

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.786/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.786/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 juni 2001 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 94, derde alinea, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 6 juin 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 94, alinéa 3, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987", a donné le 10 juillet 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

De sectoriële akkoorden tussen de werkgevers, de werknemers van de ziekenhuizen en de regering, gesloten ingevolge de basisakkoorden van 4 juli 1991 en 22 november 1991, voorzien in sociale maatregelen voor het verplegend en verzorgend personeel. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit houdt een regeling in m.b.t. de kosten die het gevolg zijn van de bijkomende voordelen die, ter uitvoering van die akkoorden, worden toegekend aan het personeel dat geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt door de honoraria. Volgens het ontwerp worden die kosten onder bepaalde voorwaarden voor de helft gedekt door het budget van financiële middelen van het ziekenhuis; indien aan een aantal bijkomende voorwaarden wordt voldaan, worden de kosten volledig gedekt door het budget van financiële middelen (artikelen 2 en 3). De bedoelde voorwaarden hebben telkens o.m. te maken met de integratie van de artsen in het betrokken ziekenhuis.

Op 1 maart 2000 en 22 juni 2000 zijn nieuwe akkoorden gesloten, die voorzien in nieuwe voordelen voor het verplegend en verzorgend personeel. Het ontwerp bepaalt dat de kosten van de bijkomende voordelen voor het personeel dat geheel of gedeeltelijk door de honoraria gefinancierd wordt, volledig gedekt worden door het budget van financiële middelen (artikel 4).

RECHTSGROND

De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 94, derde lid, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987. Naar luid van die bepaling kan het budget (van financiële middelen), overeenkomstig nader door de Koning te bepalen voorwaarden en regelen, o.m. "kosten dekken die verband houden met de in artikel 95, 2°, a) tot en met e), bedoelde verstrekkingen aan patiënten die in een ziekenhuis worden opgenomen en er kunnen verblijven". Het gaat meer bepaald om kosten die verband houden met geneeskundige verstrekkingen, verleend aan gehospitaliseerde of ambulante patiënten.

Kosten die niet gedekt worden door het budget van financiële middelen, vallen ten laste van de honoraria. Sinds de invoeging van artikel 139bis in de wet op de ziekenhuizen, bij een koninklijk besluit van 16 april 1997 ¹, is duidelijk dat niet enkel kosten die direct verbonden zijn met de uitvoering van medische prestaties, maar ook kosten die daarmee slechts indirect verbonden zijn, zoals o.m. kosten van het verpleegkundig en verzorgend personeel, ten laste van de honoraria vallen ².

Artikel 94, derde lid, van de wet op de ziekenhuizen, gelezen in samenhang met de artikelen 95, 2°, en 139bis, verleent de Koning dus de macht om te bepalen dat die kosten slechts gedeeltelijk ten laste komen van het budget van financiële middelen, en tevens om te bepalen dat die tenlasteneming afhankelijk is van het vervuld zijn van een aantal voorwaarden.

¹Koninklijk besluit van 16 april 1997 houdende maatregelen met het oog op het invoegen van een Afdeling 3bis in Hoofdstuk III van Titel IV bevattende een artikel 139bis in de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met toepassing van artikel 13, 3°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Het koninklijk besluit van 16 april 1997 is bekrachtigd bij artikel 4, 1°, van de wet van 12 december 1997. Een beroep tot vernietiging, gericht tegen de laatstgenoemde wetsbepaling, is verworpen door het Arbitragehof (arrest van 9 juni 1999, nr. 62/99).

²Volgens de Raad van State waren, vóór de invoeging van artikel 139bis in de wet op de ziekenhuizen, de kosten die slechts onrechtstreeks verbonden waren met de uitvoering van medische prestaties, niet ten laste van de honoraria, en kon de Koning de financiering ervan door het budget van financiële middelen niet doen afhangen van het vervuld zijn van bepaalde voorwaarden. Om die reden vernietigde de Raad van State het koninklijk besluit van 29 september 1992 tot uitvoering van artikel 94, derde lid, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987; dat koninklijk besluit bevatte, i.v.m. de financiering van de voordelen voortvloeiend uit de sociale akkoorden van 4 juli 1991 en 22 november 1991, een regeling die in het ontworpen besluit wordt overgenomen (R.v.St., 15 maart 1996, v.z.w. "Chambre syndicale belge des institutions de soins", nr. 58.641). Het koninklijk besluit van 16 april 1997, genoemd in de vorige noot, is bedoeld om de gevolgen van die rechtspraak ongedaan te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In de Nederlandse tekst vervange men de woorden "derde alinea" door "derde lid".

Aanhef

1. In het eerste lid vervange men het woord "ingevoerd" door "ingevoegd".

In de Nederlandse tekst vervange men het woord "bevestigd" bovendien door "bekrachtigd".

2. In de Nederlandse tekst van het tweede lid moet de datum verbeterd worden ("14 september 2000" in plaats van "14 december 2000").

3. In het zevende lid kan het nummer van het voorliggende advies (31.786/3) vermeld worden.

Artikel 2

1. Paragraaf 1 kan duidelijker geredigeerd worden. De Raad van State geeft de volgende tekst ter overweging :

"§ 1. De kosten die het gevolg zijn van de bijkomende voordelen bedoeld in de sectoriële akkoorden van 4 juli en 22 november 1991, die toegekend worden aan het personeel waarvan de financiering, geheel of gedeeltelijk, ten laste van

.../...

de honoraria valt, en die verband houden ³ met geneeskundige verstrekkingen als bedoeld in artikel 95, 2°, van de wet op de ziekenhuizen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de activiteiten voor niet gehospitaliseerde patiënten, worden gedekt door het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, mits voldaan is aan de voorwaarden en de regels bepaald in §§ 1 en 2."

2. In paragraaf 2 dienen de onderdelen genummerd te worden van 1° tot 6° (en niet van 1) tot 5), gevolgd door een 6°).

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de artikelen 2, § 3, en 3, §§ 1 en 2.

3. In paragraaf 3, 1) (lees : 1°) en 2°, is sprake van voorwaarden die ten laatste op 1 januari 2001 vervuld moesten zijn.

Die bepaling heeft tot gevolg dat ziekenhuizen die op 1 januari 2001 niet aan de bedoelde voorwaarden voldeden, ook in de toekomst niet onderworpen kunnen worden aan de ontworpen regeling. Voor dat verschil in behandeling tussen ziekenhuizen die al dan niet onder de toepassing van de ontworpen regeling vallen, lijkt er geen wettelijke verantwoording te zijn.

De bepaling in verband met de uiterste datum waarop aan de bedoelde voorwaarden moet zijn voldaan, lijkt dan ook weggelaten te moeten worden. Indien een wettelijke verantwoording kan worden gegeven voor het vaststellen van een uiterste datum, dient die, gelet op het algemeen beginsel van de rechtszekerheid, in elk geval in de toekomst te worden gesitueerd.

³Zie de terminologie van artikel 94, derde lid, van de wet op de ziekenhuizen.

4. Volgens artikel 2, § 3, 2°, tweede lid, zullen de reeds toegekende bijkomende middelen gerecupereerd worden, indien het in het eerste lid bedoelde akkoord (tussen de ziekenhuisbeheerder en de Medische Raad) niet wordt nageleefd.

Het is beter om in het eerste lid te preciseren dat er niet enkel een akkoord moet zijn, maar dat het ook effectief uitgevoerd moet worden, en om het tweede lid dan weg te laten. Door in het tweede lid de aandacht toe te spitsen op de terugvordering van toegekende middelen, wordt immers de indruk gewekt dat zulke terugvordering alleen in het aldaar besproken geval mogelijk is. Het spreekt echter vanzelf dat, als niet voldaan is aan een van de andere voorwaarden bepaald in de artikelen 2 en 3, een terugvordering van ten onrechte toegekende middelen mogelijk is.

Artikel 3

In verband met het vereiste dat aan de in paragraaf 2 bedoelde voorwaarden ten laatste op 1 januari 2001 voldaan moest zijn, wordt verwezen naar opmerking 3 bij artikel 2.

PORTEE DU PROJET

Les accords sectoriels entre les employeurs, les travailleurs des hôpitaux et le gouvernement, conclus à la suite des accords de base des 4 juillet 1991 et 22 novembre 1991, prévoient des mesures sociales pour le personnel infirmier et le personnel soignant. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler les coûts résultant des avantages complémentaires accordés, en exécution de ces accords, au personnel hospitalier dont le financement est, en tout ou partie, à charge des honoraires. Le projet prévoit que la moitié de ces coûts est, à certaines conditions, supportée par le budget des moyens financiers de l'hôpital; les coûts étant intégralement couverts par le budget des moyens financiers lorsque certaines conditions supplémentaires sont réunies (articles 2 et 3). Chacune de ces conditions est notamment liée à l'intégration des médecins dans l'hôpital concerné.

De nouveaux accords prévoyant de nouveaux avantages pour le personnel infirmier et pour le personnel soignant ont été conclus les 1^{er} mars 2000 et 22 juin 2000. Le projet dispose que les coûts résultant des avantages complémentaires prévus pour le personnel dont le financement est, en tout ou partie, à charge des honoraires sont intégralement couverts par le budget des moyens financiers (article 4).

FONDEMENT LEGAL

Le fondement légal de l'arrêté en projet lui est procuré par l'article 94, alinéa 3, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987. Cette disposition prévoit que le budget (des moyens financiers) peut notamment, selon les conditions et règles qui sont précisées par le Roi, "couvrir des coûts résultant des prestations visées à l'article 95, 2°, a) jusqu'à e), y compris, (administrées) aux patients qui sont admis dans un hôpital et qui peuvent y séjourner". Il s'agit plus précisément de coûts relatifs à des prestations médicales dont bénéficient des patients hospitalisés ou ambulants.

Les coûts qui ne sont pas couverts par le budget des moyens financiers sont à charge des honoraires. Depuis que l'article 139bis a été inséré dans la loi sur les

hôpitaux par un arrêté royal du 16 avril 1997 ⁴, il est clair que ce ne sont pas uniquement les coûts directement liés à l'exécution de prestations médicales, mais aussi les coûts qui ne s'y rapportent qu'indirectement tels que, par exemple, les coûts relatifs au personnel infirmier et au personnel soignant, qui sont à charge des honoraires ⁵.

Lu en combinaison avec les articles 95, 2°, et 139bis, l'article 94, alinéa 3, habilite donc le Roi à disposer que ces coûts ne sont pris en charge que partiellement par le budget des moyens financiers, et que cette prise en charge est subordonnée à certaines conditions.

4

Arrêté royal du 16 avril 1997 portant des mesures en vue d'insérer une Section 3bis dans le Chapitre III du Titre IV contenant un article 139bis dans la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, en application de l'article 13, 3°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. L'arrêté royal du 16 avril 1997 a été confirmé par l'article 4, 1°, de la loi du 12 décembre 1997. La Cour d'arbitrage a rejeté un recours en annulation introduit contre la dernière disposition légale précitée (arrêt du 9 juin 1999, n° 62/99).

5

Selon le Conseil d'Etat, les coûts qui n'étaient liés à l'exécution de prestations médicales que d'une manière indirecte n'étaient pas, avant l'insertion de l'article 139bis dans la loi sur les hôpitaux, à charge des honoraires, et le Roi ne pouvait pas imposer que certaines conditions soient réunies pour qu'ils soient financés par le budget des moyens financiers. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 29 septembre 1992 portant exécution de l'article 94, troisième alinéa, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987; cet arrêté royal comprenait, en ce qui concerne le financement des avantages résultant des accords sociaux des 4 juillet 1991 et 22 novembre 1991, un règlement qui est reproduit dans l'arrêté en projet (Conseil d'Etat, 15 mars 1996, a.s.b.l. "Chambre syndicale belge des institutions de soins", n° 58.641). L'arrêté royal du 16 avril 1997, évoqué dans la note précédente, vise à annuler les conséquences de cette jurisprudence.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "derde alinea" par les mots "derde lid".

Préambule

1. Au premier alinéa, on remplacera le mot "instauré" par le mot "inséré".

Dans le texte néerlandais, on remplacera en outre le mot "bevestigd" par le mot "bekrachtigd".

2. Dans le texte néerlandais du deuxième alinéa, on corrigera la date ("14 september 2000" au lieu de "14 december 2000").

3. Le septième alinéa peut mentionner le numéro du présent avis (31.786/3).

Article 2

1. Le paragraphe 1^{er} pourrait être rédigé plus clairement. Le Conseil d'Etat suggère le texte suivant :

"§ 1^{er}. Les coûts découlant des avantages complémentaires visés par les accords sectoriels des 4 juillet et 22 novembre 1991, qui sont accordés au personnel

.../...

dont le financement est, en tout ou partie, à charge des honoraires, et qui résultent ⁶ des prestations médicales visées à l'article 95, 2°, de la loi sur les hôpitaux sont, à l'exclusion de celles qui concernent des activités relatives aux patients non hospitalisés, couverts par le budget des moyens financiers des hôpitaux, à condition que soient remplies les conditions visées aux §§ 1^{er} et 2, et que soient observées les règles qui y sont énoncées."

2. Les subdivisions du paragraphe 2 doivent être numérotées du "1°" au "6°" (et non du "1)" à un "5)", suivi d'un "6°").

Cette observation s'applique également, moyennant les adaptations nécessaires, aux articles 2, § 3, et 3, §§ 1^{er} et 2.

3. Au paragraphe 3, 1) (lire : 1°) et 2°, il est question de conditions qui devaient être remplies au 1^{er} janvier 2001 au plus tard.

Il résulte de cette disposition que les hôpitaux qui ne remplissaient pas les conditions précitées le 1^{er} janvier 2001 ne pourront pas non plus, à l'avenir, être soumis à la réglementation en projet. Aucune justification légale ne paraît motiver cette différence de traitement entre les hôpitaux soumis ou non à l'application des dispositions en projet.

Par conséquent, il semble qu'il y ait lieu d'omettre la disposition relative à la date limite à laquelle les conditions en question doivent être remplies. Au cas où une justification légale pourrait motiver la fixation d'une date limite, il conviendrait en tout état de cause, eu égard au principe général de la sécurité juridique, de situer celle-ci dans l'avenir.

6

Voir la terminologie utilisée à l'article 94, alinéa 3, de la loi sur les hôpitaux.

4. Selon l'article 2, § 3, 2°, alinéa 2, les moyens supplémentaires déjà accordés seront récupérés si l'accord visé à l'alinéa 1^{er} (entre le gestionnaire de l'hôpital et le Conseil médical) n'est pas respecté.

Il serait préférable de préciser, à l'alinéa 1^{er}, qu'il est non seulement indispensable qu'un accord soit conclu, mais qu'il doit aussi être effectivement exécuté, et de supprimer alors l'alinéa 2. Mettre en évidence la récupération des moyens accordés, à l'alinéa 2, donne à penser, en effet, que cette récupération n'est possible que dans le cas qui y est évoqué. Il va de soi, cependant, qu'une récupération des moyens indûment accordés est possible lorsque l'une des autres conditions, visées aux articles 2 et 3, n'est pas remplie.

Article 3

On se référera à l'observation 3 formulée sous l'article 2 en ce qui concerne l'exigence selon laquelle les conditions visées au paragraphe 2 devaient être remplies, au plus tard, le 1^{er} janvier 2001.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER