

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.108/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.108/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter uitvoering van de artikels 87, 88, 94, 97, 97bis, 99, 104bis en 104ter van de wet op de ziekenhuizen", heeft op 19 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 6 mars 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution des articles 87, 88, 94, 97, 97bis, 99, 104bis et 104ter de la loi sur les hôpitaux", a donné le 19 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Bij de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg zijn wijzigingen aangebracht in de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987. Die wijzigingen hebben o.m. betrekking op de wijze waarop ziekenhuizen door de overheid gefinancierd worden (titel III, hoofdstuk V, van de wet op de ziekenhuizen).

Het nieuw concept inzake ziekenhuisfinanciering gaat niet langer uit van structurele kenmerken, zoals bedden en verpleegdagen, maar wel van "verantwoorde activiteiten". Deze worden vastgesteld op basis van het aantal opnames en het type patiënten die in het ziekenhuis worden behandeld. Dientengevolge worden de verpleegdagprijs en het quotum van verpleegdagen als kern van de financiering vervangen door het budget van financiële middelen per ziekenhuis, vastgesteld in functie van de reële activiteiten ervan; daarnaast blijft een zekere basisfinanciering behouden voor bepaalde elementen die niet gerelateerd kunnen worden aan de "verantwoorde activiteiten".

Ook de wijze van uitbetaling is gewijzigd. Een vast gedeelte van het budget wordt in twaalfden uitbetaald, terwijl het resterende, variabele gedeelte wordt uitbetaald op basis van gerealiseerde activiteiten.

Voorts is de financiering van de daghospitalisatie in het budget geïntegreerd, en is in een specifieke financiering voor de universitaire ziekenhuizen voorzien.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat nadere regels inzake de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de onderscheiden onderdelen ervan.

In hoofdstuk I wordt voor een aantal besluiten, waarnaar in het ontwerp wordt verwezen, een "definitie" gegeven, die het mogelijk maakt om het opschrift niet steeds te moeten aanhalen (artikel 1).

Hoofdstuk II bevat algemene bepalingen. Het omschrijft het voorwerp van het ontworpen besluit, en kondigt aan dat de bepalingen ervan geconcretiseerd en aangevuld kunnen worden in koninklijke besluiten die voor één of meer specifieke dienstjaren gelden (artikelen 2 en 3) ⁽¹⁾.

In hoofdstuk III wordt bepaald dat, overeenkomstig de wet, voor elk ziekenhuis een budget van financiële middelen wordt vastgesteld, bestaande uit een vast en een variabel gedeelte. Tevens worden de diensten opgesomd waarvoor een afzonderlijk budget wordt vastgesteld (artikelen 4 en 5).

Hoofdstuk IV bevat een korte bepaling, waarin wordt gesteld dat het budget in beginsel voor een dienstjaar wordt vastgesteld (artikel 6).

In hoofdstuk V worden de delen van het budget (delen A, B en C, telkens met verdere onderverdelingen) opgesomd, en worden de bestanddelen bepaald waarvan de kosten door het budget van financiële middelen gedekt worden (artikelen 7 tot 23).

Hoofdstuk VI ⁽²⁾ bevat de essentiële bepalingen van het ontwerp. Het bepaalt per onderdeel van het budget aan welke voorwaarden de kosten moeten voldoen, opdat ze voor financiering in aanmerking zouden komen. Het bepaalt tevens voor welke delen van het budget het bedrag ervan geïndexeerd wordt (artikelen 24 tot 85).

In hoofdstuk VII wordt bepaald welke delen van het budget het vaste gedeelte ervan vormen, en welke delen het variabele gedeelte (artikel 86).

⁽¹⁾ Aan de Raad van State is een ontwerp van koninklijk besluit voorgelegd, "houdende vaststelling, voor het dienstjaar dat ingaat op 1 juli 2002, van de voorwaarden en de bijzondere regelen die gelden voor de vaststelling van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten". Over dat ontwerp, dat beschouwd kan worden als een eerste toepassing van artikel 3, § 1, van het thans voorliggende ontwerp, geeft de Raad van State heden advies 33.109/3.

⁽²⁾ In de Nederlandse tekst is per vergissing sprake van hoofdstuk V.

Hoofdstuk VIII ⁽³⁾ bevat de regels voor de vaststelling van het "referentieaantal", op grond waarvan, i.v.m. het variabele gedeelte, de vergoeding berekend wordt voor de activiteiten die in meerdere of mindere mate gerealiseerd worden (artikel 87).

Hoofdstuk IX ⁽⁴⁾ bevat de regels voor de aanpassing van het budget in geval van afschaffing, opening of omschakeling van ziekenhuisbedden (artikelen 88 tot 91).

Hoofdstuk X bevat bepalingen i.v.m. de herziening van sommige bestanddelen van het budget, na afloop van het boekjaar (artikelen 92 en 93).

