RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.489/3
van 16 december 2016

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.489/3
du 16 décembre 2016

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’

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

Op 18 november 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 6 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 16 december 2016.

*

Le 18 novembre 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 6 décembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 16 décembre 2016.

*

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

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'. Het gaat in wezen om een reeks besparingsmaatregelen met betrekking tot uiteenlopende onderdelen van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen'. Naar luid daarvan bepaalt de Koning, de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering gehoord, de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de verschillende bestanddelen ervan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de artikelen 7 tot 9 en 12 van het ontwerp wordt in de Nederlandse tekst telkens vermeld:

> "Per bed, dienen we de verantwoorde bedden of de erkende bedden voor de kenletters te verstaan waarvoor er geen verantwoorde bedden worden berekend of voor de ziekenhuizen bedoeld in artikel 33, §§ 1 en 2."

Dit is een al te letterlijke vertaling van de Franse tekst:

> "Par lit, il faut entendre les lits justifiés ou les lits agréés pour les indices de lits pour lesquels des lits justifiés ne sont pas calculés ou pour les hôpitaux visés à l'article 33, §§ 1er et 2."

De Nederlandse tekst zou, naar het voorbeeld van de artikelen 10, 13 tot 15 en 18 van het ontwerp, beter worden geredigeerd zoals volgt:

"Met bed wordt bedoeld de verantwoorde bedden of de erkende bedden voor de kenletters waarvoor geen verantwoorde bedden worden berekend of voor de ziekenhuizen bedoeld in artikel 33, §§ 1 en 2."

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

5. In de artikelen 7 tot 10, 12 tot 15 en 18 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een afzonderlijke berekening op 1 januari 2017 en op 1 juli 2017. Het is echter niet duidelijk wat het gevolg is van beide berekeningen en hoe ze zich onderling verhouden. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

> "Cette mention de calcul au 1er janvier s'explique par le fait que le budget des moyens financiers est calculé du 1er juillet année n au 30 juin année n+1. Mais comme le gouvernement a décidé plusieurs économies à faire sur toute l'année 2017 dans le budget des moyens financiers, ce budget doit être recalculé au 1er janvier 2017 pour démarrer les mesures d'économies. Il sera également recalculé au 1er juillet 2017 selon sa périodicité habituelle. C'est pourquoi il est indiqué qu'un calcul sera effectué au 1er janvier 2017 et quelles données seront utilisées."

De ontworpen bepalingen moeten worden aangevuld (of er moet een algemene bepaling worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 25 april 2002 waar dan telkens naar kan worden verwezen) zodat duidelijk wordt geregeld wat het gevolg is van elk van beide berekeningen voor de middelen die de ziekenhuizen ontvangen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

6. Het ontworpen artikel 51*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 6 van het ontwerp) schrijft voor dat op 31 december 2016 een einde wordt gesteld aan de overeenkomsten bedoeld in de artikelen 50, § 2, tweede lid, en 51, § 2, van hetzelfde besluit. Het gaat enerzijds om overeenkomsten met psychiatrische ziekenhuizen die deelnemen aan projecten tot verbetering van de kwaliteit van de zorgverlening, en anderzijds om overeenkomsten met acute ziekenhuizen in herstructurering met het oog op het behoud van de tewerkstelling in het ziekenhuis. Voorts wordt in het ontworpen artikel 51*bis*, tweede lid, bepaald dat de bedragen bedoeld in de voormelde artikelen 50 en 51, zoals vastgesteld op hun waarde op 31 december 2016, met tien procent per ziekenhuis worden verminderd.

Op de vraag op welke juridische grond de stellers van het ontwerp zich baseren om een einde te stellen aan overeenkomsten die de minister bevoegd voor het budget van financiële middelen heeft gesloten met de betrokken ziekenhuizen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "À la lecture de votre question, je me rends bien compte de l'impossibilité de mettre fin aux conventions. Je vous propose alors d'écrire l'article 51bis de la manière suivante qui ne concerne plus les conventions :
>
> > 'Art. 51*bis*: Au 1er janvier 2017, les montants attribués conformément à l'article 50, § 1er et à l'article 51, § 1er, tels que fixés à leur valeur au 31 décembre 2016, sont diminués de dix pourcent par hôpital.'
> >
> > 'Op 1 januari 2017 worden de bedragen bedoeld in artikel 50, § 1 en 51, § 1, zoals vastgesteld op hun waarde op 31 december 2016, met tien procent per ziekenhuis verminderd.'"

