

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 juli 2015

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
10 juli 2008 betreffende de ziekenhuizen en
andere verzorgingsinrichtingen
wat de vaststelling van tekorten in
beheersrekeningen betreft**

(ingediend door
de heer Christoph D'Haese c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} juillet 2015

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi coordonnée du
10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres
établissements de soins en ce qui concerne
la fixation des déficits dans les comptes de
gestion**

(déposée par M. Christoph D'Haese
et consorts)

SAMENVATTING

Verschillende OCMW-ziekenhuizen en autonome verzorgingsinstellingen kampen momenteel met substantiële tekorten. Het gemeentelijke niveau moet deze tekorten aanzuiveren.

Het probleem bestaat erin dat de federale overheid deze tekorten pas definitief vaststelt na verloop van meer dan tien jaar van het betrokken dienstjaar. Dit is manifest in strijd met alle regels van behoorlijk bestuur.

Daarom het voorstel om het vaststellen van de tekorten te beperken tot ten laatste vijf jaar na verloop van het dienstjaar waarop het betrekking heeft.

RÉSUMÉ

Plusieurs hôpitaux de CPAS et établissements autonomes de soins sont actuellement confrontés à des déficits considérables. Ces déficits doivent être apurés au niveau communal.

Le problème vient du fait que le pouvoir fédéral ne fixe définitivement ces déficits que plus de dix ans après l'exercice concerné. Cette pratique est manifestement contraire à toutes les règles de bonne administration.

La proposition propose dès lors de limiter la fixation des déficits à une durée maximale de cinq ans à l'issue de l'exercice concerné.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)

PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De “tekortenregeling openbare ziekenhuizen” van toepassing op OCMW-ziekenhuizen en autonome verzorgingsinstellingen ligt vervat in de artikelen 125 en 126 van de wet van 10 juli 2008 betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen alsook in het koninklijk besluit van 8 maart 2006 ter uitvoering van deze wet.

Verschillende OCMW-ziekenhuizen dan wel autonome verzorgingsinstellingen kampen momenteel en wellicht tot op het moment van een wetswijziging met substantiële tekorten.

De pertinente vraag die zich haast onmiddellijk en spontaan opdringt: “Moet een gemeente, dan wel een OCMW opdraaien voor een tekort van meer dan 13 jaar geleden?” Diverse gemeenten en steden hebben (of zullen binnenkort) een brief ontvangen vanwege de FOD Volksgezondheid over de vaststelling van het exploitatietekort voor de jaren 2002 (en later – *sic*). Het gaat over ettelijke miljoenen euro die betrekking hebben op de exploitatietekorten van jaren geleden, veelal ook van openbare ziekenhuizen die thans niet meer bestaan omdat ze zijn opgegaan in nieuwe entiteiten of waarvan de activiteit gedeeltelijk of volledig stopgezet werd.

We verwijzen hier naar het standpunt van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, reeds geuit in haar publicatie VVSG-week nr. 9 (28 februari tot 5 maart 2012). De VVSG schreef reeds jaren geleden de toenmalige minister bevoegd voor Volksgezondheid, Mevrouw Onkelinx, aan en vroeg om een afdoende en dringende oplossing. Tot op heden veranderde echter niets structureels, laat staan dat de historisch opgelopen achterstand op enige wijze werd geremedieerd. Zowel de manifeste laattijdigheid van de fameuze tekortenregeling alsook het volstrekt onverwacht karakter, in casu tot 13 jaar na exploitatiedatum, zorgen dat dit een koude douche is voor de gemeentefinanciën, die nu al zeer zwaar onder druk staan.

Dergelijke onfatsoenlijke invorderingen staan in schril contrast met de budgettaire discipline die steden en gemeenten dienen in acht te nemen zoals vervat in de beheers- en beleidscyclus en de hierin te behalen autofinancieringsmarge.

Het pas definitief vaststellen na verloop van meer dan tien jaar van het betrokken dienstjaar en de navolgende

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les règles relatives au financement des déficits des hôpitaux publics applicables aux hôpitaux de CPAS et aux établissements autonomes de soins sont énoncées aux articles 125 et 126 de la loi du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, ainsi que dans l’arrêté royal du 8 mars 2006 pris en exécution de la loi précitée.

Plusieurs hôpitaux de CPAS ou établissements de soins autonomes font aujourd’hui face à des déficits substantiels, et ce problème perdurera sans doute jusqu’à ce que la loi soit modifiée.

La question qui s’impose de manière presque immédiate et spontanée est la suivante: est-ce à la commune ou au CPAS d’éponger un déficit de plus de 13 ans? Diverses villes et communes ont reçu (ou recevront prochainement) un courrier du SPF Santé publique relatif à la fixation du déficit d’exploitation pour les années 2002 (et suivantes – *sic*). La somme s’élève à plusieurs millions d’euros et porte sur les déficits d’exploitation d’années antérieures, souvent aussi d’hôpitaux publics qui n’existent plus parce qu’ils ont été absorbés dans de nouvelles entités ou parce qu’ils ont mis partiellement ou totalement fin à leurs activités.

Nous renvoyons, en l’espèce, au point de vue adopté par la *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (association des villes et communes flamandes), que cette dernière avait déjà exprimé dans sa publication VVSG-week n° 9 (du 28 février au 5 mars 2012). Il y a quelques années, la VVSG avait adressé un courrier à Mme Onkelinx, alors ministre de la Santé publique, priant cette dernière de trouver une solution efficace et urgente. À ce jour, force est de constater qu’aucun changement structurel n’est toutefois intervenu – et a *fortiori* qu’aucune solution n’a été apportée pour résorber d’une quelconque manière le retard historique. Tant le caractère manifestement tardif des recouvrements des déficits que leur caractère totalement inattendu, en l’espèce jusqu’à 13 ans après la date d’exploitation, font que c’est une douche froide pour les finances communales, déjà considérablement mises à mal actuellement.

Ces recouvrements indécents présentent un contraste saisissant avec la discipline budgétaire imposée aux villes et communes, telle que prévue dans le cycle de gestion et stratégique, et avec la marge d’auto-financement qui y est fixée.

Le fait que la fixation définitive n’intervienne que plus de dix ans après l’exercice et les comptes annuels

jaarrekening is manifest in strijd met alle regels van behoorlijk bestuur door tekorten boudweg door te schuiven naar gemeenten en steden.

Indien de vigerende wettelijke regeling niet wordt aangepast, wordt *de facto* en *de jure* aan de FOD Volksgezondheid gevraagd om – minstens impliciet – rechtsmisbruik te plegen en kunnen de getroffen steden en gemeenten, willen ze budgettair en juridisch logisch blijven met zichzelf en met de hen opgedragen beheers- en beleidscyclus, de gevorderde tekorten aanvechten en bestrijden in rechte. Een scenario waarin verschillende overheden elkaar in rechte bekampen is evenwel geen aanrader.

Een aanpassing van de wetgeving dringt zich dus op. Dit zowel om rechtsmisbruik door een overheid versus een andere overheid te vermijden alsook om niet in conflict te komen met de beginselen van behoorlijk bestuur zoals het redelijkheids-, het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Rechtsmisbruik bestaat in de uitoefening van een recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dat recht door een voorzichtig en bedachtzaam persoon. Dit is inzonderheid het geval wanneer de veroorzaakte schade niet in verhouding staat tot het “voordeel” dat de houder van dat recht – in casu de Federale Overheid – beoogt te verkrijgen. Indien bij ongewijzigde wetgeving de Federale Overheid na ettelijke jaren – in elk geval meer dan vijf jaar na afsluiting van de exploitatiejaren waarop de tekortenregeling precies betrekking hebben – nog tot invordering van dergelijke tekorten zou kunnen overgaan, zou dit zeer zeker tot rechtsmisbruik aanleiding geven.

De overheid behoort ook in haar bestuurlijke en rechtsverhoudingen voorbeeldgedrag te vertonen en behoort niet alleen versus de burger maar *a priori* ook versus een andere overheid elke vorm van conflictualisering te vermijden als onderdeel van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn “één der bronnen van het administratief recht, die de andere bronnen zoals wetten en decreten aanvullen”. (RvS 9 september 2008, nr. 186 134). Het zijn algemene rechtsbeginselen die betrekking hebben op de “wijze waarop bestuurshandelingen moeten worden voorbereid, genomen en ter kennis gebracht” (J., DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 2004, 3).

Vooreerst dient te worden stilgestaan bij het redelijkheidsbeginsel. Bij de uitoefening van haar discretionaire

concernés est manifestement contraire à toutes les règles de bonne administration dans la mesure où les déficits sont impudemment mis à charge des villes et communes.

À défaut d'adapter la législation en vigueur, il sera demandé au SPF Santé publique *de facto* et *de jure* -implicite, du moins – de commettre des abus de droit et les villes et communes concernées pourront, si elles veulent, au plan budgétaire et au plan juridique, rester logiques avec elles-mêmes et avec le cycle de gestion et stratégique qui leur est imposé, contester en justice les déficits réclamés. Un scénario dans lequel différentes autorités s'affrontent en justice est toutefois déconseillé.

Une adaptation de la législation s'impose donc et ce, tant pour éviter qu'une autorité abuse du droit au détriment d'une autre, que pour ne pas enfreindre les principes de bonne administration, comme les principes du raisonnable, de la sécurité juridique, de confiance et de précaution.

L'abus de droit consiste à exercer un droit d'une manière qui excède manifestement les limites de l'exercice normal de ces droits par une personne prudente et diligente. Tel est notamment le cas lorsque le préjudice causé est sans proportion avec “l'avantage” que le titulaire du droit – en l'espèce, l'autorité fédérale – cherche à obtenir. Dans un scénario de législation inchangée, si l'autorité fédérale décidait après plusieurs années – en tout état de cause, plus de cinq ans après la clôture des exercices d'exploitation pour lesquels les déficits ont précisément été fixés, de procéder encore au recouvrement des déficits, cela donnerait très certainement lieu à des abus de droit.

L'autorité doit également faire preuve d'un comportement exemplaire dans ses rapports administratifs et juridiques et ne doit pas seulement prévenir toute forme de conflictualisation envers le citoyen mais *a priori* aussi envers une autre autorité, ce qui s'inscrit dans le cadre du principe général de bonne administration.

Les principes de bonne administration sont “l'une des sources du droit administratif qui complètent les autres sources telles que les lois et les décrets” [trad.] (Conseil d'État, 9 septembre 2008, n° 186 134). Ce sont des principes juridiques généraux qui concernent les “modalités à suivre pour préparer, prendre et communiquer des actes administratifs” [trad.] (J., DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Anvers, Kluwer, 2004, 3).

Il faut tout d'abord se pencher sur le principe du raisonnable. Dans le cadre de l'exercice de ses

bevoegdheden beschikt de overheid over een ruime beoordelingsbevoegdheid die de redelijkheid als grens heeft (DE LUYCK, E., *De toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij contractuele personeelsleden in de publieke sector*, onuitg., masterproef, master in de rechten, Universiteit Gent, 2012, nr. 29). Door meer dan vijf jaar – in casu zelfs vaak tot vijftien jaar – nalatig te blijven kan moeilijk nog gewag worden gemaakt van enige redelijkheid in hoofde van de hogere overheid.

Vervolgens verdient ook het rechtzekerheidsbeginsel nader onderzoek. Het rechtzekerheids- of vertrouwensbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn. Het vertrouwensbeginsel houdt meer bepaald in dat de overheid de gerechtvaardigde verwachtingen die ze heeft gewekt moet invullen. Jaren wachten om tot invordering van tekorten over te gaan, is niet bepaald bevorderlijk voor de rechtszekerheid of het vertrouwen.

Ten slotte dient ook het zorgvuldigheidsbeginsel tegen het licht te worden gehouden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden doch wel binnen een aanvaardbaar tijdsbestek of binnen een redelijke termijn.

Christoph D'HAESE (N-VA)
Jan VERCAMMEN (N-VA)
Rita GANTOIS (N-VA)
Werner JANSSEN (N-VA)
Sarah SMEYERS (N-VA)
Jan SPOOREN (N-VA)

compétences discrétionnaires, l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu qui a la raison pour limite (DE LUYCK, E., *De toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij contractuele personeelsleden in de publieke sector* (non publ., mémoire de fin d'études, master en droit, *Universiteit Gent*, 2012, n° 29). En étant négligent durant plus de cinq ans, voire souvent quinze ans en l'espèce, l'autorité supérieure ne se comporte absolument pas de manière raisonnable.

Ensuite, le principe de la sécurité juridique mérite également un examen approfondi. Le principe de sécurité juridique ou de confiance implique que la teneur du droit doit être prévisible et accessible. Le principe de confiance implique plus précisément que l'autorité doit répondre aux attentes légitimes qu'elle a suscitées. Attendre des années avant le recouvrement de déficits n'est pas précisément une bonne chose pour la sécurité juridique ou la confiance.

Enfin, le principe de précaution doit, lui aussi, faire l'objet d'un examen approfondi. Il implique que l'administration doit préparer soigneusement sa décision, mais néanmoins dans un délai acceptable ou raisonnable.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de grondwet.

Art. 2

Artikel 125 van de wet van 10 juli 2008 betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gewijzigd bij de wet van 19 maart 2013, wordt aangevuld met twee leden, luidende:

“De tekorten bedoeld in het eerste lid worden ten laatste vijf jaar na verloop van het dienstjaar waarop zij betrekking hebben ter kennis gebracht van de gemeente of de plaatselijke besturen bedoeld in het eerste lid, 2°.

De in het vierde lid bedoelde termijn van vijf jaar is een vervalltermijn.”

4 juni 2015

Christoph D'HAESE (N-VA)
Jan VERCAMMEN (N-VA)
Rita GANTOIS (N-VA)
Werner JANSSEN (N-VA)
Sarah SMEYERS (N-VA)
Jan SPOOREN (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 125 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, modifié par la loi du 19 mars 2013, est complété par deux alinéas rédigés comme suit:

“Les déficits visés à l'alinéa 1^{er} sont portés à la connaissance de la commune ou des administrations locales visées à l'alinéa 1^{er}, 2° dans les cinq ans de la fin de l'exercice pour lequel ils ont été fixés.

Le délai de cinq ans visé à l'alinéa 4 est un délai de forclusion.”

4 juin 2015