RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.136/3
van 5 juni 2019

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 66.136/3
du 5 juin 2019

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-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

Op 7 mei 2019 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 21 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste 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 juni 2019.

*

Le 7 mai 2019, 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 21 mai 2019. 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 Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier 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 juin 2019.

*

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van artikel 77 en de vervanging van bijlage 12 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 'betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen'. De aanpassingen hebben betrekking op onderdeel B7 van het budget van financiële middelen, dat betrekking heeft op de specifieke kosten voor de specifieke taken op het gebied van de patiëntenzorg, het toegepast wetenschappelijk onderzoek, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de evaluatie van de medische activiteiten, enerzijds voor de universitaire ziekenhuizen (onderdeel B7A) en anderzijds voor de andere ziekenhuizen die genieten van een financiering voor de ontwikkeling, de evaluatie en de toepassing van de nieuwe medische technologieën (onderdeel B7B).[1] Deze aanpassingen volgen op een eerdere aanpassing van dit onderdeel bij het koninklijk besluit van 12 december 2018,[2] waarbij bepaalde elementen (kosten voor het klinisch onderricht en de opleiding van kandidaat-specialisten) van dat onderdeel zijn geschrapt vanaf 1 januari 2019, in afwachting van een financiering ervan in het kader van de ziekteverzekering.

[1] Zie artikel 7, 2°, g), van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

[2] Koninklijk besluit van 12 december 2018 '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'.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen' (hierna: de ziekenhuiswet), op grond waarvan de Koning de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de onderscheiden bestanddelen kan bepalen.

Aangezien het ontworpen besluit bovendien ook specifiek betrekking heeft op middelen die toekomen aan universitaire ziekenhuizen, kan ervoor aanvullend rechtsgrond worden gezocht in artikel 112, § 1, van de ziekenhuiswet, op grond waarvan de Koning de regels en voorwaarden bepaalt volgens dewelke de bijkomende toelage voor universitaire ziekenhuizen wordt vastgesteld, toegekend en uitbetaald.

VORMVEREISTEN

5. De Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen heeft op 13 december 2018 advies gegeven over de ontworpen regeling. Uit dat advies kan evenwel niet met zekerheid worden afgeleid of de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen alle onderdelen van de ontworpen regeling onder ogen heeft gehad. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "Les différents budgets repris dans le projet sont ceux repris dans l'avis du CFEH et indexés au 1/7/2019.
>
> | | |
> |---|---|
> | 01-07-03 | index 1/07/2019 |
> | 23.832.685,00 | 32.032.765 |
> | 57.198.445,00 | 76.878.638 |
> | 9.915.741,00 | 13.647.002 |
> | 815.895,08 | 7.676.333 |
>
> Le CFEH a bien été informé de la difficulté de faire référence à des notions datant de 2003 et a accepté de mettre à jour les notions.
>
> Les budgets octroyés aux hôpitaux concernés au 1er juillet 2019 seront les mêmes que ceux octroyés au 1er janvier 2019 pour les différentes composantes des sous-parties B7A et B7B."

Die uitleg neemt niet weg dat, nog los van de voormelde bedragen, de inhoud van het voormelde advies slechts ten dele aansluit bij hetgeen in de ontworpen regeling wordt bepaald. Zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een recent arrest oordeelde, moet de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen op zijn minst worden geraadpleegd over de fundamentele beleidskeuzen waarop de voornaamste maatregelen van de ontworpen regeling berusten.[3] Er moet dan ook op worden toegezien dat al die beleidskeuzen effectief het voorwerp hebben uitgemaakt van een adviesaanvraag aan de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen. Indien dat niet het geval is, moet hij alsnog om advies worden gevraagd voor de ontbrekende opties.

[3] RvS 30 maart 2018, nr. 241.197, *asbl Santhea*.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van zo'n advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen in opmerking 4 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in het eerste lid van de aanhef ook worden verwezen naar artikel 112, § 1, van de ziekenhuiswet.

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 77, § 1, 1°, komen twee tabellen voor met basisbedragen voor elk van de universitaire ziekenhuizen. Die basisbedragen verschillen aanzienlijk en het is dan ook niet duidelijk hoe men tot die bedragen is gekomen en of de verschillen in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde stelde een tabel ter beschikking met de bedragen die in 2003 werden toegekend en die werden geïndexeerd om te komen tot de huidige bedragen. Zij voegde daar het volgende aan toe:

> "Cela découle de l'avis du CFEH qui a été rendu suite à la proposition de la 'Conférence des Hôpitaux Académiques de Belgique (CHAB)/ Raad van Universitaire Ziekenhuizen van België (RUZB). Les 7 hôpitaux universitaires se sont mis d'accord sur le maintien de leur financement historique, indexé au 1er juillet 2019, à l'exception du budget relatif à l'enseignement clinique et à la formation transféré au 1er janvier 2019 à l'Inami."

De Raad van State beschikt niet over het vereiste feitelijke inzicht om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het gelijkheidsbeginsel, temeer daar die bedragen voor de eerste keer als dusdanig in het koninklijk besluit van 25 april 2002 worden vastgelegd, ook al zijn ze gebaseerd op bedragen die werden uitgekeerd bij toepassing van eraan voorafgaande bepalingen.[4]

8. In het ontworpen artikel 77, § 1, 1°, wordt bij de definitie van de parameter D verwezen naar artikel 50 van de wet van 27 april 2005 'betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid'. Dat artikel is evenwel buiten werking gesteld bij artikel 13 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 'houdende vaststelling van de normen waaraan een dienst waarin een magnetische resonantie tomograaf wordt opgesteld, moet voldoen om te worden erkend'.

[4] Namelijk 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'.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

Bovendien wordt op het einde van die verwijzing nog het getal "1989" vermeld, wat allicht een materiële vergissing is.

De gemachtigde bevestigde dat de verwijzing moet worden aangepast:

"Effectivement il y a une erreur de référence juridique : il faut écrire 'pour ce qui concerne les équipements agréés sur base de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 fixant les normes auxquelles un service où un tomographe à résonance magnétique est installé doit répondre pour être agréé.'

De plus le mot '1989' doit être enlevé du texte."

Met die aanpassingen kan worden ingestemd.

Artikel 2

9. In de eerste alinea van de ontworpen bijlage 12 wordt vermeld dat de erin vervatte voorwaarden gelden "[b]ovenop de voorwaarden die te vervullen zijn conform aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juni 2004 tot vaststelling van de voorwaarden om te worden aangewezen als universitair ziekenhuis, universitaire ziekenhuisdienst, universitaire ziekenhuisfunctie of universitair zorgprogramma". Aangezien deze bijlage ook geldt voor ziekenhuizen bedoeld in onderdeel B7B,[5] die geen universitaire ziekenhuizen zijn, zou men duidelijkheidshalve beter schrijven "de voorwaarden die *in voorkomend geval* te vervullen zijn".

*

[5] Zie immers artikel 77, § 2, laatste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier l'article 77 et remplacer l'annexe 12 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'. Les adaptations portent sur la sous-partie B7 du budget des moyens financiers, qui concerne les frais spécifiques liés aux tâches spécifiques assumées dans le domaine des soins aux patients, de la recherche scientifique appliquée, du développement de nouvelles technologies et de l'évaluation des activités médicales, d'une part, pour les hôpitaux universitaires (sous-partie B7A), et, d'autre part, pour les autres hôpitaux bénéficiant du financement prévu en matière de développement, d'évaluation et d'application des nouvelles technologies médicales (sous-partie B7B) [1]. Ces adaptations font suite à une adaptation antérieure de cette sous-partie par l'arrêté royal du 12 décembre 2018 [2], qui avait supprimé certains éléments de cette partie (coûts liés à l'enseignement clinique et à la formation des candidats spécialistes) à partir du 1er janvier 2019, dans l'attente de leur financement exécuté dans le cadre de l'assurance-maladie.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 105, § 1er, de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins' (ci-après : la loi

[1] Voir l'article 7, 2°, g), de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

[2] Arrêté royal du 12 décembre 2018 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux'.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

sur les hôpitaux), sur la base duquel le Roi peut déterminer les conditions et les règles de fixation du budget des moyens financiers et des éléments constitutifs.

Dès lors que l'arrêté en projet porte en outre spécifiquement sur des moyens revenant à des hôpitaux universitaires, on peut rechercher à cet effet un fondement juridique complémentaire dans l'article 112, § 1er, de la loi sur les hôpitaux, selon lequel le Roi détermine les règles et les conditions de fixation, d'octroi et de paiement du subside complémentaire revenant aux hôpitaux universitaires.

FORMALITÉS

5. Le Conseil fédéral des Établissements hospitaliers a rendu un avis sur le dispositif en projet le 13 décembre 2018. Cet avis ne permet cependant pas de déterminer avec certitude si le Conseil fédéral des Établissements hospitaliers a examiné toutes les composantes du régime en projet. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Les différents budgets repris dans le projet sont ceux repris dans l'avis du CFEH et indexés au 1/7/2019.
>
> | 01-07-03 | index 1/07/2019 |
> |---|---|
> | 23.832.685,00 | 32.032.765 |
> | 57.198.445,00 | 76.878.638 |
> | 9.915.741,00 | 13.647.002 |
> | 815.895,08 | 7.676.333 |
>
> Le CFEH a bien été informé de la difficulté de faire référence à des notions datant de 2003 et a accepté de mettre à jour les notions.
>
> Les budgets octroyés aux hôpitaux concernés au 1er juillet 2019 seront les mêmes que ceux octroyés au 1er janvier 2019 pour les différentes composantes des sous-parties B7A et B7B ».

Cette explication n'empêche pas que, indépendamment des montants susmentionnés, le contenu de l'avis précité ne se rapproche que partiellement de ce que prévoit le régime en projet. Comme la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a estimé dans un arrêt récent, le Conseil fédéral des Établissements hospitaliers doit à tout le moins être consulté sur les options fondamentales sur lesquelles reposent les principales mesures du régime en projet [3]. Il convient dès lors de veiller à ce que toutes ces options aient effectivement fait l'objet d'une demande d'avis au Conseil fédéral des Établissements hospitaliers. Si tel n'est pas le cas, le texte devra encore être soumis pour avis en ce qui concerne les options manquantes.

[3] C.E., 30 mars 2018, n° 241.197, *asbl Santhea*.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de ce qui a été observé au point 4 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule doit également viser l'article 112, § 1er, de la loi sur les hôpitaux.

Article 1er

7. À l'article 77, § 1er, 1°, en projet, figurent deux tableaux reprenant les montants de base pour chacun des hôpitaux universitaires. Ces montants de base présentent des différences considérables et on n'aperçoit dès lors pas clairement comment ceux-ci ont été obtenus et si les différences sont conformes au principe d'égalité. Le délégué a mis à disposition un tableau reprenant les montants qui ont été octroyés en 2003 et qui ont été indexés pour parvenir aux montants actuels. Il a encore ajouté ce qui suit :

> « Cela découle de l'avis du CFEH qui a été rendu suite à la proposition de la 'Conférence des Hôpitaux Académiques de Belgique (CHAB)/ Raad van Universitaire Ziekenhuizen van België (RUZB). Les 7 hôpitaux universitaires se sont mis d'accord sur le maintien de leur financement historique, indexé au 1er juillet 2019, à l'exception du budget relatif à l'enseignement clinique et à la formation transféré au 1er janvier 2019 à l'Inami ».

Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances de fait requises pour se prononcer sur la compatibilité du régime en projet avec le principe d'égalité, d'autant plus que c'est la première fois que ces montants sont fixés en tant que tels dans l'arrêté royal du 25 avril 2002, même s'ils sont basés sur des montants qui ont été versés en application de dispositions précédentes [4].

8. À l'article 77, § 1er, 1°, en projet, la définition du paramètre D renvoie à l'article 50 de la loi du 27 avril 2005 'relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé'. Or, cet article a été rendu inopérant par l'article 13 de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 'fixant les normes auxquelles un service où un tomographe à résonance magnétique est installé doit répondre pour être agréé'. En outre, à la fin de cette référence, le nombre « 1989 » est encore mentionné, ce qui est sans doute une erreur matérielle.

[4] À savoir des dispositions 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'.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡

Le délégué a confirmé que la référence doit être adaptée.

« Effectivement il y a une erreur de référence juridique : il faut écrire 'pour ce qui concerne les équipements agréés sur base de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 fixant les normes auxquelles un service où un tomographe à résonance magnétique est installé doit répondre pour être agréé.'

De plus le mot '1989' doit être enlevé du texte ».

On peut se rallier à ces adaptations.

Article 2

9. L'alinéa 1er de l'annexe 12 en projet précise que les conditions qu'elle contient sont applicables « [o]utre les conditions à remplir conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 7 juin 2004 fixant les conditions de désignation en qualité d'hôpital universitaire, de service hospitalier universitaire, fonction hospitalière universitaire ou programme de soins hospitalier universitaire ». Cette annexe s'appliquant également aux hôpitaux visés dans la sous-partie B7B [5], qui ne sont pas des hôpitaux universitaires, mieux vaudrait, dans un souci de clarté, écrire « les conditions à remplir *le cas échéant* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENSS Jo BAERT

[5] Voir en effet l'article 77, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

‡LW-BCGTLCHCD-GGBDGRZ‡