RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.365/3
van 12 juli 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel voor de ziekenhuizen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.365/3
du 12 juillet 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 14 août 1987 relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux’

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

Op 18 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 augustus 2019,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel voor de ziekenhuizen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2019.

*

Le 18 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 août 2019 (**), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 août 1987 relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juillet 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de aanpassing van drie bijlagen bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 'tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel voor de ziekenhuizen'.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de wijziging van bijlage 1 en voorziet in nieuwe onderverdelingen in Klasse 6 ("Lasten") voor gebouwen (punten 1° en 2°) en reserves (punt 3°), en in Klasse 7 ("Opbrengsten") voor de financiering door de deelstaten en het globaal prospectief bedrag (punt 4°), honoraria (punt 5°), lidgelden (punt 6°) en de forfaitaire financiering van de infrastructuur door de deelstaten (punt 7°).

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot wijzing van bijlage 2 en voorziet in de opheffing van de coderingen van een aantal definitieve kostenplaatsen (punt 1°) en in de vervanging van kostenplaatsen met betrekking tot geriatrische dagziekenhuizen (punt 2°), verscheidene proef- en pilootprojecten (punten 3° tot 6°) en banken met menselijk lichaamsmateriaal (punt 7°).

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot de aanvulling van bijlage 3 met een toelichting bij Klasse 7 betreffende de honoraria.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2019, met uitzondering van artikel 1, 1° en 2°, dat in werking treedt op 1 januari 2020 (artikel 4 van het ontwerp).

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 85 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen', op basis waarvan de Koning nadere regels kan vaststellen voor de toepassing op de ziekenhuizen van de in artikel 84 van de gecoördineerde wet vermelde bepalingen van de jaarrekeningenwet[1].

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het vierde lid van de aanhef moet worden verwezen naar het advies van de inspectie van Financiën van 14 (niet: 15) maart 2019.

Artikel 4

5. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp heeft het te nemen besluit (met uitzondering van artikel 1, 1° en 2°) uitwerking met ingang van 1 januari 2019.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend 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 ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

> "Tout d'abord et de manière concrète, les modifications apportées au Plan comptable normalisé des hôpitaux ont été envoyées aux hôpitaux par circulaire du 14 décembre 2018 (…). Ce plan comptable adapté est utilisé par les hôpitaux seulement pour remplir les tableaux financiers qu'ils doivent envoyer au SPF dans le cadre de la récolte de la situation financière, des résultats d'exploitation, du rapport du réviseur d'entreprise et de tous renseignements statistiques, tels que visés dans l'arrêté royal du 14 décembre 1987.
>
> Chaque année, nous fournissons un modèle de tableau de récoltes des données via le site du SPF ('tableaux Finhosta'). C'est pourquoi les modifications du projet d'arrêté ont été fournies aux hôpitaux avant le début de l'exercice comptable 2019 et ces

[1] Wet van 17 juli 1975 'met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen'. De verwijzing naar die bepalingen moet gelezen worden als een verwijzing naar de ermee overeenstemmende bepalingen van hoofdstuk 2 ("Boekhouding van de ondernemingen") van titel 3 van boek III van het Wetboek van economisch recht (zie daarover ook opmerking 6).

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

différentes données ne doivent être envoyées au SPF que courant 2020. Le projet d'arrêté rend légales ces modifications.

Cf lien Internet Brochure Finhosta :

https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/brochure_finhosta_rev_2019_version_4.7_fropmaakdd_defpdf_0.pdf

De plus, les hôpitaux rentrent des données comptables de manière agrégée au niveau de la Banque nationale (seulement 2 positions dans la classe: exemple – Classe 6 ; compte 69 qui reprend le total des sous-comptes 691, 692 , 6920 et 6921).

Art 1, 3°: la modification est demandée depuis plusieurs années par les hôpitaux ayant un statut juridique de Société coopérative et donc ces hôpitaux doivent pouvoir affecter au capital et pas seulement aux réserves. L'absence de ce compte 691 au niveau du plan comptable des hôpitaux oblige ces hôpitaux à envoyer au SPF, dans le cadre de la récolte des données financières des hôpitaux basée sur le modèle du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux, une information différente de ce qu'ils envoient à la Banque nationale selon le schéma spécifique à leur forme juridique.

Art 1, 4°, 5°, 7° et Art 3 :

706, 741 : depuis la 6e réforme de l'Etat, les hôpitaux peuvent recevoir un subside de la communauté ou région compétente dorénavant pour les investissements.

Il faut donc un compte spécifique pour encoder ce subside.

707, 7070 et 7071 : Suite à la loi du 19/7/2018 relative au financement groupé des activités hospitalières à basse variabilité et à l'arrêté royal du 2/12/2018 portant exécution de la loi du 19 juillet 2018 relative au financement groupé des soins hospitaliers à basse variabilité, il y a lieu de créer des comptes spécifiques et des subdivisions de comptes pour la facturation par l'hôpital.

Art 1, 6° : certains hôpitaux peuvent demander des cotisations à leurs membres et recevoir des dons et legs : il faut des comptes spécifiques pour pouvoir encoder ces informations.

Jusqu'à présent les hôpitaux concernés encodaient ces montants en compte 76 produits exceptionnels, ce que la Banque Nationale (qui reçoit des données agrégées à deux positions) ne peut accepter. D'où une modification déjà applicable à partir de 2019.

Art 2 : les nouveaux centres de frais sont introduit pour faciliter l'encodage, dans les récoltes de données financières, des charges relatives à des activités qui se spécifient de plus en plus et qui nécessitent donc d'être plus précis dans la récolte. De plus nous sommes dans un processus de simplification des données demandées qui sont agrégées si on n'a pas besoin d'avoir le détail, comme par exemple le remplacent des centres de frais 651 à 689 par le seul compte 650."

Het aankondigen van regelgeving bij een omzendbrief om die regelgeving vervolgens met terugwerkende kracht uit te vaardigen, is een procedé dat niet strookt met de beginselen van behoorlijke regelgeving. Gelet op de uitleg van de gemachtigde kan worden aanvaard dat de terugwerkende kracht in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en dat in beginsel geen verkregen situaties worden aangetast. Dat is echter niet het geval voor jaarrekeningen die voor de bekendmaking van het te nemen besluit reeds zouden zijn neergelegd bij de Nationale Bank van België en die door de nieuwe regeling van de indeling van het rekeningstelsel zouden zijn getroffen. In voorkomend geval moet daarvoor een overgangsregeling worden uitgewerkt.

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

Voorts kan de Raad van State zich enkel aansluiten bij de slotopmerking in het advies van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen van 8 november 2018 waar die erop aandringt "pour qu'un délai de six mois soit à l'avenir respecté entre la publication au Moniteur belge de modifications du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux et leur entrée en vigueur".

SLOTOPMERKING

6. De gelegenheid van de wijziging van het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 zou te baat kunnen worden genomen om in artikel 1 van dat besluit de verwijzing naar "artikel 4, 5e lid van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen" te vervangen door een verwijzing naar "artikel III.84, zevende lid, van het Wetboek van economisch recht"[2] en de verwijzing naar "het koninklijk besluit van 12 september 1983" te vervangen door een verwijzing naar (de relevante bepalingen van) "het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 tot uitvoering van de artikelen III.82 tot en met III.95 van het wetboek van Economisch recht".

*

[2] Overigens zou die aanpassing bij de eerstvolgende gelegenheid ook kunnen worden doorgevoerd in artikel 84 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen'.

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter trois annexes de l'arrêté royal du 14 août 1987 'relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux'.

L'article 1er du projet vise à modifier l'annexe 1 et prévoit de nouvelles subdivisions de la Classe 6 (« Charges ») pour les constructions (points 1° et 2°) et réserves (point 3°), et de la Classe 7 (« Produits ») pour le financement des entités fédérées et le montant global prospectif (point 4°), les honoraires (point 5°), les cotisations (point 6°) et le financement forfaitaire de l'infrastructure par les entités fédérées (point 7°).

L'article 2 du projet entend modifier l'annexe 2 et abroge les codifications d'un certain nombre de centres de frais définitifs (point 1°) ainsi que remplace des centres de frais concernant les hôpitaux de jour gériatriques (point 2°), plusieurs projets pilotes (points 3° à 6°) et banques de matériel corporel à usage humain (point 7°).

L'article 3 du projet a pour objet de compléter l'annexe 3 par un commentaire de la Classe 7 concernant les honoraires.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1er janvier 2019, à l'exception de l'article 1er, 1° et 2°, qui entre en vigueur le 1er janvier 2020 (article 4 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 85 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins', qui habilite le Roi à régler l'application aux hôpitaux des dispositions de la loi relative aux comptes annuels visées à l'article 84 de la loi coordonnée [1].

[1] Loi du 17 juillet 1975 'relative à la comptabilité des entreprises'. La référence à ces dispositions doit se lire comme une référence aux disposions correspondantes du chapitre 2 (« Comptabilité des entreprises ») du titre 3 du livre III du Code de droit économique (voir également à ce propos l'observation 6).

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le quatrième alinéa du préambule doit viser l'avis de l'Inspection des Finances du 14 (et non : 15) mars 2019.

Article 4

5. Conformément à l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé (à l'exception de l'article 1er, 1° et 2°) produit ses effets le 1er janvier 2019.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère 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. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Tout d'abord et de manière concrète, les modifications apportées au Plan comptable normalisé des hôpitaux ont été envoyées aux hôpitaux par circulaire du 14 décembre 2018 (…). Ce plan comptable adapté est utilisé par les hôpitaux seulement pour remplir les tableaux financiers qu'ils doivent envoyer au SPF dans le cadre de la récolte de la situation financière, des résultats d'exploitation, du rapport du réviseur d'entreprise et de tous renseignements statistiques, tels que visés dans l'arrêté royal du 14 décembre 1987.

Chaque année, nous fournissons un modèle de tableau de récoltes des données via le site du SPF ('tableaux Finhosta'). C'est pourquoi les modifications du projet d'arrêté ont été fournies aux hôpitaux avant le début de l'exercice comptable 2019 et ces différentes données ne doivent être envoyées au SPF que courant 2020. Le projet d'arrêté rend légales ces modifications.

Cf lien Internet Brochure Finhosta :

https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/brochure_finhosta_rev_2019_version_4.7_fropmaakdd_defpdf_0.pdf

De plus, les hôpitaux rentrent des données comptables de manière agrégée au niveau de la Banque nationale (seulement 2 positions dans la classe: exemple – Classe 6 ; compte 69 qui reprend le total des sous-comptes 691, 692 , 6920 et 6921).

Art 1, 3°: la modification est demandée depuis plusieurs années par les hôpitaux ayant un statut juridique de Société coopérative et donc ces hôpitaux doivent pouvoir affecter au capital et pas seulement aux réserves. L'absence de ce compte 691 au niveau du plan comptable des hôpitaux oblige ces hôpitaux à envoyer au SPF, dans le cadre de la récolte des données financières des hôpitaux basée sur le modèle du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux, une information différente de ce qu'ils envoient à la Banque nationale selon le schéma spécifique à leur forme juridique.

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

Art 1, 4°, 5°, 7° et Art 3 :

706, 741 : depuis la 6e réforme de l'Etat, les hôpitaux peuvent recevoir un subside de la communauté ou région compétente dorénavant pour les investissements.

Il faut donc un compte spécifique pour encoder ce subside.

707, 7070 et 7071 : Suite à la loi du 19/7/2018 relative au financement groupé des activités hospitalières à basse variabilité et à l'arrêté royal du 2/12/2018 portant exécution de la loi du 19 juillet 2018 relative au financement groupé des soins hospitaliers à basse variabilité, il y a lieu de créer des comptes spécifiques et des subdivisions de comptes pour la facturation par l'hôpital.

Art 1, 6° : certains hôpitaux peuvent demander des cotisations à leurs membres et recevoir des dons et legs : il faut des comptes spécifiques pour pouvoir encoder ces informations.

Jusqu'à présent les hôpitaux concernés encodaient ces montants en compte 76 produits exceptionnels, ce que la Banque Nationale (qui reçoit des données agrégées à deux positions) ne peut accepter. D'où une modification déjà applicable à partir de 2019.

Art 2 : les nouveaux centres de frais sont introduit pour faciliter l'encodage, dans les récoltes de données financières, des charges relatives à des activités qui se spécifient de plus en plus et qui nécessitent donc d'être plus précis dans la récolte. De plus nous sommes dans un processus de simplification des données demandées qui sont agrégées si on n'a pas besoin d'avoir le détail, comme par exemple le remplacent des centres de frais 651 à 689 par le seul compte 650 ».

Annoncer des dispositions réglementaires par voie de circulaire pour ensuite les édicter avec effet rétroactif est un procédé non conforme aux principes de bonne réglementation. Compte tenu des explications fournies par le délégué, il peut être admis que la rétroactivité s'impose dans les circonstances données pour assurer le bon fonctionnement de l'administration et qu'elle ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est toutefois pas le cas pour les comptes annuels qui auraient déjà été déposés à la Banque nationale de Belgique avant la publication de l'arrêté envisagé et qui seraient concernés par les nouvelles règles de subdivision du système de comptes. Le cas échéant, un régime transitoire devra être élaboré à cet effet.

Le Conseil d'État ne peut par ailleurs se rallier à l'observation finale formulée dans l'avis du Conseil fédéral des établissements hospitaliers du 8 novembre 2018 que dans la mesure où il insiste « pour qu'un délai de six mois soit à l'avenir respecté entre la publication au Moniteur belge de modifications du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux et leur entrée en vigueur ».

OBSERVATION FINALE

6. On pourrait mettre à profit la modification de l'arrêté royal du 14 août 1987 pour remplacer, à l'article 1er de cet arrêté, la référence à « l'article 4, alinéa 5 de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises » par une référence à « l'article III.84, alinéa 7, du Code de droit économique » [2] et la référence à « l'arrêté

[2] Au demeurant, l'article 84 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins' pourrait également être adapté en ce sens à la prochaine occasion.

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡

royal du 12 septembre 1983 » par une référence à (aux dispositions pertinentes de) « l'arrêté royal du 21 octobre 2018 portant exécution des articles III.82 [à] III.95 du [C]ode de droit [é]conomique ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Astrid TRUYENS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Jo BAERT

‡LW-CCHTLCHEH-GGDGFUQ‡