Hoofdstuk XI bevat bepalingen i.v.m. de vaststelling van het budget in geval van de exploitatie van een nieuwbouw of in geval van een fusie van ziekenhuizen (artikelen 94 tot 97).

Hoofdstuk XII bevat bepalingen i.v.m. de financiering van de erkende functie van gezinsplaatsing (artikel 98).

In hoofdstuk XIII wordt bepaald hoe het budget vereffend wordt (artikelen 99 tot 101).

Hoofdstuk XIV bevat een aantal slotbepalingen. Zo wordt o.m. voorzien in de opheffing van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten ⁽⁵⁾. Tevens worden de voor het ontwerp relevante bepalingen van de wet van 14 januari 2002 in werking gesteld. Ten slotte wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt op 1 juli 2002 (artikelen 102 tot 106).

⁽³⁾ In de Nederlandse tekst is per vergissing sprake van hoofdstuk VII.

⁽⁴⁾ In de Nederlandse tekst is per vergissing sprake van hoofdstuk VIII; in de Franse tekst is per vergissing sprake van hoofdstuk IV.

⁽⁵⁾ Het ontworpen koninklijk besluit is bedoeld om in de plaats te komen van dat ministerieel besluit. Bij de wet van 14 januari 2002 zijn de opdrachten aan de minister vervangen door opdrachten aan de Koning.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Gelet op het feit dat het ontworpen besluit bedoeld is om op 1 juli 2002 in werking te treden, en op de wenselijkheid om de ziekenhuisbeheerders de nodige tijd te geven om zich aan te passen aan de nieuwe regeling, welke van zeer technische aard is, heeft de Raad van State gemeend deze adviesaanvraag bij voorrang te moeten behandelen.

Het gevolg van deze werkwijze is echter dat het onderzoek beperkt gehouden moest worden. De Raad van State onthoudt zich er bijvoorbeeld van om te verifiëren of de bepalingen van het ontwerp op alle punten een interne coherentie vertonen.

RECHTSGROND

4. Blijkens het opschrift van het ontwerp, wordt voor de bepalingen ervan rechtsgrond gezocht in de artikelen 87, 88, 94, 97, 97bis, 99, 104bis en 104ter van de wet op de ziekenhuizen. Een aantal van de voornoemde bepalingen kunnen inderdaad als rechtsgrond aangemerkt worden.

4.1. Dit is in de eerste plaats het geval met artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen.

In zoverre het ontwerp de voorwaarden en regels bepaalt voor de vaststelling van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, vindt het rechtsgrond in artikel 97, § 1, van de wet op de ziekenhuizen. In feite biedt deze bepaling de rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp.

In zoverre het ontwerp in een afwijkende regeling voorziet voor de financiering van de kosten voortvloeiend uit de naleving van de erkenningsnormen, en het die financiering afhankelijk maakt van het bereiken van een bepaald niveau inzake activiteit, vindt het rechtsgrond in artikel 97, § 2, van de wet ⁽⁶⁾.

4.2. In zoverre het ontwerp de regels vaststelt op basis waarvan een afzonderlijk budget per dienst, afdeling, functie of zorgprogramma door de minister vastgesteld kan worden, vindt het rechtsgrond in artikel 88 van de wet.

4.3. In zoverre het ontwerp de kosten voor daghospitalisatie in het budget van financiële middelen integreert, vindt het rechtsgrond in artikel 94 van de wet.

4.4. De bepalingen van hoofdstuk XIII, die betrekking hebben op de vereffening van het budget, vinden rechtsgrond in de artikelen 104bis en 104ter van de wet ⁽⁷⁾.

5. De andere wetsbepalingen die in het opschrift vermeld worden, bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp.

5.1. Zo vindt het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 87 van de wet. Die bepaling heeft betrekking op de jaarlijkse vaststelling, bij koninklijk besluit, van het bedrag dat het globaal budget voor de ziekenhuizen vormt. Het voorliggende ontwerp bevat echter de regels die moeten gevolgd worden om, bij ministerieel besluit, voor elk ziekenhuis afzonderlijk een budget van financiële middelen vast te stellen.

⁽⁶⁾ Het ontwerp geeft geen uitvoering aan artikel 97, § 3, van de wet. Luidens die bepaling kan de Koning, na advies van de Overlegstructuur, criteria en modaliteiten inzake evaluatie bepalen met het oog op het vaststellen van de activiteiten van het ziekenhuis die als "verantwoord" beschouwd kunnen worden.

⁽⁷⁾ Het ontwerp geeft geen uitvoering aan artikel 104quater van de wet, luidens welke bepaling de Koning de regels inzake de verrekening tussen de mutualiteiten vaststelt.

