

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.251/3
VAN 8 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 april 2012 door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht haar, 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 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen aan het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’. Het betreft wijzigingen aan deel B van het budget, onder meer ter uitvoering van een sociaal akkoord. Bovendien wordt in de financiering van bepaalde proefprojecten en in de aanwerving van bijkomend personeel voorzien.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt terecht gezocht in artikel 105, § 1, van de wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

4.1. Luidens artikel 6 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2012, met uitzondering van artikel 5, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2011, en van de artikelen 1 en 4, die uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2011. Aldus wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, namelijk ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

4.2.1. Wat betreft de retroactiviteit van de artikelen 1 en 4, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Articles 1^{er} et 4. Jusqu’à présent, les hôpitaux étaient financés, via leur budget des moyens financiers, pour couvrir le coût des primes syndicales et d’affiliation à un organisme représentant les employeurs.

Chaque hôpital devait reverser le montant aux organismes compétents.

Mais, depuis plusieurs années, un certain nombre d’hôpitaux ne versaient pas le financement.

Une demande syndicale a été faite, dans la négociation de l’accord social 2011, de verser directement le budget aux organismes concernés par l’INAMI.

L’accord social 2011, tant pour le secteur privé que pour le secteur public (voir en annexes), a donc prévu le versement direct du montant des primes syndicales aux différents organismes compétents (ASBL Fonds syndical non marchand, ONSSAPL et Chancellerie) et du montant des cotisations employeurs à l’UNISOC.

L’arrêté royal du 24 janvier 2012 modifiant l’arrêté royal du 26 mars 2003 portant exécution de l’article 59^{ter} de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne la contribution relative à la prime syndicale est paru au moniteur le 8 février 2012 et l’arrêté royal concernant le versement direct à l’UNISOC est en cours d’élaboration (voir en annexe).

Le financement qui transitait par le BMF est donc arrêté à partir du 1^{er} juillet 2011 et les dispositions légales sont supprimées.

Cette disposition est neutre pour l’hôpital qui ne faisait qu’être un intermédiaire.”

Om bijkomende uitleg gevraagd omtrent de datum van 1 juli 2011, verschaft de gemachtigde nog de volgende toelichting:

“Quand on n’est pas dans le domaine, je reconnais que la formulation n’est pas très claire.

Mais vous pouvez lire dans les articles 3 et 4 qu’on parle d’un budget annuel qui est octroyé pour moitié en 2011, ce qui veut dire que l’INAMI finance à partir du 1^{er} juillet 2011.”

4.2.2. Wat betreft de retroactiviteit van de artikelen 2 en 3, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Art. 2. L’arrêté de financement couvre l’amortissement des charges de crédits à court terme contractés en vue d’assurer le fonctionnement normal des unités de soins et autres services.

Chaque année, il faut fixer le taux d'intérêt qui sera utilisé pour octroyer aux hôpitaux un financement provisionnel sur ces charges. Comme le calcul de ce taux d'intérêt annuel est complexe, et que le financement est revu en révision de l'exercice de financement pour tenir compte de la réalité, ce taux est annuellement fixé à 4,5%.

La rétroactivité s'explique par la longue période d'élaboration d'un arrêté royal de financement mais le secteur est informé du taux d'intérêt avant le 1^{er} janvier de chaque année (cf. avis du Conseil national des établissements hospitaliers sur ce sujet du 1^{er} décembre 2011).

Art. 3. Modifications des budgets des études pilotes suite aux mesures d'économies décidées par le gouvernement et aux nouvelles initiatives décidées.

Les mesures d'économies sur l'année 2012 n'ont été connues qu'en décembre 2011 et le secteur en a été informé le plus rapidement possible (cf. demande d'avis CNEH du 2 décembre 2011 et avis du 12 janvier 2012)."

4.2.3. Wat betreft de retroactiviteit van artikel 5 tenslotte, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

"Art. 5. L'accord social négocié pour l'année 2011 prévoyait de financer les hôpitaux à partir du 1^{er} janvier 2011.

L'effet rétroactif permet de couvrir les coûts des hôpitaux qui ont déjà embauché du personnel en 2011."

Om nadere uitleg gevraagd, voegde hij daaraan het volgende toe:

"La répartition du budget relatif à l'accord social 2011 a fait l'objet de nombreuses discussions en tripartite (Etat, employeurs et employés) et les calculs ont été faits dans le courant du premier semestre 2011. Les hôpitaux ont été informés du financement qu'ils allaient recevoir.

C'est en effet par pragmatisme qu'on parle ici, comme à d'autres endroits de l'arrêté de financement, du nombre de lits agréés au moment du calcul... mais le nombre de lits n'évolue pas de manière significative dans le temps donc ce nombre de lits ne devait pas être très différent entre le 1^{er} janvier 2011 et le moment du calcul."

4.2.4. Gelet op de toelichting van de gemachtigde lijkt de retroactiviteit van het te nemen besluit te kunnen worden ingepast in de *sub* 4.1 vermelde voorwaarden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.251/3
DU 8 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, le 18 avril 2012, 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 l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'. Il s'agit de modifications apportées à la partie B du budget notamment en exécution d'un accord social. En outre, il est prévu de financer certains projets pilotes et de recruter du personnel supplémentaire.

3. C'est à juste titre que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 105, § 1^{er}, de la loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

4.1. Selon l'article 6, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2012, sauf l'article 5, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2011, et les articles 1^{er} et 4, qui produisent leurs effets le 1^{er} juillet 2011. Un effet rétroactif est donc attribué à l'arrêté envisagé.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions concernées ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées ci-dessus.

4.2.1. En ce qui concerne la rétroactivité des articles 1^{er} et 4, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Articles 1^{er} et 4. Jusqu'à présent, les hôpitaux étaient financés, via leur budget des moyens financiers, pour couvrir le coût des primes syndicale et d'affiliation à un organisme représentant les employeurs.

Chaque hôpital devait reverser le montant aux organismes compétents.

Mais, depuis plusieurs années, un certain nombre d'hôpitaux ne versaient pas le financement.

Une demande syndicale a été faite, dans la négociation de l'accord social 2011, de verser directement le budget aux organismes concernés par l'INAMI.

L'accord social 2011, tant pour le secteur privé que pour le secteur public (voir en annexes), a donc prévu le versement direct du montant des primes syndicales aux différents organismes compétents (ASBL Fonds syndical non marchand, ONSSAPL et Chancellerie) et du montant des cotisations employeurs à l'UNISOC.

L'arrêté royal du 24 janvier 2012 modifiant l'arrêté royal du 26 mars 2003 portant exécution de l'article 59^{ter} de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne la contribution relative à la prime syndicale est paru au moniteur le 8 février 2012 et l'arrêté royal concernant le versement direct à l'UNISOC est en cours d'élaboration (voir en annexe).

Le financement qui transitait par le BMF est donc arrêté à partir du 1^{er} juillet 2011 et les dispositions légales sont supprimées.

Cette disposition est neutre pour l'hôpital qui ne faisait qu'être un intermédiaire ».

Invité à donner des explications complémentaires concernant la date du 1^{er} juillet 2011, le délégué a encore précisé ce qui suit :

« Quand on n'est pas dans le domaine, je reconnais que la formulation n'est pas très claire.

Mais vous pouvez lire dans les articles 3 et 4 qu'on parle d'un budget annuel qui est octroyé pour moitié en 2011, ce qui veut dire que l'INAMI finance à partir du 1^{er} juillet 2011 ».

4.2.2. En ce qui concerne la rétroactivité des articles 2 et 3, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Art. 2. L'arrêté de financement couvre l'amortissement des charges de crédits à court terme contractés en vue d'assurer le fonctionnement normal des unités de soins et autres services.

Chaque année, il faut fixer le taux d'intérêt qui sera utilisé pour octroyer aux hôpitaux un financement provisionnel sur ces charges. Comme le calcul de ce taux d'intérêt annuel est complexe, et que le financement est revu en révision de l'exercice de financement pour tenir compte de la réalité, ce taux est annuellement fixé à 4,5 %.

La rétroactivité s'explique par la longue période d'élaboration d'un arrêté royal de financement mais le secteur est informé du taux d'intérêt avant le 1^{er} janvier de chaque

année (cf. avis du Conseil national des établissements hospitaliers sur ce sujet du 1^{er} décembre 2011).

Art. 3. Modifications des budgets des études pilotes suite aux mesures d'économies décidées par le gouvernement et aux nouvelles initiatives décidées.

Les mesures d'économies sur l'année 2012 n'ont été connues qu'en décembre 2011 et le secteur en a été informé le plus rapidement possible (cf. demande d'avis CNEH du 2 décembre 2011 et avis du 12 janvier 2012) ».

4.2.3. Enfin, en ce qui concerne enfin la rétroactivité de l'article 5, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Art. 5. L'accord social négocié pour l'année 2011 prévoyait de financer les hôpitaux à partir du 1^{er} janvier 2011.

L'effet rétroactif permet de couvrir les coûts des hôpitaux qui ont déjà embauché du personnel en 2011 ».

Invité à apporter des précisions, il a ajouté :

« La répartition du budget relatif à l'accord social 2011 a fait l'objet de nombreuses discussions en tripartite (État, employeurs et employés) et les calculs ont été faits dans le courant du premier semestre 2011. Les hôpitaux ont été informés du financement qu'ils allaient recevoir.

C'est en effet par pragmatisme qu'on parle ici, comme à d'autres endroits de l'arrêté de financement, du nombre de lits agréés au moment du calcul ... mais le nombre de lits n'évolue pas de manière significative dans le temps donc ce nombre de lits ne devait pas être très différent entre le 1^{er} janvier 2011 et le moment du calcul ».

4.2.4. Compte tenu des explications données par le délégué, la rétroactivité de l'arrêté envisagé paraît pouvoir s'inscrire dans les conditions mentionnées au 4.1.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Monsieur T. CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS