

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.719/1/V
VAN 2 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 17 juli 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’.

De wijzigingen hebben betrekking op bepalingen die gewijzigd zijn bij het koninklijk besluit van 10 november 2006 tot wijziging van het genoemde koninklijk besluit van 25 april 2002. Een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2006, met name de artikelen 3, 7, 1^o, en 8, 2^o, zijn echter vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 208.435 van 26 oktober 2010. De vernietigde bepalingen brachten wijzigingen aan in respectievelijk de artikelen 29, §§ 2 en 3, 44, § 3, en 45, § 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

Het ontwerp beoogt de wijziging van sommige van de bepalingen die het voorwerp uitmaakten van een wijziging bij het koninklijk besluit van 10 november 2006 en van de vernietiging ervan door de Raad van State. De bedoelde bepalingen worden opnieuw ingevoerd, in een enigszins gewijzigde versie, met uitwerking op 1 juli 2006, d.i. de datum waarop de bedoelde bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2006 uitwerking hadden.¹

¹ Drie andere adviesaanvragen hebben eveneens betrekking op ontwerpen van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002, met het oog op het wederinvoeren van bepalingen die door de Raad van State zijn vernietigd. Het gaat om het wederinvoeren van bepalingen die oorspronkelijk opgenomen waren in een wijzigend koninklijk besluit van 11 juli 2005 (adviesaanvraag 51.718/1/V), een wijzigend koninklijk besluit van 19 juni 2007 (adviesaanvraag 51.716/1/V), en een wijzigend koninklijk besluit van 19 september 2008 (adviesaanvraag 51.717/1/V). Over die drie ontwerpen wordt ook heden advies gegeven.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het koninklijk besluit van 10 november 2006 is door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, gedeeltelijk vernietigd omdat de betrokken bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling in het leven riepen, doordat bepaalde bedragen gerelateerd werden aan het al dan niet aanrekenen aan patiënten die zijn opgenomen in tweepersoonskamers van ereloonsupplementen voor artsen, terwijl de ereloonsupplementen voor de andere medische beroepsbeoefenaars buiten schot bleven.²

De stellers van het ontwerp leggen zich klaarblijkelijk neer bij de vernietiging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 november 2006, nu zij niet voorzien in de wederinvoering van de bepalingen van dat artikel.

Zij voorzien daarentegen wel in alternatieven voor de vernietigde artikelen 7, 1°, en 8, 2°, van het koninklijk besluit van 10 november 2006. Zoals gezegd, herneemt het voorliggende ontwerp die vernietigde bepalingen, in een enigszins gewijzigde versie. De wijzigingen hebben voor gevolg dat de betrokken ziekenhuizen allemaal op gelijke voet worden behandeld en nu allemaal op gelijke wijze zullen kunnen delen in de door de artikelen 44, § 3, en 45, § 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 bedoelde bedragen.

Op die manier komt het ontwerp tegemoet aan de bezwaren van de Raad van State.

4. Er moet evenwel ook onderzocht worden of de terugwerkende kracht verantwoord kan worden.

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 erdoor, 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.

² Zie de bespreking van het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel in het genoemde arrest nr. 208.435 van 26 oktober 2010.

4.1. Met het ontwerp wordt de wederinvoering beoogd van wijzigende bepalingen die omwille van een niet te verantwoorden verschil in behandeling vernietigd zijn. Inhoudelijk bevatten de vernietigde bepalingen essentiële regels voor de berekening van de financiering van ziekenhuizen. De prestaties waarvoor die financieringsregels golden zijn *de facto* geleverd sinds de datum van inwerkingtreding van de vernietigde bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2006.

Bijgevolg lijkt het in het algemeen belang om de continuïteit van de financiering van de ziekenhuizen te vrijwaren en de betrokken bepalingen – op basis waarvan de ziekenhuizen daadwerkelijk zijn betaald – te herstellen, ditmaal zonder daarbij het door de Raad van State gewraakte verschil in behandeling in te voeren.

4.2. In verband met de vraag of de terugwerkende kracht al dan niet tot gevolg kan hebben dat al verkregen situaties op de helling worden gezet, moet het volgende worden opgemerkt.

Het weglaten van de gewraakte discriminerende voorwaarden lijkt tot gevolg te hebben dat meer ziekenhuizen in aanmerking komen voor een deel van een ongewijzigd gebleven bedrag. Op het eerste gezicht lijkt die vaststelling met zich mee te brengen dat bepaalde ziekenhuizen alsnog minder zullen ontvangen.

Gelet op de vernietiging door de Raad van State van de gewraakte bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2006, kon echter geen enkel ziekenhuis nog aanspraak maken op de betrokken bedragen. In die zin voorziet het thans voorliggende ontwerp niet enkel in de gelijke behandeling van alle ziekenhuizen, maar houdt het ook voor de ziekenhuizen die destijds wel aan de voorwaarden voldeden een verbetering van de rechtspositie in, ook al worden die ziekenhuizen niet volledig teruggezet in hun positie van vóór de vernietiging van het koninklijk besluit van 10 november 2006.

4.3. In de gegeven omstandigheden lijkt er dan ook geen bezwaar te zijn tegen de retroactieve invoeging van de ontworpen bepalingen.

5. Zoals het ontwerp is geredigeerd, gelden de wijzigingen van het koninklijk besluit van 25 april 2002 vanaf de datum waarop het ontworpen besluit uitwerking heeft (1 juli 2006), zonder enige beperking naar de toekomst. Dit betekent dat wijzigingen die na 1 juli 2006 in de artikelen 44, § 3, en 45, § 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 zouden zijn aangebracht, mee gewijzigd zouden worden door de bepalingen van het thans voorliggende ontwerp.

Te dezen lijken er echter geen dergelijke latere wijzigingen te zijn. Artikel 44, § 3, is na 1 juli 2006 niet meer gewijzigd. In artikel 45, § 3, zijn nog wel wijzigingen aangebracht, meer bepaald bij het koninklijk besluit van 19 september 2008, maar die wijzigingen zijn inmiddels vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 205.344 van 17 juni 2010. Overigens is het ongedaan maken van de gevolgen van die laatste vernietiging aan de orde in artikel 6 van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies 51.717/1/V geeft.³

Op dit punt roept het ontwerp dan ook geen verdere vragen op.

³ Zie voetnoot 1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	B. THYS,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.719/1/V
DU 2 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, le 17 juillet 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 DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'.

Les modifications concernent des dispositions ayant été modifiées par l'arrêté royal du 10 novembre 2006 modifiant l'arrêté royal précité du 25 avril 2002. Un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du 10 novembre 2006, à savoir les articles 3, 7, 1^o, et 8, 2^o, ont toutefois été annulées par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans son arrêt n° 208.435 du 26 octobre 2010. Les dispositions annulées apportaient des modifications respectivement aux articles 29, §§ 2 et 3, 44, § 3, et 45, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

Le projet a pour objet de modifier certaines des dispositions qui faisaient l'objet d'une modification par l'arrêté royal du 10 novembre 2006 et de l'annulation par le Conseil d'État. Les dispositions visées sont rétablies, dans une version quelque peu modifiée, avec effet au 1^{er} juillet 2006, c'est-à-dire à la date à laquelle les dispositions visées de l'arrêté royal du 10 novembre 2006 produisaient leurs effets ¹.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'arrêté royal du 10 novembre 2006 a été partiellement annulé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, parce que les dispositions concernées créaient une différence de traitement injustifiée en liant certains montants à la facturation ou à la non-facturation de suppléments d'honoraires pour les médecins aux patients admis en chambre

¹ Trois autres demandes d'avis concernent également des projets d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 ayant pour objet de rétablir des dispositions annulées par le Conseil d'État. Il s'agit de rétablir des dispositions qui étaient à l'origine contenues dans un arrêté royal modificatif du 11 juillet 2005 (demande d'avis 51.718/1/V), dans un arrêté royal modificatif du 19 juin 2007 (demande d'avis 51.716/1/V) et dans un arrêté royal modificatif du 19 septembre 2008 (demande d'avis 51.717/1/V). Les avis relatifs à ces trois projets sont aussi donnés ce jour.

double, alors que les suppléments d'honoraires pour les autres prestataires de soins n'étaient pas pris en compte ².

Les auteurs du projet s'inclinent manifestement devant l'annulation de l'article 3 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006, puisqu'ils ne prévoient pas de rétablir les dispositions de cet article.

Par contre, ils prévoient des alternatives pour les articles 7, 1°, et 8, 2°, annulés, de l'arrêté royal du 10 novembre 2006. Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, le projet soumis pour avis reproduit les dispositions annulées dans une version quelque peu modifiée. Les modifications impliquent que les hôpitaux concernés sont tous traités sur un pied d'égalité et pourront tous participer de manière équivalente aux montants visés aux articles 44, § 3, et 45, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

Le projet répond ainsi aux objections soulevées par le Conseil d'État.

4. Il reste néanmoins à examiner si la rétroactivité peut se justifier.

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.

4.1. Le projet a pour but de rétablir des dispositions modificatives qui ont été annulées en raison d'une différence de traitement non justifiée. Sur le fond, les dispositions annulées contiennent des règles essentielles pour le calcul du financement des hôpitaux. Dans les faits, les prestations auxquelles s'appliquaient ces règles de financement ont été effectuées depuis la date d'entrée en vigueur des dispositions annulées de l'arrêté royal du 10 novembre 2006.

Par conséquent, il semble être dans l'intérêt général de garantir la continuité du financement des hôpitaux et de rétablir les dispositions concernées – sur la base desquelles les hôpitaux ont effectivement été payés – sans introduire la différence de traitement dénoncée par le Conseil d'État cette fois.

² Voir l'examen des deuxième et troisième branches du premier moyen dans l'arrêt précité n° 208.435 du 26 octobre 2010.

4.2. En ce qui concerne la question de savoir si la rétroactivité pourrait éventuellement porter atteinte à des situations acquises, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

La suppression des conditions discriminatoires contestées semble impliquer que davantage d'hôpitaux pourront revendiquer une partie d'un montant resté inchangé. À première vue, cette constatation semble indiquer que la part que certains hôpitaux recevront sera dorénavant moindre.

Compte tenu de l'annulation par le Conseil d'État des dispositions contestées de l'arrêté royal du 10 novembre 2006, plus aucun hôpital ne pouvait toutefois revendiquer le bénéfice des montants en question. Dans ce sens, le projet présentement à l'examen instaure non seulement une égalité de traitement de tous les hôpitaux, mais il implique aussi une amélioration de la situation juridique des hôpitaux qui satisfaisaient aux conditions à l'époque, bien que la position de ces hôpitaux ne soit pas tout à fait aussi avantageuse qu'avant l'annulation de l'arrêté royal du 10 novembre 2006.

4.3. Dans ces circonstances, il ne paraît pas y avoir d'objection à la rétroactivité des dispositions en projet.

5. Tel qu'il est rédigé, le projet implique que les modifications de l'arrêté royal du 25 avril 2002 sont d'application à partir de la date à laquelle l'arrêté en projet produit ses effets (le 1^{er} juillet 2006), sans aucune restriction pour l'avenir. Ceci signifie que des modifications qui auraient été apportées après le 1^{er} juillet 2006 aux articles 44, § 3, et 45, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 seraient également modifiées par les dispositions du projet à l'examen.

En l'espèce, il n'apparaît toutefois pas que de telles modifications ultérieures soient intervenues. L'article 44, § 3, n'a plus été modifié depuis le 1^{er} juillet 2006. En revanche, l'article 45, § 3, a encore été modifié, plus précisément par l'arrêté royal du 19 septembre 2008, mais ces modifications ont entre-temps été annulées par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans son arrêt n° 205.344 du 17 juin 2010. Du reste, la mise à néant des effets de cette dernière annulation fait l'objet de l'article 6 du projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 51.717/1/V³.

Le projet ne soulève dès lors pas d'autre question sur ce point.

³ Voir note 1.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	B. THYS,	conseiller d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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. VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME