

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 41.044/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 41.044/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen", heeft op 3 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 25 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux", a donné le 3 août 2006 l'avis suivant:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Met het om advies voorgelegde ontwerp worden diverse wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 97, § 1, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, dat de Koning onder meer opdraagt om, de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling financiering gehoord, de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de onderscheiden bestanddelen te bepalen. De ontworpen artikelen 91^{quater} tot 91^{sexiesdecies} van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 20 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in artikel 99 van de voornoemde wet, dat de Koning opdraagt om, na advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling financiering, de regelen en de voorwaarden te bepalen volgens dewelke het in dat artikel bedoelde bijzonder bedrag wordt toegekend.

.../...

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de adviesaanvraag van 24 juli 2006 schrijft de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid:

"L'accord du Ministre du Budget est en cours d'obtention; je me permets de vous envoyer cette demande d'avis préalablement à cet accord car la publication de cet arrêté est urgente, les hôpitaux devant connaître, le plus rapidement possible, les règles qui régissent la fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2006".

De hierna volgende opmerkingen worden geformuleerd onder het voorbehoud dat de ontworpen regeling alsnog om akkoord aan de Minister van Begroting wordt voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

De koninklijke besluiten van 14 augustus 1987 en 26 april 1999, waarnaar wordt verwezen in respectievelijk het derde en het vierde lid van de aanhef, strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en worden erdoor evenmin gewijzigd. De vermelding van die koninklijke besluiten in de aanhef van het ontwerp is niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De verwijzing naar de koninklijke besluiten van 14 augustus 1987 en 26 april 1999 wordt derhalve beter weggelaten uit de aanhef van het ontwerp.

Artikel 1

In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de koninklijke besluiten van 4 juni 2003, 8 juli 2003, 7 juni 2004, 22 februari 2005, 11 juli 2005 en 12 mei 2006, die nog van kracht zijnde wijzigingen hebben aangebracht in artikel 15 van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

.../...

Waar nodig dienen ook in de andere artikelen van het ontwerp telkens de nog van kracht zijnde wijzigende teksten van de artikelen van het koninklijk besluit van 25 april 2002 die met de ontworpen regeling worden gewijzigd, te worden weergegeven.

Artikel 2

In het ontworpen artikel 25, § 7, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Waar aan het einde van de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van "het bedrag bedoeld in artikel 29, § 3, 3°", wordt in de Franse tekst geschreven "les montant(s) visés à l'article 29, § 3, 3°, § 4, 3° et § 5, 3°". Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 5

In de inleidende zin van artikel 5, 3° (niet: artikel 5, 3/) ¹, van het ontwerp is niet duidelijk welke bepalingen precies worden vervangen in "de leden 3, 4 en 5" ². In de bestaande tekst van de 11^{de} bewerking wordt onder 1°, b), na het vierde streepje geschreven". Om de voormelde bedragen van het Onderdeel B1 te behouden ...". Vraag is of het de bedoeling is om die bepaling deels te vervangen. De tekst van het ontwerp zal op dat punt aan een bijkomend onderzoek en de vereiste correctie moeten worden onderworpen.

⁽¹⁾ Om wetgevingstechnische redenen dient de indeling van artikel 5 van het ontwerp in "1/", "2/", "3/", en zo voort, te worden vervangen door een indeling in "1°", "2°", "3°", en zo voort. Deze opmerking geldt ten aanzien van nog andere artikelen van het ontwerp (zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 7).

⁽²⁾ Het gaat veeleer om "streepjes" dan om eigenlijke "leden".

Artikel 15

1. Met artikel 15 van het ontwerp wordt de wijziging beoogd van "artikel 78, eerste lid, 1°", en niet van "artikel 78, 1°", van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

2. In het ontworpen artikel 78, eerste lid, 1°, negende lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002, dat aanvangt met de woorden "Om de voormelde bedragen van het onderdeel B8 te behouden, ...", is er na het eerste streepje een discordantie tussen de Nederlandse ("tijdig doorsturen") en de Franse tekst ("transmission"). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 16

1. Het is niet duidelijk welk onderdeel van artikel 79 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 - dat uit diverse paragrafen bestaat, waarvan de paragrafen 1 en 2 worden opgeheven (zie artikel 16, 2°, van het ontwerp) - precies wordt vervangen door artikel 16, 1°, van het ontwerp. De stellers van het ontwerp dienen de betrokken wijzigingsbepaling op dat punt op een meer nauwkeurige wijze te formuleren.

2. Men redigere artikel 16, 3°, van het ontwerp als volgt:

"3° in § 3 wordt de zin «Vanaf 1 oktober 2005 voor alle ziekenhuizen» geschrapt".

Artikel 17

De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 79bis, § 1bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 17, 2°, van het ontwerp), moet worden vervolledigd met het woord "toegekend".

Artikel 19

In artikel 87, § 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 moeten na het symbool "Tf" de symbolen "T Vp" worden toegevoegd en niet andersom. De Nederlandse tekst van artikel 19 van het ontwerp moet derhalve worden gecorrigeerd.

Artikel 20

In het ontworpen artikel 91*octies*, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 moet worden verwezen naar "de termijn bedoeld in § 1" in plaats van naar "de termijn bedoeld in het eerste lid".

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 91*nonies*, § 2.

Artikel 23

Aangezien de bestaande afdelingen van hoofdstuk XI van het koninklijk besluit van 25 april 2002 met Arabische cijfers zijn genummerd, schrijve men na de inleidende zin van artikel 23 van het ontwerp "Afdeling 4. Specialisatie van ziekenhuizen".

Artikel 24

Artikel 24 van het ontwerp doet ervan blijken dat aan het merendeel van de bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht wordt verleend.

Het is bekend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in

.../...

zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Zo kan bijvoorbeeld de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling problematisch zijn indien de ziekenhuizen erdoor op retroactieve wijze worden geconfronteerd met een financiële benadeling.

De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen of de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in al haar onderdelen in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast en derhalve toegelaten is.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet soumis pour avis apporte diverses modifications à l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux.

Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 97, § 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 qui charge entre autres le Roi de déterminer, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, les conditions et les règles de fixation du budget des moyens financiers et de ses éléments constitutifs. Les articles 91^{quater} à 91^{sexiesdecies}, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 20 du projet) trouvent leur fondement juridique dans l'article 99 de la loi précitée qui charge le Roi, après avis du Conseil national des établissements hospitaliers, Section financement, de fixer les règles et conditions suivant lesquelles le montant spécifique visé dans cet article est accordé.

.../...

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dans la demande d'avis du 24 juillet 2006, le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique écrit:

"L'accord du Ministre du Budget est en cours d'obtention; je me permets de vous envoyer cette demande d'avis préalablement à cet accord car la publication de cet arrêté est urgente, les hôpitaux devant connaître, le plus rapidement possible, les règles qui régissent la fixation du budget des moyens financiers au 1^{er} juillet 2006".

Les observations ci-après sont formulées sous réserve d'encore soumettre le texte en projet à l'accord du Ministre du Budget.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Les arrêtés royaux des 14 août 1987 et 26 avril 1999, auxquels font respectivement référence les troisième et quatrième alinéas du préambule, ne procurent pas de fondement juridique au texte en projet et ne sont pas non plus modifiés par celui-ci. La mention de ces arrêtés royaux dans le préambule du projet n'étant pas nécessaire à une bonne compréhension du régime en projet, mieux vaudrait omettre la référence qui y est faite.

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, on mentionnera les arrêtés royaux des 4 juin 2003, 8 juillet 2003, 7 juin 2004, 22 février 2005, 11 juillet 2005 et 12 mai 2006, qui ont apporté des modifications toujours en vigueur à l'article 15 de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

.../...

Si nécessaire, on mentionnera chaque fois dans les autres articles du projet les textes modificatifs encore en vigueur des articles de l'arrêté royal du 25 avril 2002 que le régime en projet modifie.

Article 2

À l'article 25, § 7, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, la concordance entre le texte français et le texte néerlandais est déficiente. Alors que le texte français mentionne à la fin "les montant(s) visés à l'article 29, § 3, 3°, § 4, 3° et § 5, 3°", le texte néerlandais mentionne "het bedrag bedoeld in artikel 29, § 3, 3°". Il y a lieu de supprimer cette discordance.

Article 5

Dans la phrase liminaire de l'article 5, 3° (et non pas: article 5, 3/) ¹, du projet, on n'aperçoit pas quelles sont précisément les dispositions remplacées aux "alinéas 3, 4 et 5" ². Dans le texte actuel de la 11^e opération, le quatrième tiret, 1°, b), énonce: "Pour conserver les montants susmentionnés de la Sous-partie B1 ...". La question se pose de savoir s'il s'agit de remplacer partiellement cette disposition. Il y a lieu de réexaminer le texte du projet sur ce point et d'y apporter les corrections requises.

Article 15

1. L'article 15 du projet a pour objet de modifier l'"article 78, alinéa 1^{er}, 1°" et non pas l'"article 78, 1°", de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

(1) Conformément à l'usage en légistique, on remplacera la division de l'article 5 du projet en "1/", "2/", "3/", etc., par une division en "1°", "2°", "3°", etc. Cette observation peut également être formulée à l'égard d'autres articles du projet (voir, par exemple, les articles 6 et 7).

(2) Il s'agit de "tirets" plutôt que de véritables "alinéas".

2. À l'article 78, alinéa 1^{er}, 1°, alinéa 9, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, qui commence par les mots "Afin de pouvoir conserver le bénéfice des montants précités de la sous-partie B8, ...", il y a une discordance après le premier tiret entre le texte français ("transmission") et le texte néerlandais ("tijdig doorsturen"). Cette discordance doit être éliminée.

Article 16

1. Il n'est pas possible de déterminer avec précision quelle partie de l'article 79 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 - qui comporte plusieurs paragraphes, dont les paragraphes 1^{er} et 2 sont abrogés (voir l'article 16, 2°, du projet) - est remplacée par l'article 16, 1°, du projet. Les auteurs du projet devront formuler plus précisément la disposition modificative concernée sur ce point.

2. On rédigera l'article 16, 3°, du projet, comme suit:

"3° au § 3, la phrase «À partir du 1^{er} octobre 2005 pour tous les hôpitaux» est supprimée".

Article 17

On complétera le texte néerlandais de l'article 79bis, § 1^{er}bis, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 17, 2°, du projet), par le mot "toegekend".

Article 19

À l'article 87, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, les symboles "T Vp" doivent être ajoutés à la suite du symbole "Tf", et non l'inverse. On corrigera dès lors le texte néerlandais de l'article 19 du projet.

.../...

Article 20

À l'article 91*octies*, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, on fera référence au "délai visé au § 1^{er}" au lieu du "délai visé à l'alinéa 1^{er}".

L'article 91*nonies*, § 2, en projet appelle la même observation.

Article 23

Dès lors que les sections existantes du chapitre XI de l'arrêté royal du 25 avril 2002 sont numérotées en chiffres arabes, on écrira à la suite de la phrase liminaire de l'article 23 du projet "Section 4. Spécialisation des hôpitaux".

Article 24

Il résulte de l'article 24 du projet qu'un effet rétroactif est attribué à la majeure partie des dispositions du projet.

Or l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ainsi, par exemple, la rétroactivité du régime en projet pourrait être problématique si, de ce fait, les hôpitaux étaient confrontés rétroactivement à un préjudice financier.

Les auteurs du projet s'assureront que la rétroactivité du régime en projet, dans toutes ses composantes, peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées et est par conséquent admissible.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BOVIN,
G. VAN HAEGENDOREN,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,
M. TISON,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H.
J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

Le rapport a été présenté par M.
J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van M. D. ALBRECHT, kamervoorzitter.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. D. ALBRECHT, président de
chambre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME