

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ARREST

nr. 196.106 van 16 september 2009

G./A. 166.299/VI-17.006

- In zake:
1. **de vereniging zonder winstoogmerk COÖRDINATIE VAN BRUSSELSE INSTELLINGEN VOOR WELZIJNSWERK EN GEZONDHEIDSZORG**, afgekort als CBI, die woonplaats heeft gekozen César Franckstraat 33 1050 Brussel,
 2. **de vereniging zonder winstoogmerk KLINIEK SINT-JAN**, die woonplaats heeft gekozen Kruidtuinlaan 32 1000 Brussel,
 3. **de vereniging zonder winstoogmerk SINT-VINCENT**, die woonplaats heeft gekozen bij Mr. Benoît CAMBIER, advocaat, Winston Churchilllaan 253 1180 Brussel,
 4. **de vereniging zonder winstoogmerk CENTRE HOSPITALIER NOTRE-DAME ET REINE FABIOLA**, afgekort als CHNDRF, die woonplaats heeft gekozen Grand rue 3 6000 Charleroi,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie,

die woonplaats heeft gekozen bij Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER, advocaten, Emile De Motlaan 19 1000 Brussel.

--

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 22 september 2005 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk COÖRDINATIE VAN BRUSSELSE INSTELLINGEN VOOR WELZIJNSWERK EN GEZONDHEIDSZORG, afgekort als CBI, de vereniging zonder winstoogmerk KLINIEK SINT-JAN, de vereniging zonder winstoogmerk SINT-VINCENT en de vereniging zonder winstoogmerk CENTRE HOSPITALIER NOTRE-DAME ET REINE FABIOLA, afgekort als CHNDRF, de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 11 juli 2005 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, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 2005;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer BOSQUET, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 30 juni 2009, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 9 september 2009;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Benoît CAMBIER, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. Manoël DE KEUKELAERE, loco Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer BOSQUET, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de zaak:

1. Het koninklijk besluit van 11 juli 2005 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 vormt de bestreden handeling.

De bestreden handeling wijzigt aanzienlijk de definitie van de gewogen criteria (ratio's) die bestemd zijn om aan elk ziekenhuis een score toe te kennen, alsmede de wijze van verdeling van het beschikbare budget naargelang de verkregen scores.

In de uiteenzetting van de feiten in het verzoekschrift wordt aangegeven dat deze wijzigingen tot gevolg hebben dat:

- het door de tweede verzoekende partij geëxploiteerde ziekenhuis voor onderdeel B8 van de 10^e naar de 77^e plaats zakt in de nationale rangschikking;
- het door de derde verzoekende partij geëxploiteerde ziekenhuis voor onderdeel B8 van de 6^e naar de 69^e plaats zakt in de nationale rangschikking;
- het door de vierde verzoekende partij geëxploiteerde ziekenhuis voor onderdeel B8 van de 17^e naar de 67^e plaats zakt in de nationale rangschikking.

2. Volgens de verwerende partij "zijn in het kader van de uitvaardiging van het ontwerp van koninklijk besluit de adviezen van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen (NRZV), afdeling Financiering, gegeven op 8 juli 2004, 29 september 2004 en 13 januari 2005".

Het administratief dossier bevat een brief van 30 september 2004 van de minister aan de voorzitter van de NRZV, waarbij de minister hem mededeelt dat "de regering de voorbije dagen de begroting 2005 voor de geneeskundige verzorging heeft vastgesteld" en dat "bepaalde maatregelen vervat in deze begroting betrekking hebben op het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen", en de afdeling Financiering van de NRZV dus verzoekt hem tegen 15 oktober 2004 haar advies mede te delen over enkele

initiatieven die onder meer tot doel hebben de onderfinanciering van de ziekenhuizen te verhelpen. Deze initiatieven worden in 5 punten beknopt voorgesteld, en in de adviesaanvraag wordt aangegeven dat, behalve het vijfde initiatief dat "van toepassing zal zijn" op 1 januari 2005, de vier andere "op 1 juli 2005 van toepassing zullen zijn".

3. In antwoord op deze brief heeft de afdeling Financiering van de NRZV op 14 oktober 2004 een advies uitgebracht "betreffende het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen voor 2005". In het advies worden de 5 voormelde initiatieven zeer beknopt onderzocht. In essentie worden de initiatieven om de onderfinanciering te verhelpen in het advies onvoldoende genoemd.

4. Het administratief dossier bevat een nota d.d. 17 december 2004 van het directoraat-generaal Organisatie Gezondheidsvoorzieningen van de FOD Volksgezondheid aan de afdeling Financiering van de NRZV, met voorstellen tot wijziging van de artikelen 51, 88, 89 en 91 van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

In antwoord op deze nota heeft de voorzitter van de NRZV aan de minister een brief gezonden met de mededeling dat de afdeling Financiering op haar vergadering van 13 januari 2005 "de wijzigingen van de artikelen 51, 88, 89 en 91 heeft goedgekeurd".

5. Op 17 februari 2005 heeft de inspecteur van Financiën aan de minister zijn advies toegezonden over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

6. Op 30 mei 2005 heeft de minister van Begroting in antwoord op een brief van de minister van Volksgezondheid van 1 maart 2005 het ontwerp van koninklijk besluit akkoord bevonden, op voorwaarde evenwel dat:

- " - het totale bedrag vastgesteld voor het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen in acht wordt genomen;
- de voorgestelde verschuivingen binnen de extra financiering toegekend door het ministerieel comité van 24 september 2005 in de toekomst niet leiden tot verhogingen van de budgetten van de onderdelen waarop de compensaties toegepast zijn".

7. Bij een brief van 1 juni 2005 heeft de minister van Volksgezondheid het ontwerp dat moest leiden tot het bestreden koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ter fine van advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

De minister heeft het verzoek om spoedbehandeling in de volgende bewoordingen gemotiveerd:

" Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat dit besluit, dat voorziet in nieuwe financieringsregels, uiterlijk einde mei in het Belgisch Staatsblad moet verschijnen, aangezien het de verplichte inleiding op de kennisgeving van het budget van de ziekenhuizen, een redelijke lange administratieve procedure, vormt, en dat dit budget ter kennis van de beheerders moet worden gebracht vóór het begin van het betreffende financieringsdienstjaar, namelijk vóór 1 juli 2005, verzoek ik u een advies uit te brengen binnen de termijn voorgeschreven bij artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten".

8. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 7 juni 2005 haar advies (nr. 38.513/3) gegeven. De Nederlandse versie van dit advies is door de Raad van State aan de minister bezorgd per fax van 8 juni 2005. Een expeditie van het advies in de twee talen is op 16 juni 2005 afgegeven.

9. Het bestreden besluit is door de Koning op 11 juli 2005 uitgevaardigd en in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 2005 bekendgemaakt. Artikel 33 ervan bepaalt: "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2005".

In de aanhef wordt op de volgende wijze van het verzoek om spoedbehandeling melding gemaakt:

" Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat dit besluit, dat voorziet in nieuwe financieringsregels, uiterlijk einde mei in het Belgisch Staatsblad moet verschijnen, aangezien het de verplichte inleiding op de kennisgeving van het budget van de ziekenhuizen, vormt, een redelijke lange administratieve procedure, en dat dit budget ter kennis van de beheerders moet worden gebracht vóór het begin van het betreffende financieringsdienstjaar, namelijk vóór 1 juli 2005".

10. Op 9 juni 2005 heeft de minister van Volksgezondheid de afdeling Financiering van de NRZV tegen 30 september 2005 om een advies verzocht over verschillende aangelegenheden betreffende de vaststelling van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen voor het dienstjaar dat aanvangt op 1 juli 2006;

Overwegende dat de verzoekende partijen een middel, het eerste van het verzoekschrift, ontlenen aan schending van de Grondwet, inzonderheid de artikelen 10, 11, 33 en 160 ervan, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, inzonderheid de artikelen 3 en 84 ervan, alsmede aan ontstentenis van, dwaling omtrent, ontoereikendheid van of tegenstrijdigheid omtrent de gronden of de motieven; dat ze aanvoeren dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State binnen een termijn van vijf dagen haar advies heeft moeten uitbrengen over het ontwerp dat moest leiden tot het bestreden besluit, dat het verzoek om spoedbehandeling tot staving van deze termijn gemotiveerd wordt in bewoordingen waaruit inzonderheid blijkt dat dit besluit, dat voorziet in nieuwe financieringsregels, uiterlijk einde mei in het Belgisch Staatsblad moest verschijnen, dat het de verplichte voorafgaande fase was van de kennisgeving van het budget van de ziekenhuizen dat ter kennis van de beheerders moest worden gebracht vóór het begin van het betreffende financieringsdienstjaar, namelijk vóór 1 juli 2005, terwijl het bestreden koninklijk besluit niet eerder dan op 11 juli 2005 uitgevaardigd is en niet vroeger dan op 25 juli 2005 in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, dat het dus niet vóór 1 juli 2005 ter kennis is kunnen worden gebracht van de betrokken ziekenhuizen en niet de verplichte voorafgaande fase is kunnen zijn van de kennisgeving van het budget van de ziekenhuizen, dat aldus het verzoek om spoedbehandeling door de feiten wordt tegengesproken en dus niet afdoende gemotiveerd is; dat de verzoekende partijen voorts nog stellen dat de beslissing waarbij een ontwerp van budget voor de ziekenhuizen vastgesteld is, vóór 30 juni 2005 genomen is, dit is vóór de uitvaardiging van het bestreden koninklijk besluit van 11 juli 2005 krachtens hetwelk de beslissingen moesten worden genomen om het (definitieve) budget van de ziekenhuizen vast te stellen, dat dit ontwerp van budget daarna gewoon bekrachtigd is, dat, het koninklijk besluit van 11 juli 2005, overeenkomstig artikel 33 ervan, terugwerkt tot 1 juli van hetzelfde jaar, dat volgens een vaste rechtspraak het niet relevant en zelfs tegenstrijdig is spoedeisendheid aan te voeren om de afdeling Wetgeving te verzoeken een advies uit te brengen binnen een termijn die tot enkele dagen beperkt is, wanneer de ontworpen bepalingen terugwerken, dat bij het uitwerken, uitvaardigen en bekendmaken van een verordeningbesluit de spoedeisendheid die wordt aangevoerd om te vragen dat de afdeling Wetgeving een advies uitbrengt binnen een termijn die tot enkele dagen beperkt is ten volle tot uiting moet komen, dat uit de aanhefverwijzingen in het bestreden koninklijk besluit van 11 juli 2005 blijkt dat dit in casu niet het geval is, dat de adviezen van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, die op een onbekende

datum gevraagd zijn, gegeven zijn op 8 juli 2004, 29 september 2004, 14 oktober 2004 en 13 januari 2005, dit is tussen één jaar en zes maanden vóór de uitvaardiging van het bestreden besluit, dat de inspectie van Financiën haar advies heeft uitgebracht op 17 februari 2005, dit is één maand na het laatste advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen en 5 maanden vóór de uitvaardiging van de bestreden tekst, dat de minister van Begroting zijn instemming heeft betuigd op 30 mei 2005, dit is tweeënhalve maand later en anderhalve maand voordat het koninklijk besluit uitgevaardigd is en meer dan een maand nadat de Raad van State zijn advies heeft bezorgd en dat, ten slotte, dit koninklijk besluit meer dan vijftien dagen na de uitvaardiging ervan bekendgemaakt is;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord betoogt dat volgens artikel 84, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de "in het verzoek met bijzondere redenen omklede" spoedeisendheid de overheid die de afdeling Wetgeving adieert in staat stelt af te wijken van de volgorde van inschrijving van de zaken op de rol door te vragen dat het advies wordt medegedeeld binnen een termijn van vijf werkdagen, dat in dit geval "de motivering van het verzoek om spoedbehandeling die in de aanvraag wordt opgegeven in de aanhef van het besluit wordt overgenomen", dat de afdeling Wetgeving de eerste beoordelaar is van de rechtmatigheid van deze "bijzondere redenen", dat aangenomen mag worden dat als zij daaromtrent geen opmerkingen maakt, zij van oordeel is dat de gegeven verantwoording niet iedere overtuigingskracht ontbeert; dat de overheid die het advies heeft aangevraagd, er alsdan in principe mag op vertrouwen dat zij aan de overgelegde tekst voortgang mag verlenen zonder op het rechtmatigheidsbezwaar van gebrek aan spoedeisendheid te stuiten, dat dit principe niet absoluut is, dat de overheid er zich met name niet kan op beroepen wanneer blijkt dat zij de afdeling Wetgeving misleidend heeft voorgelicht omtrent de "bijzondere redenen" die haar tot haar verzoek om spoedbehandeling hebben gebracht, of nog wanneer achteraf -na de adviesaanvraag- aan het licht komende gegevens er doen van blijken dat die "bijzondere redenen" iedere overtuigingskracht ontbeerden, dat wanneer de wet de bevoegde overheid toestaat om onder bepaalde voorwaarden na te laten de afdeling Wetgeving te raadplegen of om haar volgens een versnelde rechtspleging om advies te verzoeken, die voorwaarden op restrictieve wijze dienen te worden geïnterpreteerd; dat elke onregelmatigheid in dat verband zo nodig ambtshalve dient te worden opgeworpen; dat in het onderhavige geval de verantwoording

van de spoedeisendheid niet als zodanig betwist wordt door de verzoekende partijen, dat er daarna weliswaar enige vertraging is geweest ten opzichte van de vervaldatum van 1 juli 2005, maar dat deze inzonderheid hieraan te wijten is dat in antwoord op het verzoek van de minister van Volksgezondheid d.d. 1 maart 2005, de minister van Begroting niet eerder dan op 30 mei 2005 het ontwerp van budget voor de ziekenhuizen akkoord heeft bevonden, dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, gegeven op 7 juni 2005, niet vroeger dan op 17 juni 2005 per fax aan de verwerende partij bezorgd is, dat de verwerende partij verschillende wijzigingen heeft aangebracht in het ontwerp van besluit om rekening te houden met de opmerkingen van de Raad van State, dat ze alle naarstigheid in het werk heeft gesteld om het ontwerp van besluit ter ondertekening voor te leggen aan de minister en vervolgens aan de Koning, via de hiërarchische weg, dat het bestreden besluit uitgevaardigd is op 11 juli 2005, dit is nauwelijks 10 dagen na de vervaldatum vermeld in de verantwoording van de spoedeisendheid, dat ze in casu spoed heeft gemaakt aangezien de bestreden handeling op 25 juli 2005 bekendgemaakt is, dit is na het verstrijken van een beperkte termijn van 14 dagen, wat zeer redelijk blijft, en dat de terugwerking van het bestreden besluit tot 1 juli 2005 overeenstemt met een vereiste dat voortvloeit uit het "begin van het betreffende financieringsdienstjaar, namelijk vóór 1 juli 2005", zoals dit is opgenomen in de motivering van het spoedeisende karakter en tempore non suspecto aangevoerd is;

Overwegende dat uit de processtukken blijkt dat de verwerende partij sedert februari 2005 heeft kunnen beschikken over het laatste advies van de afdeling Financiering van de NRZV en sedert 17 februari 2005 over het advies van de inspectie van Financiën, dat de verwerende partij niet uitlegt om welke reden ze niet eerder dan op 1 maart 2005 om de akkoordbevinding van de minister van Begroting heeft verzocht, noch waarom ze niet heeft aangedrongen om zijn antwoord te verkrijgen binnen een korte termijn, die haar concreet in staat zou hebben gesteld haar ontwerp tot een goed einde te brengen door het in het Belgisch Staatsblad uiterlijk eind mei volgens haar eigen wens bekend te laten maken, dat er bovendien op 1 juni 2005 weliswaar nog spoedeisendheid was doordat het begin van het volgende begrotingsdienstjaar, dit is 1 juli 2005, naderde, zodat het verantwoord zou zijn geweest de afdeling Wetgeving van de Raad van State te verzoeken binnen vijf dagen een advies uit te brengen, maar dat dit advies in casu op woensdag 1 juni 2005 aangevraagd is binnen vijf werkdagen, dat het gegeven is op dinsdag 7 juni 2005, dat een afschrift van het verslag van verzending van de dringende fax die de Raad van State op

woensdag 8 juni 2005 om 15 uur aan de minister heeft toegezonden, ter kennisgeving van zijn advies nr. 38.513, door de auditeur-rapporteur bij de processtukken is gevoegd, dat de verwerende partij pas later (waarschijnlijk op 17 juni 2005) het advies in de twee talen heeft ontvangen, dat evenwel de mededeling van het advies per fax van 8 juni 2005 als regelmatig moet worden beschouwd met toepassing van artikel 84, § 2, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat de verwerende partij dus sedert woensdag 8 juni 2005 de verschillende in het advies van de afdeling Wetgeving voorgestelde wijzigingen had kunnen aanbrengen zonder te hoeven wachten tot vrijdag 17 juni 2005, des te meer daar het advies dat in het administratief dossier opgenomen is geen enkel fundamenteel bezwaar bevat ten aanzien van het ontwerp in zijn geheel of van een van de bepalingen ervan, dat een grondig onderzoek van de ontworpen tekst (die slechts 33 artikelen omvat), uitsluitend uit een wetgevingstechnisch oogpunt, niet de termijn wettigde die verlopen is tussen 8 juni 2005, de datum van de mededeling van het advies aan de minister, en 11 juli 2005, de datum van de ondertekening van het besluit door de Koning, dat de verwerende partij, door meer dan één maand te laten verlopen tussen de ontvangst van het advies van de afdeling Wetgeving en de uitvaardiging van het besluit op 11 juli 2005, zonder enige overtuigende verklaring, het besluit niet meer kon goedkeuren en bekendmaken vóór de aanvang van het dienstjaar dat begon op 1 juli 2005, en dat er tussen de uitvaardiging van het bestreden besluit en de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad nog eens een termijn van 14 dagen verlopen is, die abnormaal lang is, gezien de spoedeisendheid waarop de verwerende partij zich wenste te beroepen, voor welke termijn de verwerende partij evenmin een verklaring geeft, dat uit het geheel van deze omstandigheden blijkt, enerzijds dat de verwerende partij zelf verantwoordelijk is geweest voor de spoedeisendheid die ze heeft aangevoerd om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te vragen, en anderzijds dat wegens de abnormaal lange termijn die verlopen is tussen het inwinnen van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State volgens de spoedprocedure en de uitvaardiging en vervolgens de bekendmaking van het bestreden koninklijk besluit, geen plausibele verantwoording is kunnen worden gegeven voor de aangevoerde spoedeisendheid; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit sedert 1 juli 2005 uitwerking heeft gehad; dat met toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de gevolgen ervan moeten

worden gehandhaafd tot de datum van de uitspraak van dit arrest om de continuïteit van de werking van de betrokken ziekenhuisdiensten te waarborgen;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 11 juli 2005 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.

Artikel 2.

De gevolgen van het koninklijk besluit van 11 juli 2005 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 worden gehandhaafd tot de datum waarop dit arrest wordt uitgesproken.

Artikel 3.

Dit arrest wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op zestien september tweeduizend negen door:

Mevr. DAURMONT, staatsraad, wnd. voorzitter,
de HH. LEWALLE, staatsraad,
NIHOUL, staatsraad,
Mevr. SCHMITZ, griffier.

De Griffier

De wnd. Voorzitter

V. SCHMITZ

O. DAURMONT

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**