



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.432/3
van 11 december 2020

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’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.432/3
du 11 décembre 2020

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’

Op 7 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2020.

*

Le 7 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que le gouvernement prévoit que cette prime exceptionnelle d’encouragement soit versée à chaque travailleur de l’hôpital avant le 31 décembre 2020 en reconnaissance et en encouragement des efforts fournis par le personnel des hôpitaux toujours fortement mobilisé lors de la deuxième vague de l’épidémie de SARS-CoV-2, que les hôpitaux doivent bénéficier du temps nécessaire pour mettre en œuvre les modalités pratiques de paiement de cette prime à chaque travailleur, que le processus de financement des hôpitaux par le budget des moyens financiers ne pourra pas être mis en place avant le 1^{er} janvier 2021, qu’avec les délais habituels de liquidation des douzièmes budgétaires, le premier douzième du budget des moyens financiers calculé pour chaque hôpital ne sera pas liquidé aux hôpitaux avant plusieurs mois selon que l’hôpital est général ou psychiatrique, que les conditions énoncées dans l’article 85 de la loi-programme du 27 décembre 2004, à savoir que les hôpitaux subissent un manque de recettes par rapport à un budget fixé pour l’année 2020, sont réunies et qu’il est donc possible d’utiliser ce canal de paiement aux hôpitaux.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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

3. Artikel 1 van het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de invoering van een nieuw artikel 74*undecies* in het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’. Deze nieuwe bepaling voorziet in de toekenning van een uitzonderlijke aanmoedigingspremie van 985 euro (bruto) per VTE voor alle personeelsleden van de ziekenhuizen die in de periode tussen 1 september 2020 en 30 november 2020 zijn tewerkgesteld en die opgenomen zijn in een kostenplaats tussen 020 en 899. Die premie moet vóór 31 december 2020 worden betaald (ontworpen artikel 74*undecies*, § 1). Daartoe wordt voorzien in een voorlopige financiering (ontworpen artikel 74*undecies*, § 2) op grond van een schatting van de VTE’s op basis van eerder bekende gegevens opgesomd in een nieuwe bijlage 23 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 (ingevoegd bij artikel 3 (lees: 2) van het ontwerp). Een definitieve verrekening op basis van de werkelijke gegevens gebeurt bij de herziening van het boekjaar 2020 (ontworpen artikel 74*undecies*, § 3).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag volgend op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 4 (lees: 3) van het ontwerp).

Het ontwerp hangt samen met een gelijktijdig voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de regels betreffende de betaling van de positieve inhaalbedragen van de ziekenhuizen’ (68.433/3), dat het mogelijk maakt om de middelen nog dit jaar aan de ziekenhuizen uit te betalen.

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De vraag rijst hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de regeling inzake de consumptiecheque, vervat in hoofdstuk 3 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanpassing van diverse bepalingen inzake sociale zekerheid en vrijwilligerswerk in het kader van de bestrijding van de sociaal-economische gevolgen van de coronaviruspandemie’ (waarover de Raad van State op 7 december 2020 advies 68.383/1 heeft uitgebracht) en waarvan de financiering lijkt te zijn geregeld bij het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de financiering en de modaliteiten voor de invoering van een solidariteitspremie in de federale gezondheidssectoren’ (waarover de Raad van State op 8 december 2020 advies 68.393/1 heeft gegeven). Die consumptiecheque is immers bestemd voor de “federale gezondheidssector”, die ruimer wordt omschreven dan enkel de ziekenhuizen. De gemachtigde verstrekke daarover de volgende toelichting:

“Le chèque consommation (prime de solidarité) s’applique au personnel de tous les secteurs fédéraux des soins de santé qui ont été actifs pendant la première vague de l’épidémie. Tandis que la prime d’encouragement prévue dans l’arrêté en projet concerne uniquement le personnel hospitalier toujours fortement mobilisé durant la deuxième vague de l’épidémie.”

Die uitleg neemt niet weg dat verantwoord moet kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel waarom de inspanningen van het ziekenhuispersoneel in die mate aanzienlijker waren dan die van de personeelsleden van de andere zorginstellingen die in aanmerking komen voor de consumptiecheque, dat niet moet worden voorzien in een gelijkaardige aanmoedigingspremie voor de laatstgenoemde personeelsleden.

6. De omstandigheid dat de aanmoedigingspremie beperkt wordt tot personeelsleden die opgenomen zijn in een kostenplaats tussen 020 en 899¹ neemt niet weg dat nagenoeg alle ziekenhuisactiviteiten daarin zijn vervat. De vraag rijst evenwel of in het licht van het gelijkheidsbeginsel het toepassingsgebied van de ontworpen regeling niet moet worden uitgebreid

¹ Zoals bepaald in bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 ‘tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel voor de ziekenhuizen’.

tot bepaalde niet-ziekenhuisactiviteiten, in het bijzonder voor de ziekenwagens (kostenplaatsen 900-909). De gemachtigde gaf daarover de volgende verantwoording:

“Les services mobiles d’urgence (SMUR/MUG) ainsi que le transport des patients entre sites d’un même hôpital sont bien concernés par le projet d’arrêté car repris dans un centre de frais hospitalier. Les quelques services d’ambulances de transport non urgents organisés directement par les hôpitaux ne sont pas concernés par le projet d’arrêté car ils ne sont pas soumis à la loi sur les hôpitaux. Afin d’éviter une discrimination avec les ambulanciers de sociétés privées, qui ne peuvent pas être financées par le BMF des hôpitaux, ou avec les pompiers, il a été décidé de ne pas prendre en charge ces ambulanciers par le biais du budget des moyens financiers. Il y a d’ailleurs très peu de personnel repris dans ce centre de frais.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

7. Op de vraag waarom de ontworpen regeling beperkt is tot personeelsleden die actief waren in de periode tussen 1 september 2020 en 30 november 2020, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La prime sera bien calculée sur les prestations du 1^{er} septembre au 30 novembre et devra être payée même si le travailleur n’est plus en fonction en décembre car le but est bien de remercier le personnel actif dans la 2^e vague. Au départ la période visée était octobre à décembre mais de manière pratique il était impossible de calculer un temps de travail incluant le mois de décembre et en même temps d’octroyer la prime pendant ce même mois de décembre. La période de référence a donc été avancée d’un mois. On est vraiment dans une volonté politique de remercier les efforts fournis pendant la 2^e vague. En ce qui concerne la première vague, la prime de solidarité (chèque-consommation) avait été annoncée déjà vers avril mais la mise en œuvre a pris beaucoup de temps.”

Aangezien het de bedoeling is om, zoals de gemachtigde aangeeft, een premie uit te keren uit erkentelijkheid voor de inspanningen die door het ziekenhuispersoneel werden gedaan tijdens de zogenaamde tweede golf van de COVID-19-epidemie in België, zou men kunnen verwachten dat ook de inspanningen van werknemers die in december in dienst treden, daarvoor in aanmerking komen. De argumentatie van de gemachtigde met betrekking tot de administratieve moeilijkheid om de premie uit te betalen in de laatste maand van de referentieperiode is weliswaar pertinent, maar de stellers van het ontwerp zouden ook kunnen overwegen om de referentieperiode te verlengen, ook al betekent dat dat de premie later wordt uitbetaald.

8. De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp moeten worden vernummerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De motivering van de spoedeisendheid in het zesde tot negende lid van de aanhef moet worden afgestemd op de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag.²

Artikel 1

10. In het ontworpen artikel 74*undecies*, § 2, moeten in de definitie van parameter A, de woorden “de bijlage” worden vervangen door de woorden “bijlage 23 bij dit besluit” om die bijlage een ankerpunt te geven in het koninklijk besluit van 25 april 2002.

*

² Zie artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

« L'urgence est motivée par le fait que le gouvernement prévoit que cette prime exceptionnelle d'encouragement soit versée à chaque travailleur de l'hôpital avant le 31 décembre 2020 en reconnaissance et en encouragement des efforts fournis par le personnel des hôpitaux toujours fortement mobilisé lors de la deuxième vague de l'épidémie de SARS-CoV-2, que les hôpitaux doivent bénéficier du temps nécessaire pour mettre en œuvre les modalités pratiques de paiement de cette prime à chaque travailleur, que le processus de financement des hôpitaux par le budget des moyens financiers ne pourra pas être mis en place avant le 1^{er} janvier 2021, qu'avec les délais habituels de liquidation des douzièmes budgétaires, le premier douzième du budget des moyens financiers calculé pour chaque hôpital ne sera pas liquidé aux hôpitaux avant plusieurs mois selon que l'hôpital est général ou psychiatrique, que les conditions énoncées dans l'article 85 de la loi-programme du 27 décembre 2004, à savoir que les hôpitaux subissent un manque de recettes par rapport à un budget fixé pour l'année 2020, sont réunies et qu'il est donc possible d'utiliser ce canal de paiement aux hôpitaux ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter 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

3. L'article 1^{er} du projet soumis pour avis a pour objet d'insérer un nouvel article 74undecies dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'. Cette nouvelle disposition prévoit d'octroyer une prime exceptionnelle d'encouragement de 985 euros (brut) par ETP à tous les membres du personnel des hôpitaux qui ont été occupés pendant la période du 1^{er} septembre 2020 au 30 novembre 2020 et qui sont repris dans un centre de frais compris entre 020 et 899. Cette prime doit être payée avant le 31 décembre 2020 (article 74undecies, § 1^{er}, en projet). À cet effet, le projet prévoit un financement provisionnel (article 74undecies, § 2, en projet), fondé sur une estimation des ETP sur la base de données connues antérieurement, énumérées dans une nouvelle annexe 23 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (insérée par l'article 3 (lire : 2) du projet). Une liquidation définitive fondée sur les données réelles sera opérée lors de la révision de l'exercice 2020 (article 74undecies, § 3, en projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge (article 4 (lire : 3) du projet).

Le projet est lié à un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de paiement des montants de rattrapages positifs des hôpitaux' (68.433/3) soumis simultanément pour avis, qui permet encore cette année de verser les moyens financiers aux hôpitaux.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 105, § 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. La question se pose de savoir comment le dispositif en projet s'articule avec les dispositions relatives au chèque consommation, prévues dans le chapitre 3 du projet d'arrêté royal 'portant, dans le cadre de la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du coronavirus, adaptation de diverses dispositions en matière de sécurité sociale et de volontariat' (sur lequel le Conseil d'État a donné, le 7 décembre 2020, l'avis 68.383/1) et dont le financement paraît être réglé par le projet d'arrêté royal 'fixant le financement et les modalités pour l'instauration d'une prime de solidarité dans les secteurs des soins de santé fédéraux' (sur lequel le Conseil d'État a donné, le 8 décembre 2020, l'avis 68.393/1). Ce chèque consommation est en effet destiné au « secteur fédéral de la santé », dont la définition est plus large que les seuls hôpitaux. À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« Le chèque consommation (prime de solidarité) s'applique au personnel de tous les secteurs fédéraux des soins de santé qui ont été actifs pendant la première vague de l'épidémie. Tandis que la prime d'encouragement prévue dans l'arrêté en projet concerne uniquement le personnel hospitalier toujours fortement mobilisé durant la deuxième vague de l'épidémie ».

En dépit de cette explication, il faut pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi les efforts du personnel hospitalier étaient à ce point plus importants que ceux des membres du personnel des autres établissements de soins, qui peuvent bénéficier du chèque consommation, qu'il n'y a pas lieu de prévoir une prime d'encouragement analogue pour ces derniers.

6. La circonstance que la prime d'encouragement est limitée aux membres du personnel qui sont repris dans un centre de frais compris entre 020 et 899 ¹ n'empêche pas que presque toutes les activités hospitalières y sont prévues. La question se pose toutefois de savoir si le principe d'égalité ne requiert pas d'étendre le champ d'application du dispositif en projet à

¹ Comme prévu à l'annexe 2 de l'arrêté royal du 14 août 1987 'relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux'.

certaines activités non hospitalières, notamment aux ambulances (centres de frais 900-909). À ce propos, le délégué a donné la justification suivante :

« Les services mobiles d'urgence (SMUR/MUG) ainsi que le transport des patients entre sites d'un même hôpital sont bien concernés par le projet d'arrêté car repris dans un centre de frais hospitalier. Les quelques services d'ambulances de transport non urgents organisés directement par les hôpitaux ne sont pas concernés par le projet d'arrêté car ils ne sont pas soumis à la loi sur les hôpitaux. Afin d'éviter une discrimination avec les ambulanciers de sociétés privées, qui ne peuvent pas être financées par le BMF des hôpitaux, ou avec les pompiers, il a été décidé de ne pas prendre en charge ces ambulanciers par le biais du budget des moyens financiers. Il y a d'ailleurs très peu de personnel repris dans ce centre de frais ».

Cette justification peut être accueillie.

7. À la question de savoir pourquoi le dispositif en projet est limité aux membres du personnel qui étaient actifs au cours de la période allant du 1^{er} septembre 2020 au 30 novembre 2020, le délégué a répondu ce qui suit :

« La prime sera bien calculée sur les prestations du 1^{er} septembre au 30 novembre et devra être payée même si le travailleur n'est plus en fonction en décembre car le but est bien de remercier le personnel actif dans la 2^e vague. Au départ la période visée était octobre à décembre mais de manière pratique il était impossible de calculer un temps de travail incluant le mois de décembre et en même temps d'octroyer la prime pendant ce même mois de décembre. La période de référence a donc été avancée d'un mois. On est vraiment dans une volonté politique de remercier les efforts fournis pendant la 2^e vague. En ce qui concerne la première vague, la prime de solidarité (chèque-consommation) avait été annoncée déjà vers avril mais la mise en œuvre a pris beaucoup de temps ».

Dès lors que l'intention est, comme l'indique le délégué, de verser une prime en reconnaissance des efforts fournis par le personnel hospitalier lors de la « deuxième vague » de l'épidémie de COVID-19 en Belgique, on pourrait s'attendre à ce que les efforts des travailleurs qui entrent en service en décembre soient également pris en considération à cet effet. L'argumentation du délégué relative à la difficulté administrative de verser la prime au cours du dernier mois de la période de référence est certes pertinente, mais les auteurs du projet pourraient également envisager de prolonger cette période de référence, même si cela signifie que la prime sera versée plus tard.

8. Les articles 3 à 5 du projet doivent être renumérotés.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. La motivation de l'urgence inscrite dans les alinéas 6 à 9 du préambule doit être mise en concordance avec celle mentionnée dans la demande d'avis ².

Article 1^{er}

10. À l'article 74*undecies*, § 2, en projet, il y a lieu, dans la définition du paramètre A, de remplacer les mots « en annexe » par les mots « dans l'annexe 23 du présent arrêté » afin de donner à cette annexe un point d'ancrage dans l'arrêté royal du 25 avril 2002.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

² Voir l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.