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

Wanneer de overheid ervoor kiest om financiële middelen toe te kennen door middel van overeenkomsten, veeleer dan door een eenzijdig regelgevend optreden, kan zij zonder specifieke wettelijke basis niet eenzijdig terugkomen op verbintenissen die vervat zijn in die overeenkomsten. Het is dan ook terecht dat de stellers van het ontwerp ervoor kiezen om die financieringswijze uit te zonderen van de vermindering met tien procent per ziekenhuis.

Artikel 10

7. In het begin van de nieuwe ontworpen paragraaf 3 van artikel 58 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 10 van het ontwerp) moet "§ 3" worden vermeld in plaats van "§ 2".

Artikel 13

8. In de inleidende zin van artikel 13 van het ontwerp schrijve men "het derde tot het zesde lid" in plaats van "de derde, vierde, vijfde en zesde leden". In de Nederlandse tekst moet na de vermelding van artikel 63*quinquies* bovendien worden vermeld "van hetzelfde besluit".

Artikel 17

9. In de nieuwe ontworpen paragraaf 2 van artikel 74 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikel 17 van het ontwerp) schrijve men zowel in het eerste als in het tweede lid "van het bedrag (M)", zodat duidelijk is dat het bedrag wordt bedoeld dat aldus wordt vermeld in de huidige tekst van artikel 74 (die paragraaf 1 zal vormen).

Artikel 18

10. In de inleidende zin van artikel 18 van het ontwerp moet worden verwezen naar een vierde en een vijfde lid, veeleer dan enkel naar een "lid 4" (lees: vierde lid).

Artikel 19

11. Aangezien er in het huidige artikel 77 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 geen paragraaf 3 voorkomt, moet de ontworpen toe te voegen paragraaf worden genummerd als paragraaf 3 en niet als paragraaf 2/1.

*

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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'. Il s'agit en substance d'une série de mesures d'économie relatives aux différentes sous-parties du budget des moyens financiers des hôpitaux.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 105, § 1er, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'. Selon cette disposition, le Roi détermine, après avis du Conseil national des Établissements hospitaliers, section financement, les conditions et les règles de fixation du budget des moyens financiers et de ses divers éléments constitutifs.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les articles 7 à 9 et 12 du projet portant chacun, dans le texte néerlandais, de ce qui suit :

> « Per bed, dienen we de verantwoorde bedden of de erkende bedden voor de kenletters te verstaan waarvoor er geen verantwoorde bedden worden berekend of voor de ziekenhuizen bedoeld in artikel 33, §§ 1 en 2 ».

Il s'agit là d'une traduction trop littérale du texte français :

> « Par lit, il faut entendre les lits justifiés ou les lits agréés pour les indices de lits pour lesquels des lits justifiés ne sont pas calculés ou pour les hôpitaux visés à l'article 33, §§ 1er et 2 ».

À l'instar des articles 10, 13 à 15 et 18 du projet, mieux vaudrait rédiger le texte néerlandais comme suit :

« Met bed wordt bedoeld de verantwoorde bedden of de erkende bedden voor de kenletters waarvoor geen verantwoorde bedden worden berekend of voor de ziekenhuizen bedoeld in artikel 33, §§ 1 en 2 ».

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

5. Dans les articles 7 à 10, 12 à 15 et 18 du projet, il est question d'un calcul distinct au 1er janvier 2017 et au 1er juillet 2017. On n'aperçoit toutefois pas clairement quel est l'effet de ces deux calculs ni, comment ils s'articulent. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Cette mention de calcul au 1er janvier s'explique par le fait que le budget des moyens financiers est calculé du 1er juillet année n au 30 juin année n+1. Mais comme le gouvernement a décidé plusieurs économies à faire sur toute l'année 2017 dans le budget des moyens financiers, ce budget doit être recalculé au 1er janvier 2017 pour démarrer les mesures d'économies. Il sera également recalculé au 1er juillet 2017 selon sa périodicité habituelle. C'est pourquoi il est indiqué qu'un calcul sera effectué au 1er janvier 2017 et quelles données seront utilisées ».

Les dispositions en projet doivent être complétées (ou il convient d'insérer dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 une disposition générale à laquelle il peut, chaque fois, être fait référence) de manière à ce que le projet règle clairement l'effet de chacun des deux calculs sur les moyens que reçoivent les hôpitaux.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

6. L'article 51*bis*, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 6 du projet) dispose qu'au 31 décembre 2016, il est mis fin aux conventions visées à l'article 50, § 2, alinéa 2 et à l'article 51, § 2 du même arrêté. Il s'agit, d'une part, de conventions conclues avec des hôpitaux psychiatriques qui prennent part à des projets d'amélioration de la qualité des soins, et d'autre part, de conventions conclues avec des hôpitaux aigus en restructuration en vue de maintenir l'emploi dans l'hôpital. Ensuite, il est prévu à l'article 51*bis*, alinéa 2, en projet que les montants visés aux articles 50 et 51 précités, tels qu'ils sont fixés à leur valeur au 31 décembre 2016, sont diminués de dix pour cent par hôpital.

À la question de savoir quel est le fondement juridique permettant aux auteurs du projet de mettre un terme à des conventions qui ont été conclues avec les hôpitaux concernés par le ministre qui a le budget des moyens financiers dans ses attributions, le délégué a répondu ce qui suit :

> « À la lecture de votre question, je me rends bien compte de l'impossibilité de mettre fin aux conventions. Je vous propose alors d'écrire l'article 51bis de la manière suivante qui ne concerne plus les conventions :
>
> > 'Art. 51*bis*: Au 1er janvier 2017, les montants attribués conformément à l'article 50, § 1er et à l'article 51, § 1er, tels que fixés à leur valeur au 31 décembre 2016, sont diminués de dix pourcent par hôpital.'
> >
> > 'Op 1 januari 2017 worden de bedragen bedoeld in artikel 50, § 1 en 51, § 1, zoals vastgesteld op hun waarde op 31 december 2016, met tien procent per ziekenhuis verminderd.' »

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡

Lorsque l'autorité préfère attribuer des moyens financiers par la voie de conventions plutôt que par celle d'une initiative réglementaire unilatérale, elle ne peut, sans base légale spécifique, revenir de manière unilatérale sur des engagements contenus dans ces conventions. C'est donc à juste titre que les auteurs du projet choisissent d'exclure ce mode de financement de la diminution à hauteur de dix pour cent par hôpitaux.

Article 10

7. Au début du paragraphe 3, nouveau, en projet de l'article 58 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 10 du projet), il y a lieu d'indiquer « § 3 » au lieu de « § 2 ».

Article 13

8. Dans la phrase liminaire de l'article 13 du projet, on écrira « les alinéas 3 à 6 » plutôt que « les alinéas 3, 4, 5 et 6 ». Dans le texte néerlandais, on écrira en outre, après la mention de l'article 63*quinquies*, « van hetzelfde besluit ».

Article 17

9. Dans le paragraphe 2, nouveau, en projet, de l'article 74 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 17 du projet), il convient d'écrire tant à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 2 « du montant (M) », de manière à montrer clairement que le montant visé est celui qui est mentionné dans le texte actuel de l'article 74 (qui formera le paragraphe 1er).

Article 18

10. Dans la phrase liminaire de l'article 18 du projet, il y a lieu de faire référence à un alinéa 4 et à un alinéa 5, plutôt qu'un « alinéa 4 », uniquement.

Article 19

11. Dès lors que l'actuel article 77 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 ne comporte pas de paragraphe 3, il convient de numéroter le paragraphe en projet, à ajouter, en tant que paragraphe 3, au lieu de 2/1.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CBMQKCBFJ-GAEIJMW‡