5.2. Evenmin lijkt het ontwerp rechtsgrond te vinden in artikel 97bis van de wet. Bij die bepaling wordt de minister gemachtigd om de nadere regels te bepalen m.b.t. een bepaald bewijs dat door de inrichtende macht geleverd moet worden, opdat bepaalde werken voor financiering in aanmerking zouden komen.

5.3. Ten slotte wordt in het opschrift nog verwezen naar artikel 99 van de wet. Luidens deze bepaling kan in het budget in een bijzonder bedrag worden voorzien om de werking van het ziekenhuis te verbeteren, wanneer zulke verbetering gepaard gaat met een beslissing van de beheerder die aanleiding geeft tot een reële vermindering van het budget, en dit als gevolg van een herstructurering of van een fusie, associatie, groepering of samenwerking.

Het ontwerp bevat dergelijke bepalingen (zie i.h.b. artikel 97). Toch kunnen die bepalingen niet geacht worden te zijn genomen ter uitvoering van artikel 99 van de wet. Luidens het tweede lid van die wetsbepaling is het immers de minister, niet de Koning, die de regels en de voorwaarden voor de toekenning van het bedoelde bedrag vaststelt ⁽⁸⁾.

Het voorgaande neemt niet weg dat er voor de bedoelde bepalingen van het ontwerp een rechtsgrond is. Die bepalingen van het ontwerp kunnen immers beschouwd worden als betrekking hebbende op de regels en de voorwaarden voor de vaststelling van het budget. Mede gelet op het feit dat het de Koning is die de principiële bevoegdheid heeft om de wetten uit te voeren (zie de artikelen 105 en 108 van de Grondwet), kan aangenomen worden dat de opdracht die hem terzake verleend is bij het voornoemde artikel 97 van de wet, voldoende ruim is om ook betrekking te hebben op de financiering van kosten als bedoeld in artikel 99 van de wet.

⁽⁸⁾ Het handhaven van de opdracht aan de minister is allicht het gevolg van een vergetelheid van de wetgever. Men zou verwachten dat, ingevolge de wijziging van artikel 97 van de wet, waardoor de bevoegdheid voor het bepalen van de voorwaarden en de regels voor het vaststellen van het budget voortaan aan de Koning is opgedragen, ook in artikel 99, tweede lid, de Koning als bevoegde instantie aangewezen zou worden.

6. In zoverre het ontwerp de voorwaarden en de regels vaststelt voor de onderdelen B7 (universitaire ziekenhuizen) en B8 (ziekenhuizen met een uitgesproken zwak sociaal-economisch patiëntenprofiel), vindt het een specifieke rechtsgrond in artikel 102 van de wet, niet opgenomen in de opsomming vervat in het opschrift van het ontwerp. Bij dat artikel 102 wordt de Koning immers gemachtigd om een "bijkomende toelage" te verlenen, ter dekking van specifieke kosten die verband houden met de specifieke taken van universitaire ziekenhuizen (paragraaf 1) of met het uitgesproken zwak sociaal-economisch patiëntenprofiel (paragraaf 2).

7. Ten slotte vindt artikel 105 van het ontwerp, dat voorziet in de inwerkingstelling van sommige bepalingen van de wet van 14 januari 2002, rechtsgrond in artikel 127 van die wet (zie het tweede lid van de aanhef van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Het opschrift maakt niet op een eenvoudige manier duidelijk wat het ontworpen besluit beoogt te regelen.

Gelet op hetgeen in artikel 2, § 1, i.v.m. het voorwerp van het ontwerp is bepaald, zou de volgende tekst overwogen kunnen worden :

"Koninklijk besluit betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen".

Aanhef

9. Gelet op hetgeen hiervóór i.v.m. de rechtsgrond is opgemerkt, dient het eerste lid geredigeerd te worden als volgt :

.../...

"Gelet op de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, inzonderheid op artikel 88, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1988 en 14 januari 2002, artikel 94, gewijzigd bij de wetten van 6 augustus 1993 en 14 januari 2002, artikel 97, vervangen bij de wet van 14 januari 2002, artikel 102, gewijzigd bij de wet van 14 januari 2002, en de artikelen 104bis en 104ter, beide ingevoegd bij de wet van 14 januari 2002;"

10. Na het derde lid dienen twee leden te worden ingevoegd, waarin achtereenvolgens verwezen wordt naar de twee ministeriële besluiten die het voorwerp uitmaken van de opheffingsbepaling van artikel 104 van het ontwerp ⁽⁹⁾.

11. In het zesde lid kan het nummer (33.108/3) van het voorliggende advies van de Raad van State vermeld worden.

Dispositief

Artikel 1

12. In de bepaling na het eerste streepje wordt een "definitie" gegeven van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986. In die "definitie" wordt een opsomming gegeven van alle wijzigende besluiten.

Het volstaat om op deze plaats het ministerieel besluit enkel te vermelden met zijn opschrift. De wijzigende besluiten dienen m.a.w. weggelaten te worden ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Zoals het geval is met de tekst vermeld in het eerste lid van de aanhef, dienen ook voor de bedoelde ministeriële besluiten de wijzigende besluiten opgesomd te worden.

⁽¹⁰⁾ De opsomming van de wijzigende besluiten zal wel blijken uit de aanhef. Zie hiervóór, opmerking 10.

13. In het ontwerp worden talrijke afkortingen gebruikt, zonder dat verduidelijkt wordt wat ze betekenen (bijvoorbeeld de "kenlettering" van de diensten, PAL/NAL, ...).

Het verdient aanbeveling om definities van deze afkortingen in artikel 1 op te nemen.

Artikel 13

14. Als bestanddeel waarvan de kostprijs door onderdeel B2 van het budget wordt gedekt, wordt o.m. aangemerkt : "2° de kosten van de courante geneesmiddelen, medische gassen en magistrale bereidingen, met uitzondering van specialiteiten en de ermee gelijkgestelde producten".

Luidens artikel 95, 1°, van de wet op de ziekenhuizen is "de prijs van de farmaceutische specialiteiten en van de generische geneesmiddelen" niet inbegrepen in het budget van financiële middelen. Luidens artikel 96 kan de Koning evenwel, bij een in Ministerraad overlegd besluit, afwijken van artikel 95.

Gelet op het voorgaande, moet aangenomen worden dat in een wetsconforme interpretatie "courante geneesmiddelen" geen "farmaceutische specialiteiten of ermee gelijkgestelde producten" kunnen zijn. Mochten de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben om de prijs van die specialiteiten toch in het budget op te nemen, dan dient daartoe een besluit genomen te worden dat in Ministerraad overlegd. Indien de stellers van het ontwerp daarentegen akkoord gaan met de hiervóór gegeven interpretatie, dan zou het wenselijk zijn om dit duidelijker uit de tekst zelf van het ontwerp te laten blijken, bijvoorbeeld door uitdrukkelijk te omschrijven wat onder "courante geneesmiddelen" verstaan moet worden, of door de voornoemde specialiteiten uitdrukkelijk uit te sluiten uit het toepassingsgebied van artikel 13, 2°.

Artikel 86

15. In paragraaf 3 wordt bepaald dat het vaste en het variabele gedeelte van het budget wordt opgesplitst, waarbij het ene deel wordt berekend op basis van het aantal verpleegdagen voor de verzekerde patiënten, en het andere deel op basis van het aantal verpleegdagen voor de niet-verzekerde patiënten.

Om deze opsplitsing te maken wordt evenwel verwezen naar een verkeerd artikel : de verzekerde patiënten zijn bedoeld in "artikel 100, § 2", niet in "artikel 99, § 1".

Voor de niet-verzekerde patiënten wordt verwezen naar de "niet in artikel 100, § 2, bedoelde patiënten". Misschien kan beter verwezen worden naar de "in artikel 101 bedoelde patiënten".

Artikel 87

16. Voor de leesbaarheid van de tekst verdient het aanbeveling om te verwijzen naar de context van de bepalingen van dit artikel. Er zou m.a.w. verduidelijkt kunnen worden wat met een referentieaantal bedoeld wordt, en met welk doel het wordt vastgesteld.

Artikel 99

17. De eerste twee volzinnen van dit artikel hebben betrekking op de "vaststelling" van het budget en niet op de "vereffening" ervan. Die volzinnen kunnen dan ook beter verwerkt worden in artikel 4 van het ontwerp, bijvoorbeeld als een tweede lid.

Aangezien de eerste volzin in feite herhaalt wat reeds in artikel 87 van de wet op de ziekenhuizen is bepaald, dient in elk geval geschreven te worden : "Overeenkomstig artikel 87 van de wet op de ziekenhuizen, is de Minister ...".

18. Het is niet duidelijk wat met de derde volzin bedoeld is. De Raad van State vraagt zich af of die volzin niet eenvoudig weggelaten kan worden.

Artikel 102

19. Ook de bedoeling van dit artikel is niet duidelijk.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat artikel 102 beoogt te vermijden dat verpleegdagen voor niet-intensieve neonatale zorg apart aangerekend worden, aangezien de kosten daarvan reeds begrepen zijn in de kosten verbonden met de bevalling.

In het licht van die uitleg kan alleen maar vastgesteld worden dat artikel 102 niet op zijn plaats is in hoofdstuk XIV. De bepaling ervan zou verwerkt moeten worden in hoofdstuk VI.

Artikel 103

20. Deze bepaling geeft de minister de bevoegdheid om bij de beheerder alle gegevens op te vragen die nuttig zijn voor de vaststelling van het budget en het referentieaantal. Indien hierop, na herinnering, niet gereageerd wordt, worden de onderdelen van het budget waarop de ontbrekende gegevens betrekking hebben, bij de berekening van het budget gelijkgesteld aan nul.

In dit verband moet rekening gehouden worden met artikel 98 van de wet. Luidens die bepaling moet de minister, vooraleer hij een beslissing neemt over het budget, de voorgenomen beslissing aan de beheerder meedelen, waarna deze laatste binnen 30 dagen zijn opmerkingen kan doen gelden.

Het ontwerp kan aan die wettelijke regeling geen afbreuk doen. Dit betekent dat, als de beheerder de gegevens niet heeft bezorgd binnen de in het ontwerp bedoelde termijn en de minister de desbetreffende onderdelen van het budget op nul euro heeft bepaald, de beheerder de ontbrekende gegevens tijdens de in de wet

bedoelde termijn van 30 dagen alsnog kan meedelen aan de minister, zodat de "nulzetting" van de betrokken onderdelen van het budget dan ongedaan gemaakt moet worden.

Om duidelijk te maken dat het ontwerp geen afbreuk doet aan artikel 98 van de wet, kan het tweede lid van artikel 103 van het ontwerp aangevuld worden als volgt : "Het voornemen om een beslissing in die zin te nemen wordt, overeenkomstig artikel 98 van de wet op de ziekenhuizen, aan de beheerder van het ziekenhuis meegedeeld."

Artikel 104

21. In dit artikel moeten de op te heffen ministeriële besluiten vermeld worden met de besluiten die daarin wijzigingen hebben aangebracht.

PORTEE DU PROJET

1. La loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé a apporté certaines modifications à la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987. Ces modifications concernent notamment le mode de financement des hôpitaux par les pouvoirs publics (titre III, chapitre V, de la loi sur les hôpitaux).

Le nouveau concept employé en matière de financement hospitalier ne se repose plus sur des critères structurels, tels que le nombre de lits et de journées d'hospitalisation, mais sur les "activités justifiées". Ces dernières sont fixées en fonction du nombre d'admissions et du type de patients traités par l'hôpital. Par conséquent, le noyau du financement ne réside plus dans le prix par journée d'hospitalisation et le quota de journées d'hospitalisation, mais dans le budget des moyens financiers alloué à chaque hôpital, déterminé en fonction de leurs activités réelles; un certain financement de base reste néanmoins réservé pour certains éléments qui ne peuvent être mis en relation avec les "activités justifiées".

Le mode de paiement a également été modifié. Une partie fixe du budget est en effet payée en douzièmes alors que le solde, qui constitue une partie variable, est payé sur la base d'activités réalisées.

En outre, le financement de l'hospitalisation de jour est intégré dans le budget et un financement spécifique est prévu pour les hôpitaux universitaires.

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comprend des règles spécifiques à la fixation du budget des moyens financiers et de ses divers éléments.

Le chapitre premier donne, pour un certain nombre d'arrêtés auxquels il est fait référence dans le projet, une "définition" permettant de ne pas devoir chaque fois répéter l'intitulé (article 1^{er}).

Le chapitre II comprend des dispositions générales. Il définit l'objet de l'arrêté en projet et prévoit que les dispositions de ce dernier peuvent être concrétisées et complétées par des arrêtés royaux applicables pour un ou plusieurs exercices spécifiques (articles 2 et 3) ⁽¹⁾.

Le chapitre III dispose que, conformément à la loi, un budget des moyens financiers, composé d'une partie fixe et d'une partie variable, est fixé pour chaque hôpital. Il énumère également les services pour lesquels un budget distinct est fixé (articles 4 et 5).

Le chapitre IV renferme une disposition succincte prévoyant que le budget est en principe fixé pour un exercice (article 6).

Le chapitre V énumère les parties du budget (parties A, B et C, comprenant chaque fois d'autres subdivisions) et fixe les éléments constitutifs dont les coûts sont couverts par le budget des moyens financiers (articles 7 à 23).

Le chapitre VI ⁽²⁾ énonce les dispositions essentielles du projet. Il détermine par sous-partie du budget les conditions auxquelles doivent satisfaire les coûts pour faire l'objet d'un financement. Il prévoit également les parties du budget dont le montant est indexé (articles 24 à 85).

Le chapitre VII détermine les éléments du budget constituant la partie fixe et les éléments formant la partie variable (article 86).

⁽¹⁾ Un projet d'arrêté royal "fixant, pour l'exercice débutant le 1^{er} juillet 2002, les conditions et les règles spécifiques qui régissent la fixation du budget des moyens financiers des hôpitaux et services hospitaliers" a été soumis au Conseil d'Etat. Ce projet, qui peut être considéré comme une première application de l'article 3, § 1^{er}, du présent projet, fait l'objet de l'avis 33.109/3 que le Conseil d'Etat rend ce jour.

⁽²⁾ Le texte néerlandais fait erronément état du chapitre V.

Le chapitre VIII ⁽³⁾ comprend les règles destinées à la détermination du "nombre de référence" sur la base duquel, pour ce qui est de la partie variable, l'indemnité est calculée pour les activités réalisées dans une mesure supérieure ou inférieure (article 87).

Le chapitre IX ⁽⁴⁾ fixe les règles pour l'adaptation du budget en cas de suppression, d'ouverture et de reconversion de lits hospitaliers (articles 88 à 91).

Le chapitre X contient des dispositions concernant la révision de certains éléments du budget une fois l'exercice terminé (articles 92 et 93).

Le chapitre XI comprend des dispositions relatives à la fixation du budget en cas d'exploitation d'une construction nouvelle ou en cas de fusion d'hôpitaux (articles 94 à 97).

Le chapitre XII comporte des dispositions relatives au financement de la fonction agréée de placement familial (article 98).

Le chapitre XIII fixe les modalités de liquidation du budget (articles 99 à 101).

Le chapitre XIV énonce un certain nombre de dispositions finales. Il prévoit ainsi notamment l'abrogation de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et des services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de journée, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation ⁽⁵⁾. Les dispositions de la loi du 14 janvier 2002 qui sont pertinentes pour le projet sont également mises à exécution. Enfin, il est prévu que l'arrêté en projet entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002 (articles 102 à 106).

⁽³⁾ Le texte néerlandais fait erronément état du chapitre VII.

⁽⁴⁾ Le texte néerlandais fait erronément état du chapitre VIII; le texte français indique par erreur le chapitre IV.

⁽⁵⁾ L'arrêté royal en projet est destiné à remplacer cet arrêté ministériel. La loi du 14 janvier 2002 a remplacé les délégations au ministre par des délégations au Roi.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

3. Vu le fait que l'arrêté en projet est censé entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2002 et l'opportunité de donner aux gestionnaires hospitaliers le temps nécessaire pour s'adapter à la nouvelle réglementation, très technique, le Conseil d'Etat a estimé devoir traiter cette demande d'avis en priorité.

Cette façon d'opérer implique toutefois que l'examen doit demeurer limité. Le Conseil d'Etat s'abstiendra par exemple de vérifier si les dispositions du projet présentent une cohérence interne sur tous les points.

FONDEMENT LEGAL

4. Selon son intitulé, les dispositions du projet tirent leur fondement légal des articles 87, 88, 94, 97, 97bis, 99, 104bis et 104ter de la loi sur les hôpitaux. Certaines des dispositions susvisées peuvent en effet être considérées comme le fondement légal.

4.1. Tel est tout d'abord le cas de l'article 97 de la loi sur les hôpitaux.

Dans la mesure où le projet fixe les conditions et les règles relatives à la fixation du budget des moyens financiers des hôpitaux, il tire son fondement légal de l'article 97, § 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux. En fait, cette disposition procure un fondement légal à la plupart des dispositions du projet.

Dans la mesure où le projet prévoit un régime dérogatoire pour le financement des coûts résultant du respect des normes d'agrément et où il subordonne ce financement à un niveau déterminé d'activité à atteindre, il tire son fondement légal de l'article 97, § 2, de la loi ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Le projet ne met pas en oeuvre l'article 97, § 3, de la loi. Selon cette disposition, le Roi peut, après avis de la Structure de Concertation, déterminer les critères et les modalités en ce qui concerne l'évaluation des activités hospitalières, et ce en vue de déterminer les activités de l'hôpital qui peuvent être considérées comme «justifiées».

4.2. Dans la mesure où le projet fixe les règles sur la base desquelles un budget distinct par service, section, fonction ou programme de soins peut être fixé par le ministre, il tient son fondement légal de l'article 88 de la loi.

4.3. Dans la mesure où le projet intègre les coûts de l'hospitalisation de jour dans le budget des moyens financiers, il trouve son fondement légal dans l'article 94 de la loi.

4.4. Les dispositions du chapitre XIII, qui concernent la liquidation du budget, tirent leur fondement légal des articles 104bis et 104ter de la loi ⁽⁷⁾.

5. Les autres dispositions de la loi qui sont mentionnées dans l'intitulé ne procurent aucun fondement légal au projet.

5.1. Ainsi, le projet ne trouve aucun fondement légal dans l'article 87 de la loi. Cette disposition concerne la fixation annuelle, par arrêté royal, du montant qui constitue le budget global des hôpitaux. Le présent projet édicte toutefois les règles qui doivent être suivies pour déterminer, par arrêté ministériel, un budget des moyens financiers pour chaque hôpital pris séparément.

5.2. Le projet ne semble pas davantage tirer de fondement légal de l'article 97bis de la loi. Cette disposition habilite le ministre à fixer les modalités concernant une preuve déterminée qui doit être apportée par le pouvoir organisateur pour que certains travaux puissent faire l'objet d'un financement.

5.3. Enfin, l'intitulé fait encore référence à l'article 99. Selon cette disposition, le budget peut prévoir un montant spécifique pour améliorer le fonctionnement de l'hôpital lorsque cela s'accompagne d'une décision du gestionnaire débouchant sur une diminution réelle du budget et ce, dans le cadre d'une restructuration de l'établissement ou d'une fusion, d'une association, d'un groupement ou d'une collaboration.

⁽⁷⁾ Le projet ne donne pas exécution à l'article 104quater de la loi qui dispose que le Roi détermine les règles en ce qui concerne l'imputation entre les mutualités.

Le projet comporte de telles dispositions (voir notamment l'article 97). On ne peut toutefois considérer que ces dispositions ont été prises en exécution de l'article 99 de la loi. Selon l'alinéa 2 de cette disposition législative, il appartient en effet au ministre, et non au Roi, de fixer les règles et conditions suivant lesquelles ce montant est accordé ⁽⁸⁾.

Il n'en demeure pas moins que les dispositions visées du projet ont un fondement légal. Ces dispositions du projet peuvent en effet être considérées comme se rapportant aux règles et conditions de fixation du budget. Eu égard notamment au fait qu'il appartient en principe au Roi de donner exécution aux lois (voir les articles 105 et 108 de la Constitution), il peut être admis que la délégation qui lui a été conférée en la matière par l'article 97 susvisé de la loi est suffisamment étendue pour concerner également le financement des coûts au sens de l'article 99 de la loi.

6. Dans la mesure où le projet fixe les conditions et les règles pour les sous-parties B7 (hôpitaux universitaires) et B8 (hôpitaux ayant un profil de patients très faible sur le plan socio-économique), il trouve un fondement légal spécifique dans l'article 102 de la loi, qui ne figure pas dans l'énumération faite dans l'intitulé du projet. Cet article 102 habilite en effet le Roi à accorder une "subvention complémentaire" pour couvrir des frais spécifiques liés aux tâches spécifiques assumées par les hôpitaux universitaires (paragraphe 1^{er}) ou à un profil de patient très faible sur le plan socio-économique (paragraphe 2).

7. Enfin, l'article 105 du projet, qui prévoit l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 14 janvier 2002, tient son fondement légal de l'article 127 de cette loi (voir le deuxième alinéa du préambule du projet).

⁽⁸⁾ Le maintien de la délégation au ministre résulte probablement d'un oubli du législateur. On pourrait en effet s'attendre à ce que la modification de l'article 97 de la loi, par laquelle la compétence pour déterminer les conditions et les règles de fixation du budget est désormais dévolue au Roi, implique également que l'article 99, alinéa 2, confère cette compétence au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

8. L'intitulé ne fait pas apparaître de manière simple ce que l'arrêté en projet entend régler.

Eu égard à la disposition énoncée à l'article 2, § 1^{er}, concernant l'objet du projet, le texte suivant pourrait être suggéré :

"Arrêté royal relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux".

Préambule

9. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement légal, il convient de rédiger le premier alinéa de la manière suivante:

"Vu la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, notamment l'article 88, modifié par les lois des 30 décembre 1988 et 14 janvier 2002, l'article 94, modifié par les lois des 6 août 1993 et 14 janvier 2002, l'article 97, remplacé par la loi du 14 janvier 2002, l'article 102, modifié par la loi du 14 janvier 2002, et les articles 104bis et 104ter, tous deux insérés par la loi du 14 janvier 2002;"

10. Après le troisième alinéa, il convient d'insérer deux alinéas qui se réfèrent successivement aux deux arrêtés ministériels faisant l'objet de la disposition abrogatoire de l'article 104 du projet ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Comme c'est le cas du texte mentionné dans le premier alinéa du préambule, il faut également énumérer les arrêtés modificatifs des arrêtés ministériels visés.

11. Dans le sixième alinéa du préambule, on pourra mentionner le numéro (33.108/3) du présent avis du Conseil d'Etat.

Dispositif

Article 1^{er}

12. La disposition inscrite en regard du premier tiret donne une "définition" de l'arrêté ministériel du 2 août 1986. Cette définition énumère tous les arrêtés modificatifs.

A cet endroit, il suffit uniquement de mentionner l'intitulé de l'arrêté ministériel. En d'autres termes, les arrêtés modificatifs doivent être omis ⁽¹⁰⁾.

13. Le projet recourt à de nombreuses abréviations sans que le texte fasse apparaître clairement leur signification (par exemple, la mention des "index" des services, DJP/DJN, ...).

