



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.366/3
van 12 juli 2019

avis 66.366/3
du 12 juillet 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 juni 2007 betreffende de
jaarrekeningen van de
ziekenhuizen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 juin 2007 relatif aux
comptes annuels des hôpitaux'

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 19 juni 2007 betreffende de jaarrekeningen van 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 19 juin 2007 relatif aux comptes annuels 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

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 strekt tot de wijziging van afdeling 2 “Resultatenrekening” van de bijlage bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007 ‘betreffende de jaarrekeningen van de ziekenhuizen’.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de invoering van nieuwe onderverdelingen voor de financiering door de deelstaten en het globaal prospectief bedrag (punt 1°), de vervanging van de onderverdeling “Andere bedrijfsopbrengsten” door een onderverdeling “Lidgeld, Schenkingen en Legaten” en een onderverdeling “Andere bedrijfsopbrengsten”, die voortaan ook een specifieke onderverdeling omvat voor de forfaitaire financiering van de infrastructuur door de deelstaten (punt 2°), de vervanging van de benaming van de onderverdeling “Bestemmingen en voorheffingen” door “Resultaatverwerking” (punt 3°), alsook de invoering van nieuwe onderverdelingen inzake de toevoegingen aan het eigen vermogen of de reserves (punt 4°) en inzake de uit te keren winst (punt 5°).

Artikel 1, 1° tot 3°, van het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2019, terwijl artikel 1, 4°, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012 (artikel 2 van het ontwerp).

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 jaarrekeningenwet¹.

¹ Wet van 17 juli 1975 ‘op de boekhouding en de jaarrekening 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 9).

VORMVEREISTEN

4. In het derde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van het advies van de voormalige Nationale Raad voor de Ziekenhuisvoorzieningen van 12 mei 2011. De gemachtigde bevestigde dat dat advies betrekking heeft op een eerdere wijziging van het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 ‘tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningstelsel voor de ziekenhuizen’ en niet relevant is voor dit ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen in opmerking 4 is uiteengezet, moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

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

Artikel 1

7. De gemachtigde signaleerde een vergissing bij de redactie van artikel 1, 4°, van het ontwerp, die moet worden verholpen door in het ontworpen punt IX, C, 1, van afdeling 2 (“Resultatenrekening”) van de bijlage bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007 te schrijven “Aan het kapitaal exclusief reserves” in plaats van “Aan het eigen vermogen exclusief reserves”.

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 2

8. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp heeft artikel 1, 1° tot 3°, van het nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2019, terwijl artikel 1, 4°, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012. Artikel 1, 5°, zou dan in werking treden volgens de gebruikelijke regeling (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad).

De gemachtigde meldde evenwel dat een vergissing is geslopen in de redactie van de inwerkingtredingsbepaling, waardoor artikel 1, 1° tot 4°, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2019, terwijl artikel 1, 5°, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012.

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:

“Les modifications de comptes du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux doivent se faire en parallèle dans les comptes annuels.

Art 1, 1° à 4° : modifications du plan comptable des hôpitaux (cf art 1, 3° à 7° de l'arrêté plan comptable) qui doivent aussi être apportées aux comptes annuels.

Art 1, 5° : nous nous sommes rendus compte que cette modification avait été oubliée en 2012.

Nous introduisons donc pour 2019 cette adaptation concernant les affectations et les prélèvements du résultat de l'exercice c-à-d le bénéfice à distribuer.”

Wat betreft de beoordeling van de terugwerkende kracht voor artikel 1, 1° tot 4°, van het ontwerp wordt verwezen naar hetgeen is uiteengezet in advies 66.365/3 dat wordt gegeven op dezelfde dag als dit advies (opmerking 5). In zoverre de terugwerkende kracht daar wordt aanvaard, geldt dit ook voor de ontworpen parallelle aanpassingen van de jaarrekeningen (onder voorbehoud van reeds bij de Nationale Bank van België neergelegde jaarrekeningen).

Wat betreft artikel 1, 5°, van het ontwerp kan het loutere feit dat men in 2012 vergeten was om een bepaalde wijziging door te voeren, niet volstaan als verantwoording voor een aanpassing met ingang van 1 januari 2012. Het gaat immers om jaarrekeningen die al werden neergelegd, waarvan niet valt in te zien hoe die achteraf nog zouden kunnen worden gecorrigeerd, tenzij indien de sinds 2012 neergelegde jaarrekeningen reeds zouden zijn opgesteld overeenkomstig de ontworpen indeling.

SLOTOPMERKING

9. De gelegenheid van de wijziging van het koninklijk besluit van 19 juni 2007 zou te baat kunnen worden genomen om in de tekst ervan de verwijzingen naar het koninklijk besluit van 30 januari 2001 ‘tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen’ te vervangen door verwijzingen naar (de relevante bepalingen van) het koninklijk besluit van 29 april 2019 ‘tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen’.

Voor zover de verwijzing in artikel 6 van het koninklijk besluit van 19 juni 2007 naar het koninklijk besluit van 12 september 1983 ‘houdende uitvoering van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen’ nog zinvol zou zijn,² kan ze worden 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 Dat laatste koninklijk besluit heeft immers enkel nog betrekking op de vereenvoudigde boekhouding en op het houden en bewaren van de boeken.

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 de modifier la section 2 « Compte de résultats » de l'annexe de l'arrêté royal du 19 juin 2007 'relatif aux comptes annuels des hôpitaux'.

L'article 1^{er} du projet vise à instaurer de nouvelles rubriques pour le financement par les entités fédérées et le montant global prospectif (point 1°), à remplacer la rubrique « Autres produits d'exploitation » par une rubrique « Cotisations, dons et legs » et une rubrique « Autres produits d'exploitation » qui comporte dorénavant aussi une rubrique spécifique au financement forfaitaire de l'infrastructure par les entités fédérées (point 2°), à remplacer, dans le texte néerlandais, la dénomination de la rubrique « Bestemmingen en voorheffingen » par « Resultaatverwerking » (point 3°), ainsi qu'à instaurer de nouvelles rubriques en ce qui concerne les affectations aux capitaux propres ou aux réserves (point 4°) et en ce qui concerne le bénéfice à distribuer (point 5°).

L'article 1^{er}, 1° à 3°, de l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2019, tandis que l'article 1^{er}, 4°, produit ses effets le 1^{er} janvier 2012 (article 2 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', selon lequel le Roi peut déterminer les modalités relatives à l'application aux hôpitaux des dispositions de la loi relative aux comptes annuels, mentionnées à l'article 84 de la loi coordonnée ¹.

¹ Loi du 17 juillet 1975 'relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises'. Il convient de lire la référence à ces dispositions comme une référence aux dispositions correspondantes du chapitre 2 (« Comptabilité des entreprises ») du titre 3 du livre III du Code de droit économique (voir à ce sujet aussi l'observation 9).

FORMALITÉS

4. Au troisième alinéa du préambule, il est fait mention de l'avis de l'ancien Conseil national des établissements hospitaliers du 12 mai 2011. Le délégué a confirmé que cet avis porte sur une modification antérieure de l'arrêté royal du 14 août 1987 'relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux' et n'est pas pertinent pour ce projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 4, le troisième alinéa du préambule sera omis.

6. Le cinquième alinéa actuel du préambule fera référence à l'avis de l'inspection des finances du 14 (et non : 15) mars 2019.

Article 1^{er}

7. Le délégué a signalé une erreur dans la rédaction de l'article 1^{er}, 4°, du projet, qu'il y a lieu de rectifier en écrivant au point IX, C, 1, en projet, de la section 2 (« Compte de résultats ») de l'annexe de l'arrêté royal du 19 juin 2007, « au capital hors réserves » au lieu de « aux capitaux propres hors réserves ».

On peut marquer son accord sur cette adaptation.

Article 2

8. Conformément à l'article 2 du projet, l'article 1^{er}, 1° à 3°, de l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2019, tandis que l'article 1^{er}, 4°, produit ses effets le 1^{er} janvier 2012. L'article 1^{er}, 5°, entrerait donc en vigueur selon le régime usuel (dix jours après sa publication au Moniteur belge).

Le délégué a indiqué toutefois qu'une erreur s'est glissée dans la formulation de la disposition d'entrée en vigueur, l'article 1^{er}, 1° à 4°, produisant ses effets le 1^{er} janvier 2019 et l'article 1^{er}, 5°, produisant ses effets le 1^{er} janvier 2012.

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 :

« Les modifications de comptes du plan comptable minimum normalisé des hôpitaux doivent se faire en parallèle dans les comptes annuels.

Art 1, 1^o à 4^o : modifications du plan comptable des hôpitaux (cf art 1, 3^o à 7^o de l'arrêté plan comptable) qui doivent aussi être apportées aux comptes annuels.

Art 1, 5^o : nous nous sommes rendus compte que cette modification avait été oubliée en 2012.

Nous introduisons donc pour 2019 cette adaptation concernant les affectations et les prélèvements du résultat de l'exercice c-à-d le bénéfice à distribuer. »

En ce qui concerne l'appréciation de la rétroactivité de l'article 1^{er}, 1^o à 4^o, du projet, on se reportera à l'observation formulée dans l'avis 66.365/3 donné le même jour que le présent avis (observation 5). Dans la mesure où l'effet rétroactif y est admis, la rétroactivité vaut également pour les adaptations parallèles en projet des comptes annuels (sous réserve des comptes annuels déjà déposés auprès de la Banque nationale de Belgique).

En ce qui concerne l'article 1^{er}, 5^o, du projet, le simple fait d'avoir omis en 2012 de mettre en œuvre une modification déterminée, ne suffit pas pour justifier une adaptation à partir du 1^{er} janvier 2012. En effet, il s'agit de comptes annuels qui ont déjà été déposés, dont on n'aperçoit pas comment ils pourraient encore être corrigés à posteriori, à moins que les comptes annuels déposés depuis 2012 ne soient déjà établis selon la division en projet.

OBSERVATION FINALE

9. À l'occasion de la modification de l'arrêté royal du 19 juin 2007, on pourrait remplacer, dans le texte de celui-ci, les références à l'arrêté royal du 30 janvier 2001 'portant exécution du code des sociétés' par des références à l'arrêté royal du 29 avril 2019 'portant exécution du Code des sociétés et des associations' (ou à ses dispositions pertinentes).

Dans la mesure où il serait encore pertinent de faire référence dans l'article 6 de l'arrêté royal du 19 juin 2007 à l'arrêté royal du 12 septembre 1983 'portant exécution de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises'², cette référence pourrait être remplacée par une référence à l'arrêté royal du 21 octobre 2018 'portant exécution des articles III.82 [à] III.95 du [C]ode de droit [é]conomique' (ou à ses dispositions pertinentes).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

² En effet, ce dernier arrêté royal ne porte que sur la comptabilité simplifiée et la tenue et la conservation des livres.