



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.670/3
van 27 oktober 2014

avis 56.670/3
du 27 octobre 2014

over

sur

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'

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 19 september 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 november 2014, 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 14 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2014.

*

Le 19 septembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 3 novembre 2014, 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 14 octobre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het doorvoeren van een groot aantal wijzigingen aan de regels met betrekking tot de financiering van de ziekenhuizen, opgenomen in het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’. Van de gelegenheid wordt ook gebruik gemaakt om in dat besluit een aantal tekstcorrecties of actualisaties, onder meer in het licht van de zesde staatshervorming, aan te brengen. Ook wordt voor bepaalde ziekenhuizen de verplichting ingesteld deel te nemen aan de initiatieven “Toezicht op nosocomiale infecties” (ontworpen artikel 56, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 – artikel 6 van het ontwerp) en een verplichting om een kwaliteitssysteem voor de transfusieketen op te zetten (ontworpen artikel 63*quinquies* van dat besluit – artikel 12 van het ontwerp), waarvan ook de financiering wordt geregeld.

De meeste van die wijzigingen zullen gelet op artikel 31 van het ontwerp worden doorgevoerd met terugwerkende kracht, meestal tot 1 juli 2014,¹ en in het geval van een aantal bepalingen tot 1 januari 2014. Slechts twee bepalingen treden in werking op een in de toekomst gelegen datum.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is in beginsel te vinden in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ (hierna: ziekenhuiswet). Bij enkele bepalingen van het ontwerp dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt.

3.2. Zoals de ontworpen artikelen 56, § 2, eerste lid (artikel 6 van het ontwerp), en 63*quinquies* (artikel 12 van het ontwerp) van het koninklijk besluit van 25 april 2002 zijn geredigeerd, wordt erin voor bepaalde ziekenhuizen een verplichting geformuleerd om respectievelijk deel te nemen aan de initiatieven “Toezicht op nosocomiale infecties” en om een kwaliteitssysteem voor de transfusieketen op te zetten, en wordt niet louter voorzien in een financiering daarvan, dit in tegenstelling tot de ontworpen bepalingen opgenomen onder de artikelen 9, 10, 11 en 14 van het ontwerp, betreffende andere activiteiten of diensten. Dat komt neer op het formuleren van nieuwe erkenningsnormen voor ziekenhuizen, wat niet alleen niet thuishoort in een besluit over de financiering, maar waarvoor artikel 105, § 1, van de ziekenhuiswet ook geen rechtsgrond biedt. Bovendien is sinds de zesde staatshervorming de bevoegdheid om die erkenningsnormen te formuleren, in beginsel overgegaan op de gemeenschappen.

¹ Zie, wat betreft de Nederlandse tekst van het ontwerp, opmerking 15.

De ontworpen artikelen 56, § 2, eerste lid, en 63^{quiquies} kunnen bijgevolg in hun huidige versie geen doorgang vinden. De gemachtigde stelt evenwel voor die bepalingen te herformuleren als loutere financieringsnormen, waarmee kan worden ingestemd indien die normen effectief beperkt blijven tot de financiering van kosten die verband houden met het verblijf en de verstrekking van zorgen aan de patiënten in het ziekenhuis.²

3.3. De twee laatste leden van het ontworpen artikel 56, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 6 van het ontwerp)³ regelen aspecten van de werking, de organisatie en de taken van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, waaraan de in het eerste lid van die bepaling bedoelde ziekenhuizen een bijdrage dienen te betalen, willen ze aanspraak kunnen maken op de in het tweede lid van die bepaling bedoelde financiering. Voor die bepalingen biedt artikel 105, § 1, van de ziekenhuiswet geen rechtsgrond. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of ervoor een andere rechtsgrond voorhanden is, die in voorkomend geval in de aanhef zal dienen te worden vermeld.⁴

BEVOEGDHEID

4. Het ontwerp omvat tal van inhoudelijke voorwaarden waaraan de ziekenhuizen dienen te voldoen om aanspraak te kunnen maken op de erin bedoelde financiering.

Aan de federale overheid kan niet de bevoegdheid worden ontzegd om de financiering van de ziekenhuizen te verbinden aan zulke voorwaarden. De federale overheid zal er evenwel op dienen toe te zien dat door het stellen van die voorwaarden de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in de verplegingsinrichtingen (artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), inzonderheid het vaststellen van erkenningsnormen, niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. Onder voorbehoud van omstandigheden waarvan de Raad van State geen kennis heeft, lijkt in dit geval aan deze voorwaarde te zijn voldaan.

5. Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe louter taalkundige wijzigingen aan te brengen in de Nederlandse tekst van artikel 31, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 25 april 2002. De vraag rijst evenwel of die bepaling nog wel behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Enkel in dat geval vermag die overheid de beoogde wijzigingen aan te brengen.

De te wijzigen bepaling heeft betrekking op het onderdeel A3 van het budget. Die aangelegenheid is, net als onderdeel A1 ervan, naar aanleiding van de zesde staatshervorming overgedragen naar de gemeenschappen.⁵ In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat

² Zie artikel 105, § 1, van de ziekenhuiswet, gelezen in samenhang met artikel 100 ervan.

³ De gemachtigde verduidelijkte de maatregel als volgt: “Il s’agit ici de missions que l’Institut de Santé publique réalise ‘pour le compte’ des hôpitaux d’où le transfert d’une partie du financement reçu par l’hôpital vers l’ISP.”

⁴ Daargelaten de vraag of die bepalingen in dat geval wel thuishoren in het ontwerp.

⁵ Artikel 5, § 1, I, 1°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zoals toegelicht in *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 33 e.v.

heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt daarbij verwezen naar de artikelen 9 en 11 van het koninklijk besluit van 25 april 2002,⁶ maar uiteraard omvat de bevoegdheidsoverdracht ook de regels voor de concrete invulling van die twee onderdelen van het ziekenhuisbudget, waaronder artikel 31 van het koninklijk besluit van 25 april 2002. Artikel 1 van het ontwerp dient derhalve te vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

6. In het eerste lid van de aanhef moet de ziekenhuiswet met haar correcte citeertitel worden vermeld, zijnde “de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

7. In de Nederlandse tekst van het inleidende zinsdeel van artikel 3, 5°, van het ontwerp dient het woord “met” te worden ingevoegd tussen de woorden “wordt” en “een lid”.

Artikel 5

8. Vóór de eerste zin van het ontworpen artikel 55 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 dient de vermelding “§ 1” te worden aangebracht, terwijl de huidige paragrafen 1 en 2 van dat artikel dienen te worden vernummerd tot paragrafen 2 en 3.

Artikel 6

9. In het (te herformuleren – zie opmerking 3.2) ontworpen artikel 56, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 dient te worden gespecificeerd wat wordt bedoeld met “het protocol in kwestie”.

Artikel 20

10. Gelet op de verschillende datum van inwerkingtreding van de toekomstige paragrafen 7 en 8 van artikel 75 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, verdient het aanbeveling om artikel 20, 4°, van het ontwerp op te splitsen in twee onderdelen, waarnaar dan gemakkelijker kan worden verwezen in artikel 31 van het ontwerp.

⁶ *Ibid.*

Artikel 22

11. Wanneer niet-opeenvolgende stukken tekst worden vervangen binnen een bijlage, verdient het aanbeveling om de wijzigingen onder te brengen in afzonderlijke onderdelen. Zoals artikel 22, 1°, van het ontwerp nu is geformuleerd, kan er verwarring ontstaan over het lot van de onderdelen 1.4 en 1.5 van de te wijzigen bijlage: komen die te vervallen (maar behoudt men voor de andere onderdelen de oude nummering, bijvoorbeeld met het oog op kruisverwijzingen), of worden ze – zoals de bedoeling lijkt – ongemoeid gelaten?

Artikel 25

12. In artikel 25, 1° (niet: “1/”), van het ontwerp voege men het woord “telkens” toe tussen de woorden “wordt” en “vervangen”. De te vervangen term “MKG” komt immers verschillende malen voor in bijlage 8 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002.

13. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen onderdeel 2a van de genoemde bijlage moet het woord “MKG-registratie” worden vervangen door het woord “MZG-registratie”.

Artikel 26

14. In artikel 26, 3°, van het ontwerp moeten de woorden “paragraaf 2,” worden weggelaten. Het erin vermelde onderdeel “2. Opleidingsfunctie” maakt immers geen deel uit van paragraaf 2 van onderdeel 1 van bijlage 12 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002, maar vormt een afzonderlijk onderdeel van die bijlage.

Artikel 31

15. De Nederlandse tekst van artikel 31 van het ontwerp moet, zoals de gemachtigde heeft beaamd, minstens als volgt worden gecorrigeerd:

“Art. 31. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2014, met uitzondering van de artikelen 9, 11, 12, 19 en 20, 4°, wat betreft de invoeging van een paragraaf 7 in artikel 75, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2014, artikel 18 dat in werking treedt op 1 januari 2015, en artikel 20, 4°, wat betreft de invoeging van een paragraaf 8 in artikel 75, dat in werking treedt op 1 juli 2015.”

Zoals reeds werd opgemerkt, verdient het evenwel wetgevingstechnisch aanbeveling om artikel 20, 4°, van het ontwerp op te splitsen in twee onderdelen, waarnaar dan ook gemakkelijker kan worden verwezen (zie opmerking 10). Daardoor kan ook de formulering van artikel 31 van het ontwerp worden verlicht.

16. Uit de inwerkingtredingbepaling blijkt dat de meeste bepalingen van het te nemen besluit uitwerking hebben met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014 of 1 juli 2014.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd om voor elk van de betrokken bepalingen de terugwerkende kracht te verantwoorden, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Tout d’abord, je vous rappelle que le budget des moyens financiers couvre la période du 1^{er} juillet année x au 30 juin année x+1.

C’est pourquoi les adaptations des calculs sont applicables au 1^{er} juillet de chaque année. Les modalités de calcul doivent être testées, présentées au CNEH et faire l’objet d’avis de leur Section financement. L’écriture dans un arrêté ne peut se faire qu’ensuite, d’où la rétroactivité de l’entrée en vigueur de la majorité des articles de ce projet d’arrêté.

C’est le cas pour les articles :

- 2, 3, 1^o, 2^o, 3^o, 8^o et 30 (nouvelle annexe 18) pour la mise en œuvre des Nursing Related groups permettant de prendre en compte l’activité infirmière.

Il avait été annoncé dans l’arrêté royal du 26 décembre 2013 que le nouveau système allait débiter au 1^{er} juillet 2014.

- 4, 21 et 29 (nouvelle annexe 16) : le point a) reprend les modalités introduites par l’arrêté du 25 avril 2014 et en vigueur du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2014.

Les nouvelles dispositions introduites à partir du 1^{er} juillet 2014, qui forment le point b), permettent aux hôpitaux non universitaires de continuer à recevoir un budget.

- 5 et 7 : dans un souci de simplification, tous les budgets octroyés aux hôpitaux pour les collectes et enregistrements sont reprises dans le même article 55 tout en restant dans le total des enveloppes disponibles antérieurement.
- 6 : octroi d’un budget supplémentaire pour la surveillance des infections multi résistantes.
- 8 : diminution de l’enveloppe des études pilotes car les projets étant arrivés à maturation, leur financement est rendu structurel ; cf. articles 9 à 15 du projet.

Parmi ces mesures, certaines sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2014 car elles étaient déjà largement répandues dans les hôpitaux car développées dans le cadre de projets-pilotes depuis plusieurs années. Les modalités de mise en place, y compris le mode de calcul du financement, étant connues par le secteur et le budget étant disponible, il a été décidé de proposer le financement de ces fonctions à tous les hôpitaux répondant aux critères dès le 1^{er} janvier.

- 16 : maintien du système de provision existant.
- 17 et 22 : mise à jour du système de classification des APR-DRG.
- 19 : budget supplémentaire obtenu dans le cadre du budget global des hôpitaux pour 2014 donc application de la mesure au 1^{er} janvier.
- 20 : report d’un recalcul et octroi d’un budget supplémentaire.

- 21 : clarification du nombre de médecins spécialistes en formation financé par maître de stage et équivalent, pour les hôpitaux universitaires de la mesure prévue à l'article 4.
- 23 à 30 : nouvelles modalités de calcul du BMF, donc à compter du 1^{er} juillet 2014."

Niettemin moet bij de terugwerkende kracht voorbehoud worden gemaakt. De noodzaak om over bepaalde bepalingen voorafgaand advies in te winnen, kan op zich geen verantwoording bieden om een maatregel met terugwerkende kracht te laten ingaan. Ook het gegeven dat de sector vooraf werd geïnformeerd over mogelijke toekomstige wijzigingen, biedt op zich geen afdoende verantwoording. Dit geldt des te meer indien, zoals voor een aantal bepalingen het geval is, de berekeningswijze die in december 2013 inderdaad was aangekondigd voor 1 juli 2014, enkele maanden na die datum met terugwerkende kracht fundamenteel anders wordt ingevuld.

BIJLAGE 1

17. De tweede tabel ("Voor de periode van 1 juli tot 31 december 2014") moet in de ontworpen bijlage 16 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 worden ingevoerd als paragraaf 2, niet een tweede maal als paragraaf 1.

SLOTOPMERKING

18. Het ontwerp behoeft een grondig nazicht op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak. Op het vlak van de wetgevingstechniek dient onder meer aandacht te worden besteed aan de redactie van wijzigingsbepalingen,⁷ de vermeldingen van de wetshistoriek, de indeling van de artikelen en de aanduiding van de opsommingen.⁸

*

⁷ Dat is bijvoorbeeld het geval met de redactie van het inleidende zinsdeel van artikel 4 van het ontwerp, waarvan de Nederlandse tekst bovendien taalkundig mank loopt.

⁸ Hierbij late men zich leiden door de *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter un grand nombre de modifications aux règles relatives au financement des hôpitaux inscrites dans l'arrêté royal du 25 avril 20002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'. L'occasion est aussi mise à profit pour apporter dans cet arrêté un certain nombre de corrections textuelles ou d'actualisations, notamment à la lumière de la sixième réforme de l'État. L'obligation est également instaurée pour certains hôpitaux de participer aux initiatives « Surveillance des infections nosocomiales » (article 56, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 – article 6 du projet) et de mettre en place un système qualité de la chaîne transfusionnelle (article 63quinquies, en projet, de cet arrêté – article 12 du projet) dont le financement est aussi réglé.

Conformément à l'article 31 du projet, la plupart de ces modifications sont appelées à rétroagir, généralement au 1^{er} juillet 2014¹ et, pour un certain nombre de dispositions, au 1^{er} janvier 2014. Seules deux dispositions entrent en vigueur à une date située dans le futur.

3.1. L'arrêté en projet trouve en principe 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' (ci-après : loi sur les hôpitaux). Il y a cependant lieu d'émettre une réserve pour quelques dispositions du projet.

3.2. Tels qu'ils sont rédigés, les articles 56, § 2, alinéa 1^{er} (article 6 du projet) et 63quinquies (article 12 du projet), en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 formulent une obligation pour certains hôpitaux, respectivement, de participer aux initiatives « Surveillance des infections nosocomiales » et de mettre en place un système qualité de la chaîne transfusionnelle, mais ils n'en prévoient pas simplement le financement, et ce contrairement aux dispositions en projet sous les articles 9, 10, 11 et 14 du projet, en ce qui concerne d'autres activités ou services. Ceci revient à formuler de nouvelles normes d'agrément pour les hôpitaux, qui non seulement n'ont pas leur place dans un arrêté relatif au financement, mais pour lesquelles, en outre, l'article 105, § 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux ne procure pas de fondement juridique. De plus, la compétence de formuler ces normes d'agrément a en principe été transférée aux communautés depuis la sixième réforme de l'État.

Dans leur version actuelle, les articles 56, § 2, alinéa 1^{er}, et 63quinquies, en projet, ne peuvent donc être maintenus. Le délégué propose toutefois de reformuler ces dispositions en les transformant en de simples normes de financement, suggestion à laquelle il peut être adhéré si

¹ En ce qui concerne le texte néerlandais du projet, voir l'observation 15.

ces normes se limitent effectivement au financement des frais résultant du séjour et de la dispensation des soins aux patients de l'hôpital ².

3.3. Les deux derniers alinéas de l'article 56, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 6 du projet) ³ règlent des aspects du fonctionnement, de l'organisation et des missions de l'Institut scientifique de Santé publique auquel les hôpitaux visés à l'alinéa 1^{er} de cette disposition doivent verser une cotisation s'ils désirent pouvoir prétendre au entrer en ligne de compte pour le financement visé à l'alinéa 2 de cette disposition. Ces dispositions ne trouvent pas de fondement juridique dans l'article 105, § 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux. Les auteurs du projet vérifieront s'il existe, un autre fondement juridique à cet effet, qui, le cas échéant, devra être mentionné dans le préambule ⁴.

COMPÉTENCE

4. Le projet contient de nombreuses conditions de fond auxquelles les hôpitaux doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier du financement qui y est visé.

L'on ne peut priver l'autorité fédérale de la compétence de subordonner le financement des hôpitaux à de telles conditions. Toutefois, l'autorité fédérale devra veiller à ce que les conditions qu'elle pose ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des communautés en ce qui concerne la politique de dispensation de soins dans les institutions de soins (article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), plus spécialement la fixation de normes d'agrément. Sous réserve d'éléments dont le Conseil d'État n'a pas connaissance, cette condition semble être remplie en l'espèce.

5. L'article 1^{er} du projet vise uniquement à apporter des modifications d'ordre linguistique au texte néerlandais de l'article 31, § 3, 1^o, de l'arrêté royal du 25 avril 2002. La question se pose cependant de savoir si cette disposition relève encore de la compétence de l'autorité fédérale. Ce n'est que dans cette hypothèse que cette autorité peut apporter les modifications envisagées.

La disposition à modifier concerne la sous-partie A3 du budget. Cette matière, tout comme la sous-partie A1 de celui-ci, a été transférée aux communautés dans le cadre de la sixième réforme de l'État ⁵. L'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', fait référence à cet égard aux articles 9 et 11 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 ⁶, mais il va de soi que le transfert de compétences comporte également des règles permettant la mise en œuvre concrète de ces deux

² Voir l'article 105, § 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux, combiné avec l'article 100 de celle-ci.

³ Le délégué a précisé la mesure comme suit : « Il s'agit ici de missions que l'Institut de Santé publique réalise 'pour le compte' des hôpitaux d'où le transfert d'une partie du financement reçu par l'hôpital vers l'ISP ».

⁴ Sans entrer dans la question de savoir si dans ce cas, ces dispositions ont bien leur place dans le projet.

⁵ L'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel qu'il a été commenté dans *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 33 et s.

⁶ *Ibid.*

sous-parties du budget des hôpitaux, dont l'article 31 de l'arrêté royal du 25 avril 2002. L'article 1^{er} du projet sera dès lors omis.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

6. Au premier alinéa du préambule, il convient de mentionner la loi sur les hôpitaux avec son intitulé correct, à savoir « la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins ».

DISPOSITIF

Article 3

7. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 3, 5°, du projet, on insérera le mot « met » entre les mots « wordt » et « een lid ».

Article 5

8. On indiquera la mention « § 1^{er} » avant la première phrase de l'article 55 en projet de l'arrêté royal du 25 avril 2002, tandis que les paragraphes 1^{er} et 2 actuels de cet article seront renumérotés en paragraphes 2 et 3.

Article 6

9. À l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (à reformuler – voir l'observation 3.2), on spécifiera ce qu'il y a lieu d'entendre par « le protocole en question ».

Article 20

10. Compte tenu des différentes dates d'entrée en vigueur des futurs paragraphes 7 et 8 de l'article 75 de l'arrêté royal du 25 avril 2002, il est recommandé de scinder l'article 20, 4°, du projet en deux parties, auxquelles l'article 31 du projet peut alors plus facilement faire référence.

Article 22

11. Lorsque des passages non successifs du texte sont remplacés dans une annexe, il est recommandé de faire figurer ces modifications dans des parties distinctes. Tel que l'article 22, 1°, du projet est rédigé actuellement, il peut y avoir confusion quant au sort des points 1.4 et 1.5 de l'annexe à modifier : ceux-ci doivent-ils être omis (mais conserve-t-on pour

les autres points l'ancienne numérotation, par exemple en vue des références croisées), ou doivent-ils être laissés en l'état – comme cela semble être l'intention ?

Article 25

12. À l'article 25, 1° (et non : « 1/ »), du projet, on insérera les mots « chaque fois » entre les mots « est » et « remplacé ». Le terme « RCM » à remplacer apparaît en effet à plusieurs reprises dans l'annexe 8 de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

13. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire du point 2a en projet, de l'annexe précitée, le mot « MKG-registratie » sera remplacé par le mot « MZG-registratie ».

Article 26

14. À l'article 26, 3°, du projet, les mots « paragraphe 2 » seront omis. Le point « 2. Fonction de formation » qui y est visé ne fait en effet pas partie du paragraphe 2 du point 1 de l'annexe 12 de l'arrêté royal du 25 avril 2002, mais constitue une partie distincte de cette annexe.

Article 31

15. Comme en a convenu le délégué, le texte néerlandais de l'article 31 du projet doit à tout le moins être corrigé comme suit :

« Art. 31. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2014, met uitzondering van de artikelen 9, 11, 12, 19 en 20, 4°, wat betreft de invoeging van een paragraaf 7 in artikel 75, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2014, artikel 18 dat in werking treedt op 1 januari 2015, en artikel 20, 4°, wat betreft de invoeging van een paragraaf 8 in artikel 75, dat in werking treedt op 1 juli 2015 ».

Ainsi qu'il a déjà été observé, il est toutefois recommandé du point de vue de la légistique de diviser l'article 20, 4°, du projet en deux parties, ce qui permettra d'y faire plus facilement référence (voir l'observation 10). Cela permettra également d'alléger la formulation de l'article 31 du projet.

16. Il ressort de la disposition d'entrée en vigueur que la plupart des dispositions de l'arrêté envisagé produisent leurs effets avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014 ou au 1^{er} juillet 2014.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions concernées ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Invité à justifier la rétroactivité pour chacune des dispositions concernées, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Tout d'abord, je vous rappelle que le budget des moyens financiers couvre la période du 1^{er} juillet année x au 30 juin année x+1.

C'est pourquoi les adaptations des calculs sont applicables au 1^{er} juillet de chaque année. Les modalités de calcul doivent être testées, présentées au CNEH et faire l'objet d'avis de leur Section financement. L'écriture dans un arrêté ne peut se faire qu'ensuite, d'où la rétroactivité de l'entrée en vigueur de la majorité des articles de ce projet d'arrêté.

C'est le cas pour les articles :

- 2, 3, 1^o, 2^o, 3^o, 8^o et 30 (nouvelle annexe 18) pour la mise en œuvre des Nursing Related groups permettant de prendre en compte l'activité infirmière.

Il avait été annoncé dans l'arrêté royal du 26 décembre 2013 que le nouveau système allait débiter au 1^{er} juillet 2014.

- 4, 21 et 29 (nouvelle annexe 16) : le point a) reprend les modalités introduites par l'arrêté du 25 avril 2014 et en vigueur du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2014.

Les nouvelles dispositions introduites à partir du 1^{er} juillet 2014, qui forment le point b), permettent aux hôpitaux non universitaires de continuer à recevoir un budget.

- 5 et 7 : dans un souci de simplification, tous les budgets octroyés aux hôpitaux pour les collectes et enregistrements sont reprises dans le même article 55 tout en restant dans le total des enveloppes disponibles antérieurement.
- 6 : octroi d'un budget supplémentaire pour la surveillance des infections multi résistantes.
- 8 : diminution de l'enveloppe des études pilotes car les projets étant arrivés à maturation, leur financement est rendu structurel ; cf. articles 9 à 15 du projet.

Parmi ces mesures, certaines sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2014 car elles étaient déjà largement répandues dans les hôpitaux car développées dans le cadre de projets-pilotes depuis plusieurs années. Les modalités de mise en place, y compris le mode de calcul du financement, étant connues par le secteur et le budget étant disponible, il a été décidé de proposer le financement de ces fonctions à tous les hôpitaux répondant aux critères dès le 1^{er} janvier.

- 16 : maintien du système de provision existant.
- 17 et 22 : mise à jour du système de classification des APR-DRG.
- 19 : budget supplémentaire obtenu dans le cadre du budget global des hôpitaux pour 2014 donc application de la mesure au 1^{er} janvier.
- 20 : report d'un recalcul et octroi d'un budget supplémentaire.
- 21 : clarification du nombre de médecins spécialistes en formation financé par maître de stage et équivalent, pour les hôpitaux universitaires de la mesure prévue à l'article 4.
- 23 à 30 : nouvelles modalités de calcul du BMF, donc à compter du 1^{er} juillet 2014 ».

Il convient néanmoins d'émettre des réserves quant à la rétroactivité. La nécessité de recueillir un avis au préalable pour certaines dispositions ne peut en soi justifier qu'une

mesure produise ses effets rétroactivement. De même, la circonstance que le secteur a été informé au préalable d'éventuelles modifications futures ne constitue pas en soi une justification suffisante. Cette constatation s'impose d'autant plus si, comme c'est le cas pour un certain nombre de dispositions, le mode de calcul qui avait effectivement été annoncé en décembre 2013 pour le 1^{er} juillet 2014 est fondamentalement prédéfini avec effet rétroactif quelques mois après cette date.

ANNEXE 1

17. Dans l'annexe 16, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, le deuxième tableau (« Pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2014 ») doit être introduit en tant que paragraphe 2, et non une seconde fois en tant que paragraphe 1^{er}.

OBSERVATION FINALE

18. Le projet doit être vérifié de manière approfondie tant du point de vue de la légistique que du point de vue de la correction de la langue. Sur ce plan de la légistique, on sera notamment attentif à la rédaction des dispositions modificatives⁷, aux mentions de l'historique, à la division des articles et à la désignation des énumérations⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁷ Tel est par exemple le cas de la rédaction du membre de phrase liminaire de l'article 4 du projet, dont le texte néerlandais n'est en outre pas correct du point de vue linguistique.

⁸ À cette fin, on s'inspirera du *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Bruxelles, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).