

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.579/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.579/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 4 juni 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 juli 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 verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten", heeft op 29 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 4 juin 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 4 juillet 2001 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et des services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de journée, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation", a donné le 29 août 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Tot aan de vervanging van artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, bij artikel 90 van de wet van 14 januari 2002, bepaalde dat artikel 97 dat de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid had, de voorwaarden en de regelen bepaalde voor de vaststelling van het ziekenhuisbudget en van de onderscheiden bestanddelen ervan.

Bepalingen ter uitvoering van dat artikel 97 maakten het voorwerp uit 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 verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten.

Artikel 48 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 bevatte bepalingen i.v.m. onderdeel B4 van het budget. Het werd bij ministerieel besluit van 4 juli 2001 aangevuld met een paragraaf 29 en een paragraaf 30, welke beide bepalingen bevatten i.v.m. de financiering van eindeloopbaanmaatregelen voor het verplegend en verzorgend personeel. De bedoelde maatregelen waren overeengekomen ten gunste van personeel in de openbare en de private ziekenhuissector.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe artikel 48, §§ 29 en 30, op een aantal punten te wijzigen. De ontworpen wijziging heeft met terugwerkende kracht uitwerking met ingang van 1 juli 2001 (of, wat een welbepaald onderdeel van de regeling betreft, met ingang van 1 augustus 2001).

2. Zoals opgemerkt, is artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen inmiddels vervangen bij artikel 90 van de wet van 14 januari 2002. Volgens de nieuwe bepaling is het voortaan de Koning, en niet meer de minister, die de regels voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de onderscheiden bestanddelen ervan bepaalt. Op grond van artikel 103, § 1, van het hierna genoemde koninklijk besluit van 25 april 2002 is artikel 90 van de wet van 14 januari 2002 op 1 juli 2002 in werking getreden.

.../...

Ter uitvoering van o.m. het nieuwe artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen is op 25 april 2002 een koninklijk besluit genomen, betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen. Artikel 74 van dat besluit bevat bepalingen i.v.m. de dekking van kosten, behorend tot onderdeel B4 van het budget, die voortvloeien uit maatregelen genomen in het kader van de eindeloopbaanproblematiek. Die bepalingen blijken een letterlijke overname in te houden van de bepalingen vervat in artikel 48, §§ 29 en 30, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986.

Artikel 102 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 voorziet overigens ook in de opheffing van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986.

Overeenkomstig artikel 104 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, is dat besluit op 1 juli 2002 in werking getreden.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen, in de versie zoals dit artikel bestond tot aan de vervanging ervan bij de wet van 14 januari 2002, d.i. tot 1 juli 2002.

Mocht het ontwerp bepalingen bevatten die ook nog na 1 juli 2002 toepassing zouden vinden, zou het in die mate rechtsgrond missen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Het ontworpen besluit is immers opgevat als een besluit dat wijzigingen aanbrengt in het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, en dat laatste besluit is opgeheven op 1 juli 2002. De ontworpen bepalingen kunnen dus geen uitwerking meer hebben na 1 juli 2002.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals opgemerkt, is het de bedoeling dat het ontworpen besluit met terugwerkende kracht uitwerking zou hebben.

.../...

Voorzover de ontworpen bepalingen alleen maar gunstiger zouden zijn voor de ziekenhuizen, doet de terugwerkende kracht in beginsel geen bezwaren rijzen. Gelet op de zeer technische aard van de regeling is het voor de Raad van State niet mogelijk om zich met zekerheid uit te spreken over de vraag of het ontwerp, in vergelijking met de regeling vervat in het vroegere artikel 48, §§ 29 en 30, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, geen bepalingen bevat die minder gunstig zijn voor de betrokken ziekenhuizen. De Raad kan dan ook niet anders dan op dit punt een voorbehoud te maken bij de terugwerkende kracht.

Sommige bepalingen leggen, in vergelijking met de vroegere regeling, aan de ziekenhuizen bijkomende verplichtingen op i.v.m. het verstrekken van inlichtingen ⁽¹⁾. Die nieuwe verplichtingen mogen niet retroactief opgelegd worden. Die bepalingen moeten dus uit het ontwerp weggelaten worden ⁽²⁾.

5. Zoals opgemerkt, zijn de bepalingen van het vroegere artikel 48, §§ 29 en 30, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 thans overgenomen in artikel 74 van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

Het lijkt geen twijfel dat het de bedoeling is dat de ontworpen bepalingen niet enkel tot 1 juli 2002, maar ook daarna zouden gelden. Om dat doel te bereiken, moet een koninklijk besluit worden genomen, waarbij dezelfde wijzigingen als die in het ontwerp vervat, worden aangebracht in artikel 74 van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

⁽¹⁾ Het gaat met name om de verplichting om de inlichtingen te verstrekken bedoeld in het ontworpen artikel 48, § 29, 2°, b, 9) tot 13) (artikel 1, 3°, a en b, van het ontwerp) en § 30, 2°, b, 9) tot 13) (artikel 2, 3°, a en b, van het ontwerp).

⁽²⁾ De bedoelde bepalingen kunnen natuurlijk wel ingevoerd worden met inwerkingtreding op een toekomstig ogenblik. Dat zal dan moeten gebeuren door invoeging van die bepalingen in het koninklijk besluit van 25 april 2002 (zie opmerking 3, hierna).

Onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt in opmerking 4, kan aan dat te ontwerpen koninklijk besluit terugwerkende kracht verleend worden tot 1 juli 2002. Voor bepalingen die nieuwe verplichtingen zouden opleggen, moet dan in een overgangsregeling voorzien worden, welke erin zou moeten bestaan dat ze op een later tijdstip (in de toekomst) in werking treden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Het opschrift wekt de indruk dat wijzigingen enkel worden aangebracht in het (wijzigende) ministerieel besluit van 4 juli 2001. Dit is echter niet het geval : afgezien van artikel 3 van het ontwerp, dat een loutere overgangsbepaling van het voornoemde besluit vervangt, hebben de wijzigingen betrekking op het ministerieel besluit van 2 augustus 1986.

Het opschrift kan dan ook beter geredigeerd worden als volgt :

"Ministerieel besluit tot wijziging, wat de financiering van eindeloopbaanmaatregelen betreft, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van ... en ziekenhuisdiensten".

Aanhef

7. In het eerste lid kan best gepreciseerd worden dat het gaat om artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen, vóór de vervanging ervan bij de wet van 14 januari 2002.

8. Na het tweede lid moet een lid worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar artikel 6 van het ministerieel besluit van 4 juli 2001 ⁽³⁾, dat bij het ontworpen besluit wordt vervangen (zie artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 1

9. De inleidende zin dient te worden geredigeerd als volgt :

"In de tekst van artikel 48, § 29, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende ... ziekenhuisdiensten, ingevoegd bij het ministerieel besluit van 4 juli 2001, in de versie zoals die van kracht was tot aan de opheffing van het eerstgenoemde ministerieel besluit bij het koninklijk besluit van 25 april 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

Artikel 2

10. De inleidende zin dient te worden geredigeerd als volgt :

"In de tekst van artikel 48, § 30, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het ministerieel besluit van 4 juli 2001, in de versie zoals die van kracht was tot aan de opheffing van het eerstgenoemde besluit bij het koninklijk besluit van 25 april 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

⁽³⁾ Ministerieel besluit van 4 juli 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 verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten.

Artikel 3

11. In de inleidende zin dienen de woorden "het voornoemde ministerieel besluit" vervangen te worden door "het ministerieel besluit van 4 juli 2001 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende ... ⁽⁴⁾".

Artikel 4

12. In de Nederlandse tekst van de eerste volzin dienen de woorden "op 1 juli 2001" vervangen te worden door "met ingang van 1 juli 2001".

⁽⁴⁾ Zie de vermelding van het volledig opschrift in noot 3.

PORTEE DU PROJET

1. Jusqu'à son remplacement par l'article 90 de la loi du 14 janvier 2002, l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, disposait que le ministre qui avait la santé publique dans ses attributions, déterminait les conditions et les règles de fixation du budget de l'hôpital et de ses éléments constitutifs.

Les dispositions tendant à l'exécution de cet article 97 ont fait l'objet de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et des services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de journée, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

L'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 comprenait des dispositions relatives à la sous-partie B4 du budget. L'arrêté ministériel du 4 juillet 2001 l'a complété par un paragraphe 29 et un paragraphe 30, lesquels comportaient tous deux des dispositions relatives au financement des mesures de fin de carrière pour le personnel infirmier et soignant. Les mesures visées avaient été décidées en faveur du personnel du secteur hospitalier public et privé.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend modifier l'article 48, §§ 29 et 30, sur un certain nombre de points. La modification en projet produit ses effets rétroactivement à partir du 1^{er} juillet 2001 (ou à partir du 1^{er} août 2001, pour une partie déterminée de la réglementation).

2. Comme il a été relevé, l'article 97 de la loi sur les hôpitaux a été remplacé entre-temps par l'article 90 de la loi du 14 janvier 2002. Selon la nouvelle disposition, il incombe désormais au Roi, et non plus au ministre, de déterminer les règles de fixation du budget des moyens financiers et de ses éléments constitutifs. En vertu de l'article 103, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 visé ci-dessous, l'article 90 de la loi du 14 janvier 2002 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

En exécution du nouvel article 97 de la loi sur les hôpitaux, notamment, un arrêté royal a été pris le 25 avril 2002 concernant la fixation et la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux. L'article 74 de cet arrêté comprend des dispositions relatives au financement de coûts relevant de la sous-partie B4 du budget qui résultent de mesures prises dans le cadre de la problématique de la fin de carrière. Ces dispositions s'avèrent reproduire littéralement les dispositions de l'article 48, §§ 29 et 30, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986.

L'article 102 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 prévoit du reste également l'abrogation de l'arrêté ministériel du 2 août 1986.

Conformément à l'article 104 de l'arrêté royal du 25 avril 2002, cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

FONDEMENT LEGAL

3. L'arrêté en projet tire son fondement légal de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, dans la version existant avant son remplacement par la loi du 14 janvier 2002, soit avant le 1^{er} juillet 2002.

Si le projet devait quand bien même contenir des dispositions qui seraient également applicables après le 1^{er} juillet 2002, il serait alors dépourvu de fondement légal. Tel ne paraît toutefois pas être le cas. En effet, l'arrêté en projet est conçu comme un arrêté apportant des modifications dans l'arrêté ministériel du 2 août 1986 et ce dernier arrêté a été abrogé le 1^{er} juillet 2002. Les dispositions en projet ne peuvent donc plus produire d'effets après le 1^{er} juillet 2002.

OBSERVATIONS GENERALES

4. Ainsi qu'il a été souligné, l'intention est de faire rétroagir l'arrêté en projet.

Dans la mesure où les dispositions en projet ne seraient que plus favorables aux hôpitaux, l'effet rétroactif ne soulève en principe aucune objection. Vu la haute technicité de la réglementation, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer avec certitude sur la question de savoir si, par rapport au régime inscrit dans l'ancien article 48, §§ 29 et 30, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986, le projet ne comporte pas de dispositions moins favorables aux hôpitaux concernés. Le Conseil ne peut donc, sur ce point, qu'émettre une réserve en ce qui concerne l'effet rétroactif.

Comparativement à l'ancienne réglementation, certaines dispositions soumettent les hôpitaux à des obligations supplémentaires en matière de communication de renseignements ⁽¹⁾. Ces nouvelles obligations ne peuvent être imposées avec effet rétroactif. Ces dispositions doivent donc être omises du projet ⁽²⁾.

5. Comme il a été relevé, les dispositions de l'ancien article 48, §§ 29 et 30, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 sont actuellement reproduites dans l'article 74 de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

Il ne fait aucun doute que les dispositions en projet ne seront pas seulement applicables jusqu'au 1^{er} juillet 2002 mais également après. Pour atteindre cet objectif, il y a lieu de prendre un arrêté royal apportant à l'article 74 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 les mêmes modifications que celles figurant dans le projet.

Sous réserve de ce qui a été relevé dans l'observation 4, cet arrêté royal à élaborer peut rétroagir au 1^{er} juillet 2002. En ce qui concerne des dispositions imposant de nouvelles obligations, il conviendra alors de prévoir un régime transitoire prescrivant qu'elles entreront en vigueur à une date ultérieure (située dans le futur).

(1) Il s'agit notamment de l'obligation de fournir les renseignements visés à l'article 48, § 29, 2°, b, 9) à 13), en projet (article 1^{er}, 3°, a et b, du projet) et § 30, 2°, b, 9) à 13), en projet (article 2, 3°, a et b, du projet).

(2) Les dispositions visées peuvent naturellement être instituées moyennant une entrée en vigueur à une date ultérieure. Il conviendra alors de procéder par l'insertion de ces dispositions dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 (voir l'observation 3, ci-après).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. L'intitulé donne à penser que des modifications sont uniquement apportées dans l'arrêté ministériel (modificatif) du 4 juillet 2001. Tel n'est toutefois pas le cas : hormis l'article 3 du projet, qui remplace une simple disposition transitoire de l'arrêté susvisé, les modifications ont trait à l'arrêté ministériel du 2 août 1986.

L'intitulé serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Arrêté ministériel modifiant, en ce qui concerne le financement des mesures de fin de carrière, l'arrêté ministériel du 2 août 1986, fixant ... des journées d'hospitalisation".

Préambule

7. Dans le premier alinéa, il vaudrait mieux préciser qu'il s'agit de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux, avant son remplacement par la loi du 14 janvier 2002.

8. Après le deuxième alinéa, il convient d'insérer un alinéa faisant référence à l'article 6 de l'arrêté ministériel du 4 juillet 2001 ⁽³⁾, qui est remplacé par l'arrêté en projet (voir article 3 du projet).

⁽³⁾ Arrêté ministériel du 4 juillet 2001 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant, pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

Article 1^{er}

9. La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"Dans le texte de l'article 48, § 29, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant ... d'hospitalisation, inséré par l'arrêté ministériel du 4 juillet 2001, dans la version en vigueur jusqu'à l'abrogation de l'arrêté ministériel cité en premier lieu par l'arrêté royal du 25 avril 2002, sont apportées les modifications suivantes :".

Article 2

10. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Dans le texte de l'article 48, § 30, du même arrêté, inséré par l'arrêté ministériel du 4 juillet 2001, dans la version en vigueur jusqu'à l'abrogation de l'arrêté cité en premier lieu par l'arrêté royal du 25 avril 2002, sont apportées les modifications suivantes :".

Article 3

11. Dans la phrase liminaire, les mots "l'arrêté ministériel précité" doivent être remplacés par "l'arrêté ministériel du 4 juillet 2001 modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant, ... ⁽⁴⁾".

Article 4

12. Dans le texte néerlandais de la première phrase, les mots "op 1 juli 2001" doivent être remplacés par "met ingang van 1 juli 2001".

⁽⁴⁾ Voir la mention de l'intitulé complet dans la note 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

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 door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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 par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

D. ALBRECHT