KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.071/3
VAN 12 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 februari 2008 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "strekkende tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 19 maart 2007 in uitvoering van artikel 46 van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 46, eerste volzin, van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid bepaalt dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Nationale commissie Geneesheren-Ziekenfondsen, de draagwijdte van artikel 138 van de wet op de ziekenhuizen [(1)] kan wijzigen. Luidens artikel 46, tweede volzin, van dezelfde wet houden de besluiten genomen krachtens dit artikel op uitwerking te hebben achttien maanden na hun bekendmaking, tenzij ze voor die dag bij wet zijn bekrachtigd.

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het bekrachtigen, met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding, van het koninklijk besluit van 19 maart 2007 in uitvoering van artikel 46 van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid.

ALGEMENE OPMERKING

2.1. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 maart 2007 bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2007. Het besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 maart 2007. Bijgevolg heeft het koninklijk besluit van 19 maart 2007 terugwerkende kracht voor de periode tussen 1 januari 2007 en 21 maart 2007.

Nochtans heeft de Raad van State in zijn advies 42.157/3 van 12 februari 2007 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 maart 2007 opgemerkt dat aan het besluit geen retroactiviteit kon worden verleend aangezien het bepaalde lasten of verplichtingen inhoudt, hetzij in hoofde van de patiënten, hetzij in hoofde van de artsen.

2.2. De terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 19 maart 2007 wordt thans uitdrukkelijk bevestigd in het ontwerp, nu artikel 2 van het ontwerp bepaalt

---

(1) Bedoeld wordt de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

dat dit besluit wordt bekrachtigd "met ingang van de datum waarop het [besluit] in werking treedt".

2.3. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht van wetsbepalingen kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, met name wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, waaronder de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden [(2)].

2.4. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt aldus, dat een specifieke verantwoording dient te worden gegeven voor het verlenen van terugwerkende kracht.

Gevraagd naar die verantwoording, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "La modification de l'article 46 de la loi du 13 décembre repose avant tout sur un accord entre le gouvernement, les mutuelles et les syndicats de médecin. Ces derniers avaient demandés un entrée rétroactive de ces modifications qui constituent un assouplissement du régime initial afin d'éviter justement toute ambiguïté sur la nature et la justification des suppléments d'honoraires qui sont

---

(2) Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 139/2006, 14 september 2006, B.12.; Grondwettelijk Hof, nr. 77/2006, 17 mei 2006, B.4.2.

portés en compte pour les patients. En outre, la rétroactivité a été instaurée car le régime initial créait une forte inégalité entre pédiatres et autres spécialistes et que cette inégalité était, en partie, corrigée par l'arrêté royal."

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat die verantwoording niet kan worden ingepast in de terzake door het Grondwettelijk Hof ontwikkelde beginselen. Het eindoordeel hieromtrent komt evenwel, in voorkomend geval, het Grondwettelijk Hof toe.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.071/3
DU 12 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 1er février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "confirmant l'arrêté royal du 19 mars 2007 en application de l'article 46 de la loi du 13 décembre 2006 portant des dispositions diverses en matière de santé", a donné l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. L'article 46, première phrase, de la loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission nationale médico-mutualiste, modifier la portée de l'article 138 de la loi sur les hôpitaux [(1)]. En vertu de l'article 46, deuxième phrase, de la même loi, les arrêtés pris en vertu de cet article cessent de produire leurs effets 18 mois après leur publication, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date.

L'avant-projet de loi soumis pour avis tend à confirmer, avec effet à la date de son entrée en vigueur, l'arrêté royal du 19 mars 2007 en application de l'article 46 de la loi du 13 décembre 2006 portant des dispositions diverses en matière de santé.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2.1. L'article 2 de l'arrêté royal du 19 mars 2007 dispose que l'arrêté produit ses effets le 1er janvier 2007. L'arrêté a été publié au Moniteur belge du 22 mars 2007. En conséquence, l'arrêté royal du 19 mars 2007 rétroagit pour la période comprise entre le 1er janvier 2007 et le 21 mars 2007.

Or, le Conseil d'État a fait observer dans son avis 42.157/3 du 12 février 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2007 qu'un effet rétroactif ne peut être conféré à l'arrêté dès lors qu'il implique certaines charges ou obligations concernant soit les patients, soit les médecins.

2.2. Actuellement, l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 19 mars 2007 est formellement confirmé dans le projet puisque l'article 2 du projet dispose que cet arrêté est confirmé "avec effet à la date de [l']entrée en vigueur [de l'arrêté]".

(1) Est visée la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

2.3. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité de dispositions législatives peut uniquement être justifiée par des circonstances particulières, à savoir lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [(2)].

2.4. Il résulte donc de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la rétroactivité doit faire l'objet d'une justification particulière.

Interrogé sur cette justification, le délégué a répondu ce qui suit:

> "La modification de l'article 46 de la loi du 13 décembre repose avant tout sur un accord entre le gouvernement, les mutuelles et les syndicats de médecin. Ces derniers avaient demandés un entrée rétroactive de ces modifications qui constituent un assouplissement du régime initial afin d'éviter justement toute ambiguïté sur la nature et la justification des suppléments d'honoraires qui sont portés en compte pour les patients. En outre, la rétroactivité a été instaurée car le régime initial créait une forte inégalité entre pédiatres et autres spécialistes et que cette inégalité était, en partie, corrigée par l'arrêté royal."

---

(2) Voir notamment Cour constitutionnelle, n/ 139/2006, 14 septembre 2006, B.12.; Cour constitutionnelle, n/ 77/2006, 17 mai 2006, B.4.2.

Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que cette justification ne peut s'accorder avec les principes développés en la matière par la Cour constitutionnelle. Toutefois, c'est à celle-ci qu'il appartient, le cas échéant, de trancher cette question en dernier ressort.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN J. SMETS