



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.531/3
van 5 juli 2016

avis 59.531/3
du 5 juillet 2016

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 3 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 28 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2016.

*

Le 3 juin 2016, 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, 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 28 juin 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2016.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’.

Een aantal wijzigingen van artikel 46 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreft de criteria voor de toekenning van het aantal punten aan elk ziekenhuis voor de vaststelling van onderdeel B2 voor de acute ziekenhuizen. Die criteria hebben betrekking op de personeelskosten van de verpleegeenheden in een aantal ziekenhuisdiensten (artikel 1, 1° tot 3°, van het ontwerp) en op de kosten van het operatiekwartier, de spoedgevallendienst, sterilisatie en de kosten van de medische producten (artikel 1, 4° en 5°).

De wijzigingen die in artikel 63, § 3, van het koninklijk besluit 25 april 2002 werden aangebracht bij het koninklijk besluit van 16 mei 2006¹ (met betrekking tot de tegemoetkoming voor proefstudies ter ondersteuning van de ontwikkeling van de ziekenhuistelematika, de codering van gegevens en het gebruik van gestandaardiseerde terminologie) worden ingetrokken (artikel 2 van het ontwerp).

In artikel 68, tweede lid, van het koninklijk besluit 25 april 2002 wordt een achterhaalde verwijzing opgeheven (artikel 3 van het ontwerp).

In artikel 75, §§ 1 tot 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002, dat betrekking heeft op onderdeel B5 (kosten voor de ziekenhuisapothek), worden wijzigingen aangebracht teneinde de herberekening van de erin vervatte tegemoetkomingen andermaal uit te stellen, deze keer tot een door de Koning te bepalen datum (artikel 4 van het ontwerp).

De uitsluiting van artikel 74octies van het koninklijk besluit van 25 april 2002 uit de toepassing van het indexeringsmechanisme vervat in artikel 85, § 1, a), van hetzelfde besluit, wordt opgeheven, zodat de bedragen voor de bevordering van de tewerkstelling van jonge werknemers in de sociale non-profitsector voortaan ook worden aangepast aan de gezondheidsindex (artikel 5 van het ontwerp).

In bijlage 4, 1), bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 worden twee nomenclatuurnummers toegevoegd aan de lijst van reanimatieverstrekkings aan patiënten opgenomen in de ziekenhuisdiensten met kenletters C, D en E (artikel 6 van het ontwerp).

¹ Koninklijk besluit van 16 mei 2006 ‘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’.

De omschrijving van een dringende opname via een spoedgevallendienst in punt A van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 wordt gewijzigd (artikel 7 van het ontwerp).

De lijst van de tijden in minuten per nomenclatuurnummer in bijlage 9 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 wordt aangevuld met nieuwe nomenclatuurnummers (artikel 8 van het ontwerp).

In bijlage 18 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, met betrekking tot het bepalen van de *Nursing Related Groups* (NRG), worden verscheidene wijzigingen aangebracht betreffende de omvang van het te financieren verpleegkundig personeel (artikel 9 van het ontwerp).

Het te nemen besluit “treedt in werking op” (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 juli 2016.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Bij artikel 1, 3°, van het ontwerp worden in artikel 46, § 2, 2°, c), c.2), derde lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 de woorden “C, D, L, C+D, E en L” vervangen door de woorden “C, D, L, C+D en E”. De bestaande tekst maakt echter melding van de woorden “C, D, C+D, E en L”. De te vervangen woorden moeten bijgevolg worden aangepast en de vraag rijst zelfs of de vervanging dan nog enige zin heeft.

5. In de bestaande tekst van artikel 46, § 3, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 wordt verwezen naar “artikel 13, tweede tot en met zesde lid”, van hetzelfde koninklijk besluit, terwijl allicht artikel 13, 2° tot 6°, wordt bedoeld. Ter wille van de rechtszekerheid moet dit worden aangepast door middel van een wijzigingsbepaling die ook in artikel 1 van het ontwerp kan worden opgenomen.

Artikel 2

6. Ter wille van de transparantie van de rechtsorde is het beter om niet de wijzigingen die in artikel 63, § 3, van het koninklijk besluit 25 april 2002 werden aangebracht bij het koninklijk besluit van 16 mei 2006 in te trekken, maar om de voordien geldende versie van

artikel 63, § 3, van het koninklijk besluit 25 april 2002 te herstellen door artikel 63, § 3, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 mei 2006, te vervangen door die versie.²

Aan artikel 2 van het te nemen besluit moet dan wel terugwerkende kracht worden verleend tot 1 januari 2016 (en niet tot 1 juli 2016), zodat – achteraf beschouwd – de wijziging aangebracht bij het koninklijk besluit van 16 mei 2006 nooit zal hebben gegolden.

Artikel 10

7. Aan het te nemen besluit wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 juli 2016. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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 ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Hoewel het ontworpen besluit blijkens het advies van de Inspectie van Financiën in zijn geheel genomen geen budgettaire gevolgen heeft, kan niet worden uitgesloten dat de nieuwe berekeningswijzen en parameters tussen de verschillende ziekenhuizen onderling voor verschuivingen in de beschikbare middelen zorgen. Indien dat het geval zou zijn, kan het gegeven dat de sector eventueel vooraf werd geïnformeerd over mogelijke toekomstige wijzigingen, op zich alvast geen voldoende verantwoording vormen voor deze retroactiviteit.

8. Onder het zo-even vermelde voorbehoud redigere men artikel 10 als volgt, mede gelet op hetgeen in opmerking 6 is uiteengezet:

“Art. 10. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2016, met uitzondering van artikel 2, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2016.”

*

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 132.2, te raadplegen op de internetsite 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 soumis pour avis a pour objet d'apporter plusieurs modifications à l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'.

Un certain nombre de modifications de l'article 46 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 concernent les critères d'attribution du nombre de points à chaque hôpital pour la fixation de la sous-partie B2 pour les hôpitaux aigus. Ces critères portent sur les coûts de personnel des unités de soins dans un certain nombre de services hospitaliers (article 1^{er}, 1^o à 3^o, du projet) et sur les coûts du quartier opératoire, du service d'urgence, de la stérilisation ainsi que sur les coûts des produits médicaux (article 1^{er}, 4^o et 5^o).

Les modifications apportées à l'article 63, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 par l'arrêté royal du 16 mai 2006¹ (relatives à l'intervention pour des études pilotes visant le soutien au développement de la télématique hospitalière, de la codification des données et de l'usage de terminologies standardisées) sont retirées (article 2 du projet).

À l'article 68, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, une référence obsolète est abrogée (article 3 du projet).

L'article 75, §§ 1^{er} à 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002, qui concerne la sous-partie B5 (coûts pour l'officine hospitalière), est modifié afin de reporter à nouveau le recalcul des interventions qui y sont prévues, cette fois jusqu'à une date à fixer par le Roi (article 4 du projet).

L'exclusion de l'article 74octies de l'arrêté royal du 25 avril 2002 de l'application du mécanisme d'indexation inscrit à l'article 85, § 1^{er}, a), du même arrêté, est abrogée, si bien que les montants pour la promotion de l'emploi de jeunes travailleurs dans le secteur non marchand seront dorénavant aussi adaptés à l'indice santé (article 5 du projet).

À l'annexe 4, 1), de l'arrêté royal du 25 avril 2002, deux numéros de nomenclature sont ajoutés à la liste de prestations de réanimation octroyées à des patients hospitalisés dans les services hospitaliers sous les indices C, D et E (article 6 du projet).

La définition de l'admission urgente via un service d'urgence au point A de l'annexe 6 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 est modifiée (article 7 du projet).

¹ Arrêté royal du 16 mai 2016 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'.

La liste des temps en minutes par numéro de nomenclature à l'annexe 9 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 est complétée par de nouveaux numéros de nomenclature (article 8 du projet).

À l'annexe 18 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relative à la détermination des *Nursing Related Groups* (NRG), différentes modifications sont apportées en ce qui concerne l'importance du personnel infirmier à financer (article 9 du projet).

L'arrêté envisagé « entre en vigueur » (lire : produit ses effets) le 1^{er} juillet 2016.

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

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, 3^o, du projet remplace les mots « C, D, L, C+D, E et L » par les mots « C, D, L, C+D et E » à l'article 46, § 2, 2^o, c), c.2), alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002. Le texte actuel mentionne toutefois les mots « C, D, C+D, E et L ». Les mots à remplacer doivent par conséquent être adaptés et la question se pose même de savoir si le remplacement a encore un sens.

5. Le texte actuel de l'article 46, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 fait référence à « l'article 13, deuxième jusqu'au sixième alinéa y compris [lire : alinéas 2 à 6] » du même arrêté royal, alors que c'est sans doute l'article 13, 2^o à 6^o, qui est visé. Dans un souci de sécurité juridique, il convient d'adapter cette référence au moyen d'une disposition modificative qui pourra également figurer à l'article 1^{er} du projet.

Article 2

6. Dans un souci de transparence de l'ordre juridique, il est préférable de ne pas retirer les modifications apportées à l'article 63, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 par l'arrêté royal du 16 mai 2006, mais de rétablir la version antérieurement en vigueur de l'article 63, § 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 en remplaçant par cette version l'article 63, § 3, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 16 mai 2006 ².

Il convient toutefois de faire rétroagir l'article 2 de l'arrêté envisagé au 1^{er} janvier 2016 (et non au 1^{er} juillet 2016), de sorte que – rétrospectivement – la modification apportée par l'arrêté royal du 16 mai 2006 n'aura jamais été en vigueur.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, recommandation n° 132.2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 10

7. L'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} juillet 2016. Il y a lieu d'observer à cet égard que c'est sous certaines conditions seulement que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

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.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Bien que d'après l'avis de l'Inspection des Finances, l'arrêté en projet considéré dans son ensemble n'a pas d'incidence budgétaire, l'on ne peut exclure que les nouveaux modes de calcul et paramètres entraîneront des glissements des moyens disponibles entre les différents hôpitaux. Si tel devait être le cas, la circonstance que le secteur a éventuellement été informé au préalable d'éventuelles modifications futures ne suffit nullement, en soi, pour justifier cette rétroactivité.

8. Sous réserve de ce qui précède et compte tenu également de l'observation formulée au point 6, on rédigera l'article 10 comme suit :

« Art. 10. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juillet 2016, à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2016 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT