STATE, RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien de op 14 januari 2002 ingestelde vordering, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk Les Cliniques Saint-Joseph de schorsing vordert van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 4 oktober 2001 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van de verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 november 2001;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van dezelfde handeling vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van mevr. DEBROUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 12 juni 2002 waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 26 juni 2002 om 9.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en van de beschikking tot bepaling van de rechtsdag;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. Jérôme SOHIER, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van mevr. CARLIER, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feitelijke en juridische gegevens dienstig zijn voor het onderzoek van de vordering:

1. Uit artikel 87 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, gewijzigd bij de wet van 30 maart 1994, blijkt meer bepaald dat de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, binnen een totaal budget voor het Rijk, vastgelegd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor ieder ziekenhuis, op basis van een budget van financiële middelen en van een quotum van verpleegdagen, de prijs per verpleegdag vaststelt.

2. Het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, dat is uitgevaardigd op grond van artikel 87 van de genoemde wet op de ziekenhuizen, heeft de voorwaarden en regelen bepaald voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling

van het quotum van de verpleegdagen voor de ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten.

3. Het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 is gewijzigd bij een besluit van 23 december 1999.

De tenuitvoerlegging van dat ministerieel besluit is geschorst bij arrest nr. 89.631 van 15 september 2000 op de grond dat het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen niet voor alle bepalingen ervan was ingewonnen;

4. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies L. 31.118/3 van 10 juli 2001 verklaard dat het ontwerp dat het thans bestreden besluit zou worden, ertoe strekte het ministerieel besluit van 23 december 1999 in te trekken, en de bepalingen ervan grotendeels ongewijzigd opnieuw in te voeren, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000, zijnde de datum waarop het besluit van 23 december 1999 in werking moest treden.

5. Artikel 43, § 3, van het genoemde ministerieel besluit van 2 augustus 1986, dat onder meer gewijzigd is bij artikel 19 van het bestreden ministerieel besluit van 4 oktober 2001, bepaalt onder meer dat voor de kosten van de spoedgevallendiensten een aantal basispunten worden toegekend per honderd bedden, op basis van in de nomenclatuur gestelde criteria (nr. 590100, nr. 590122, nr. 590144), waarbij dat getal wordt verhoogd op basis van de waarde per bezet bed van de toeslagen voor dringende geneeskundige verstrekkingen voor opgenomen patiënten, gedurende de twee laatst gekende dienstjaren, zoals bedoeld in artikel 26, § 1, van de nomenclatuur, met uitzondering evenwel van de prestaties van klinische biologie. Die punten worden toegekend op basis van een rangschikking in decielen, waarbij de basispunten worden vermenigvuldigd met 1 voor de eerste drie decielen, met 1,20 voor het vierde, vijfde en zesde deciel, met 1,40 voor het zevende deciel, met 1,60 voor het achtste deciel, met 1,80 voor het negende deciel en met 2 voor het tiende deciel; 15 punten worden toegekend aan ziekenhuizen die beantwoorden aan de criteria van nr. 590122 of nr. 590144 van de nomenclatuur. Zodra een ziekenhuis erkend is, hetzij voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen, hetzij voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' staat het minimum van 15 punten vast voor slechts één van de twee functies. Het behoud van het voormelde aantal punten is afhankelijk van het verzamelen en verzenden van de gegevens met betrekking tot de activiteit van de dienst spoedgevallen overeenkomstig de richtlijnen van de Minister die de

Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft en de Minister die de vaststelling van het budget van financiële middelen onder zijn bevoegdheid heeft.

Overwegende dat de partijen uitleggen dat als gevolg van de omstrede wijziging de ziekenhuizen die zowel voor de functie "gespecialiseerde spoedgevallenzorg" als voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' erkend zijn in verschillende vestigingen, of die, zoals de verzoekende partij, voor verscheidene 'spoedgevallendiensten' verspreid over verschillende vestigingen erkend zijn, vóór de inwerkingtreding van de bestreden handeling voor de beide functies spoedgevallen konden rekenen op een gewaarborgd minimumaantal 'punten', terwijl het principe van het bestreden ministerieel besluit is dat de gewaarborgde minima slechts gelden voor één van de beide functies; dat het minimumaantal punten voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' bovendien door het bestreden ministerieel besluit wordt gehalveerd;

Overwegende dat volgens artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, "de schorsing van de tenuitvoerlegging (...) alleen kan worden bevolen als ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of het aangevochten reglement kunnen verantwoorden en op voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen";

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan "schending van de rechtsregels en -principes, inzonderheid van het beginsel van de niet-terugwerking, en aan machtsoverschrijding; dat ze aanvoert dat de bestreden handeling, gesteld op 4 oktober 2001, bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 13 november 2001 en uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2000; dat ze stelt dat de wijzigingen die bij die handeling worden aangebracht in de regeling betreffende de financiering van de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' en de functie 'spoedgevallenzorg' niet mogen terugwerken;

Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat een bestuurshandeling mag terugwerken indien dit onontbeerlijk blijkt voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst; dat dat onder meer het geval is wanneer een handeling die eerder door de Raad van State vernietigd is, opnieuw wordt gesteld; dat het bestreden ministerieel besluit enkel is aangenomen om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen, zoals de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen heeft vastgesteld; dat bij het intrekken van het genoemde

ministerieel besluit van 23 december 1999 en de vervanging ervan door het bestreden ministerieel besluit bovendien rekening is gehouden met het schorsingsarrest dat de Raad van State op 15 september 2000 heeft gewezen; dat het bestreden besluit wel voor advies aan de afdeling Financiering van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen is voorgelegd; dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het advies dat ze heeft uitgebracht over het ontwerp dat het bestreden besluit zou worden, geconcludeerd heeft dat de terugwerkende kracht ervan wettelijk verantwoord was;

Overwegende dat het bestreden besluit door de verwerende partij is uitgevaardigd nadat het genoemde ministerieel besluit van 23 december 1999, met hetzelfde onderwerp, waarvan de tenuitvoerlegging geschorst is bij arrest nr. 89.631 van 15 september 2000, door haar was ingetrokken; dat, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt in het advies dat ze heeft uitgebracht over het ontwerp dat het bestreden besluit zou worden, dit besluit "ertoe (strekt) de leemte op te vullen, die is ontstaan ten gevolge van de schorsing van het ministerieel besluit van 23 december 1999"; dat, ook al kan een eenzijdige rechtshandeling gesteld door een administratieve overheid in beginsel niet terugwerken, dat wil zeggen uitwerking hebben op een vroegere datum dan de datum van inwerkingtreding ervan, aan die regel kan worden voorbijgegaan, meer bepaald wanneer zulks nodig is om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen; dat evenwel, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft gesteld in haar advies L. 31.118/3 van 10 juli 2001, opdat de terugwerkende kracht van een regeling, en a fortiori de inmenging daarvan in de hangende gedingen, verantwoord zijn, echter ook nog vereist is dat het algemeen beginsel betreffende de rechtszekerheid en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd;

Overwegende dat het bestreden ministerieel besluit in casu de bepalingen van het genoemde ministerieel besluit van 23 december 1999 grotendeels overneemt; dat de schorsing van de tenuitvoerlegging daarvan gelast is wegens een externe en niet wegens een inhoudelijke onregelmatigheid; dat dat ministerieel besluit bijgevolg opnieuw mocht worden gesteld op voorwaarde dat de onregelmatigheid waarmee het was aangetast rechtgezet werd; dat niet blijkt dat de rechtssubjecten waarop het bestreden ministerieel besluit van toepassing is, verrast zijn kunnen worden door de betrokken bepalingen; dat het beginsel van de rechtszekerheid bijgevolg niet geschonden lijkt te zijn; dat de verzoekende partij bovendien tevergeefs aanvoert dat afbreuk wordt gedaan aan haar verkregen rechten, aangezien deze de toepassing van een nieuwe regeling niet kunnen beletten, noch kunnen beletten dat die regeling opnieuw wordt gesteld; dat de

inmenging in de hangende gedingen die het gevolg is van de omstandigheid dat de handeling opnieuw wordt gesteld met terugwerkende kracht in casu geen gevolgen lijkt te hebben die niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel; dat het middel niet ernstig lijkt en de nietigverklaring van het bestreden ministerieel besluit niet lijkt te kunnen wettigen;

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent "aan schending van de artikelen 94 en volgende van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, aan schending van de beginselen van redelijk bestuur en van gewettigd vertrouwen, en aan machtsoverschrijding"; dat ze aanvoert dat bij het bestreden ministerieel besluit artikel 43, § 3, 2°, b.4 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 wordt gewijzigd, waarbij de financiering van de activiteit 'spoedgevallen' beperkt wordt tot één enkele functie per ziekenhuis en de financiering van de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' beperkt wordt tot een minimum van vijftien punten, terwijl bij beslissingen over de financiering van ziekenhuisactiviteiten er uiteraard voor gezorgd moet worden dat de erkenningsnormen die aan het ziekenhuis worden opgelegd, geëerbiedigd kunnen worden, wat niet het geval is bij toepassing van het bestreden besluit;

Overwegende dat de verwerende partij terecht aanvoert dat het bestreden ministerieel besluit gegrond is op de artikelen 88, 93 en 97 van de wet op de ziekenhuizen, dat de wetgever bij artikel 97 geenszins heeft voorgeschreven dat bij het uitvaardigen van bepalingen tot vaststelling van de verpleegdagprijs, zoals bedoeld in de bestreden handeling, rekening gehouden moet worden met de erkenningsregels, die onderscheiden zijn van de regels waarbij de financiering wordt bepaald; dat het middel niet ernstig lijkt en de nietigverklaring van het bestreden ministerieel besluit niet lijkt te wettigen;

Overwegende dat de verzoekende partij een derde middel ontleent "aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het gelijkheidsbeginsel, en aan machtsoverschrijding"; dat ze aanvoert dat, wat de financiering betreft, de ziekenhuizen die zowel voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' als voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' erkend zijn, bij het bestreden besluit op dezelfde wijze behandeld worden, ongeacht het aantal vestigingen waar die functies bestaan, en dat de gewaarborgde minima slechts gelden voor één van de twee functies, terwijl niets een gelijke behandeling van de ziekenhuizen voor de financiering van zulke functies ongeacht het aantal vestigingen waar die functies bestaan, kan wettigen; dat er hoe dan ook, wat betreft de 'spoedgevallendiensten' in de gezondheidszorg, sprake is van een

kennelijke wanverhouding tussen de beoogde doelstellingen en de aangewende middelen; dat niets wettigt dat voor de ene functie voorzien wordt in gewaarborgde minima en voor de andere niet;

Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat artikel 97 van de wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen overeenstemt met het vroegere artikel 5, § 5, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986; dat in het verslag aan de Koning dat dat koninklijk besluit voorafgaat staat dat in dat artikel "ook het beginsel (is) opgenomen dat de kostprijs van de ziekenhuizen kan worden vergeleken. De bedoeling hiervan is dat ziekenhuizen met gelijksoortige opdracht en activiteiten onder dezelfde voorwaarden zouden worden gefinancierd. Met andere woorden zullen de vergelijkingen moeten leiden tot aanpassing van hun budget en derhalve van hun prijs. Aldus zal de financiering op meer objectieve en meer verantwoorde wijze gebeuren"; dat ze stelt dat de nieuwe financieringsregeling waarin het koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986 voorziet, steunt op het basisbeginsel dat bij een in de Ministerraad genomen beslissing een nationaal budget wordt vastgesteld voor de werking van alle ziekenhuizen van het land, waarbij de financiering van de ziekenhuizen moet gebeuren binnen de perken van dat budget, en dit om de overheid in staat te stellen de ziekenhuisuitgaven beter te beheersen; dat ze besluit dat het bestreden ministerieel besluit niet als discriminerend kan worden beschouwd omdat daarin de ziekenhuizen die zowel voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' als voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' erkend zijn, op dezelfde wijze worden behandeld zonder dat rekening wordt gehouden met het aantal vestigingen waar die functies bestaan; dat immers blijkt dat artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen, dat daarvan de rechtsgrond is, niet uitgaat van ziekenhuizen die in alle opzichten gelijk zijn, maar over soortgelijke ziekenhuizen, met eenzelfde structuur; dat ze aanvoert dat voorzover de ziekenhuizen die zowel voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' als voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' erkend zijn, qua structuur met elkaar overeenstemmen, los van het aantal vestigingen waar die functies bestaan, ze overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen op volstrekt dezelfde wijze behandeld kunnen worden wat betreft de financiering van de twee afdelingen; dat ze aanvoert dat met toepassing van het bestreden ministerieel besluit de gewaarborgde minima weliswaar slechts gelden voor één van de twee functies, maar dat bij artikel 19 een forfaitaire financiering wordt gewaarborgd voor de ziekenhuizen die over een 'spoedgevallendienst' beschikken die beantwoordt aan de vastgestelde voorwaarden, ongeacht het aantal patiënten dat die dienst te verzorgen krijgt; dat de bedoeling van het bestreden ministerieel besluit er aldus in bestaat de ziekenhuizen te responsabiliseren en het

fenomeen te bestrijden waarbij 'spoedgevallendiensten' worden opgericht en de daarmee samenhangende financiering wordt aangevraagd terwijl het aantal patiënten dat die dienst te behandelen krijgt, onvoldoende is; dat ze aanvoert dat het Arbitragehof erkend heeft dat de wet op de ziekenhuizen talrijke maatregelen bevat die strekken tot beheersing van de overheidsuitgaven (Arbitragehof, 14 oktober 1997, nr. 60/97), zodat het beginsel ingevoerd bij het bestreden ministerieel besluit, dat inhoudt dat de gewaarborgde minima slechts gelden voor één van de beide functies, niet beschouwd kan worden als strijdig met het evenredigheidsbeginsel;

Overwegende dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is; dat dezelfde regels er overigens aan in de weg staan dat bepaalde categorieën van personen die zich in situaties bevinden die, uit het oogpunt van de maatregel in kwestie wezenlijk verschillen, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke rechtvaardiging blijkt te bestaan; dat de vraag of zulk een rechtvaardiging voorhanden is, dient te worden beantwoord in het licht van het doel en de gevolgen van de gehekkelde maatregel en van de aard van de beginselen die op het spel staan; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen niet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel;

Overwegende dat de verzoekende partij tegen het bestreden ministerieel besluit inbrengt dat daarbij de ziekenhuizen die zowel voor de functie 'gespecialiseerde spoedgevallenzorg' als voor de functie 'eerste opvang van spoedgevallen' erkend zijn op dezelfde wijze worden behandeld, zonder dat rekening wordt gehouden met het aantal vestigingen waar zulke functies bestaan;

Overwegende dat op het eerste gezicht niet blijkt dat de situatie van de betrokken ziekenhuizen dermate verschillend is dat ze niet op dezelfde wijze behandeld zouden kunnen worden; dat het bestreden ministerieel besluit ertoe strekt te voorkomen dat 'spoedgevallendiensten' die een onvoldoende aantal patiënten te behandelen krijgen, worden gefinancierd, en de financiering van de diensten te laten afhangen van de werkelijke bezettingsgraad van de bedden; dat uit het besluit, ondanks de beperkingen die daarbij worden opgelegd, geen kennelijke wanverhouding blijkt tussen de nagestreefde doeleinden en de aangewende middelen; dat het bijgevolg op het eerste gezicht niet discriminerend lijkt in de zin van de genoemde grondwettelijke regels;

Overwegende dat uit het bovenstaande blijkt dat het middel niet ernstig lijkt en de nietigverklaring van het bestreden ministerieel besluit niet lijkt te kunnen wettigen;

Overwegende dat de vordering, aangezien ze niet voldoet aan één van de vereisten van het genoemde artikel 17, § 2, van de wetten op de Raad van State, niet kan worden toegewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering wordt afgewezen.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op achtentwintig juni tweeduizend twee door:

de HH.	LEWALLE,	staatsraad, wnd. voorzitter,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL

P. LEWALLE

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973