Il est recommandé d'indiquer les définitions de ces abréviations à l'article 1^{er}.

Article 13

14. Sont notamment considérés comme élément constitutif dont le coût est couvert par la sous-partie B2 du budget : "2° les frais des médicaments courants, gaz médicaux et préparations magistrales, à l'exception des spécialités et des produits assimilés".

Selon l'article 95, 1°, de la loi sur les hôpitaux, "le prix des spécialités pharmaceutiques et des médicaments génériques" n'est pas compris dans le budget des moyens financiers. Selon l'article 96, le Roi peut toutefois déroger à l'article 95 par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

⁽¹⁰⁾ L'énumération des arrêtés modificatifs apparaîtra effectivement dans le préambule. Cf. ci-dessus, observation 10.

Vu ce qui précède, force est d'admettre que selon une interprétation conforme à la loi, "les médicaments courants" ne peuvent constituer des "spécialités pharmaceutiques ou des produits assimilés". Si les auteurs du projet avaient l'intention d'inscrire quand bien même le prix de ces spécialités dans le budget, il y aurait lieu de prendre à cet effet un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Si, par contre, les auteurs du projet acquiescent à l'interprétation donnée ci-dessus, il serait opportun de le faire apparaître plus clairement dans le texte même du projet, par exemple en définissant avec précision ce qu'il faut entendre par "médicaments courants" ou en excluant expressément les spécialités susvisées du champ d'application de l'article 13, 2°.

Article 86

15. Le paragraphe 3 dispose que les parties fixe et variable du budget sont scindées en deux parties, l'une calculée sur la base du nombre de journées d'hospitalisation pour les patients assurés et l'autre calculée sur la base du nombre de journées d'hospitalisation pour les patients non assurés.

Pour réaliser cette scission, il est fait référence à un article erroné : les patients assurés sont visés à "l'article 100, § 2" et non à "l'article 99, § 1^{er}".

Pour les patients non assurés, il est fait référence aux "patients non visés par l'article 100, § 2". Il est peut-être préférable de faire référence aux "patients visés à l'article 101".

Article 87

16. Pour la lisibilité du texte, il est recommandé de se reporter au contexte des dispositions de cet article. En d'autres termes, il pourrait être précisé ce que vise le nombre de référence et dans quel but il est fixé.

Article 99

17. Les deux premières phrases de cet article concernent la "fixation" du budget et non sa "liquidation". Il peut dès lors être préférable de les incorporer à l'article 4 du projet, par exemple dans un alinéa 2.

Etant donné que la première phrase répète en fait ce que prévoit déjà l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, il y a en tout cas lieu d'écrire : "Conformément à l'article 87 de la loi sur les hôpitaux, le Ministre ...".

18. Le texte ne fait pas apparaître clairement ce que vise la troisième phrase. Le Conseil d'Etat se demande si cette phrase ne pourrait pas être simplement omise.

Article 102

19. L'objectif poursuivi par cet article n'est pas plus clair.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'article 102 vise à éviter que les journées d'hospitalisation pour les soins néonataux non intensifs soient facturées séparément, étant donné que leurs coûts sont déjà compris dans les coûts liés à l'accouchement.

A la lumière de cette explication, le Conseil d'Etat ne peut que constater que l'article 102 n'est pas à sa place dans le chapitre XIV. Cette disposition devrait être inscrite dans le chapitre VI.

Article 103

20. Cette disposition habilite le ministre à demander au gestionnaire toutes les données utiles à la fixation du budget et du nombre de référence. Si la demande n'est suivie d'aucun effet, après rappel, les sous-parties du budget visées par les éléments manquants sont mises à zéro lors du calcul du budget.

A cet égard, il y a lieu de tenir compte de l'article 98 de la loi. Selon cette disposition, le ministre doit, avant de prendre une décision sur le budget, communiquer le projet de décision au gestionnaire. Celui-ci dispose ensuite de 30 jours pour faire valoir ses observations.

Le projet ne peut porter atteinte à cette disposition légale. Cela signifie que, si le gestionnaire n'a pas transmis les données dans le délai prévu par le projet et si le ministre a mis à zéro euro les sous-parties y afférentes du budget, le gestionnaire peut encore communiquer au ministre les éléments manquants durant le délai de 30 jours prévu par la loi, de sorte que la "mise à zéro" des sous-parties concernées du budget doit alors être annulée.

Afin de faire apparaître clairement que le projet ne porte pas atteinte à l'article 98 de la loi, l'alinéa 2 de l'article 103 du projet peut être complété comme suit : "L'intention de prendre une décision en ce sens est communiquée au gestionnaire de l'hôpital, conformément à l'article 98 de la loi sur les hôpitaux."

Article 104

21. Dans cet article, les arrêtés ministériels à abroger doivent être mentionnés avec les arrêtés qui y ont apporté des modifications.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER