



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 68.433/3  
van 11 december 2020

avis 68.433/3  
du 11 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot vaststelling van de  
regels betreffende de betaling  
van de positieve  
inhaalbedragen van de  
ziekenhuizen'

un projet d'arrêté royal 'fixant  
les modalités de paiement des  
montants de rattrapages  
positifs des hôpitaux'

Op 7 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de regels betreffende de betaling van de positieve inhaalbedragen van de ziekenhuizen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 11 december 2020.

\*

Le 7 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les modalités de paiement des montants de rattrapages positifs des hôpitaux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 11 décembre 2020.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que le gouvernement prévoit que cette prime exceptionnelle d’encouragement soit versée à chaque travailleur de l’hôpital avant le 31 décembre 2020 en reconnaissance et en encouragement des efforts fournis par le personnel des hôpitaux toujours fortement mobilisé lors de la deuxième vague de l’épidémie de SARS-CoV-2, que les hôpitaux doivent bénéficier du temps nécessaire pour mettre en œuvre les modalités pratiques de paiement de cette prime à chaque travailleur, que le processus de financement des hôpitaux par le budget des moyens financiers ne pourra pas être mis en place avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, qu’avec les délais habituels de liquidation des douzièmes budgétaires, le premier douzième du budget des moyens financiers calculé pour chaque hôpital ne sera pas liquidé aux hôpitaux avant plusieurs mois selon que l’hôpital est général ou psychiatrique, que les conditions énoncées dans l’article 85 de la loi-programme du 27 décembre 2004, à savoir que les hôpitaux subissent un manque de recettes par rapport à un budget fixé pour l’année 2020, sont réunies et qu’il est donc possible d’utiliser ce canal de paiement aux hôpitaux.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de uitbetaling mogelijk te maken in de loop van het jaar 2020 van de positieve inhaalbedragen die resulteren uit de toepassing van artikel 74<sup>undecies</sup> van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’, dat wordt ingevoegd bij het 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’ (68.432/3), dat gelijktijdig met dit ontwerp om advies is voorgelegd (artikel 1 van het ontwerp).

Daartoe zal het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering de betrokken bedragen storten op de rekeningen van de gerechtigde ziekenhuizen. Het bedrag van die betalingen is beperkt tot 200 miljoen euro (artikel 2).

## RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 85 van de programmawet van 27 december 2004. Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 85. De positieve inhaalbedragen, dat wil zeggen het tekort aan ontvangsten ten opzichte van een budget vastgesteld voor het lopende dienstjaar of voor een of meer vorige dienstjaren, worden met ingang van 1 januari 2005 aan de ziekenhuizen uitgekeerd overeenkomstig de regels en voor de periode vastgesteld door de Koning, op voorstel van de minister bevoegd voor de vaststelling van het budget van financiële middelen.

Deze bedragen worden uitbetaald door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, ten laste van het budget van diens administratiekosten buiten de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging, zoals bedoeld in artikel 40, § 1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Hiertoe wordt de begroting voor administratiekosten gespijsd door een bijkomend equivalent bedrag dat ten laste valt van het globaal beheer, zonder aan het financieel evenwicht hiervan te raken en voor zover hierdoor de reserve niet wordt verminderd. Desgevallend wordt het door het globaal beheer te storten bedrag aangevuld met een bedrag ten laste van de Staat, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

Door de invoeging van artikel 74*undecies* in het koninklijk besluit van 25 april 2002 in de loop van het dienstjaar 2020 ontstaat weliswaar een tekort van ontvangsten in hoofde van de ziekenhuizen voor dat betrokken dienstjaar, zodat de ontworpen regeling formeel kan worden ingepast in de voormelde rechtsgrondbepaling. Toch rijst de vraag of die bepaling bedoeld was voor een verrekening die geen betrekking heeft op de tekorten aan ontvangsten op het niveau van het volledige budget van financiële middelen, maar slechts op één nieuw onderdeel ervan, namelijk teneinde het mogelijk te maken dat de middelen die met dat nieuwe onderdeel overeenstemmen nog tijdens het lopende dienstjaar kunnen worden uitgekeerd. Het is dan ook raadzaam om voor een gelijkaardige toekomstige operatie op voorhand een meer expliciete rechtsgrond te creëren.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De motivering van de spoedeisendheid in het vierde tot achtste lid van de aanhef moet worden afgestemd op de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

## Artikel 2

6. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp houdt in dat het bedrag van de betalingen aan de ziekenhuizen beperkt is tot 200 miljoen euro.<sup>2</sup> Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk hoe bij een overschrijding van dit bedrag die beperking zal worden toegepast op de verdeling over de ziekenhuizen. Indien men in dat – mogelijk vrij hypothetisch,<sup>3</sup> maar zeker niet uit te sluiten – geval wil overgaan tot een evenredige aanrekening, moet dat uitdrukkelijk worden bepaald.

## Slotopmerking

7. Gelet op de aangevoerde spoedeisendheid en de samenhang met het ontwerp 68.432/3 wordt het ontwerp het best aangevuld met een bepaling die de inwerkingtreding van het te nemen besluit eveneens vaststelt op de dag volgend op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

\*

---

<sup>2</sup> Dit is de budgettaire enveloppe waarvan gewag wordt gemaakt in het advies van de Inspectie van Financiën en in het begrotingsakkoord.

<sup>3</sup> Volgens de raming vermeld in het advies van de Inspectie van Financiën zou het bedrag beperkt blijven tot 199.632.971 euro.

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par le fait que le gouvernement prévoit que cette prime exceptionnelle d'encouragement soit versée à chaque travailleur de l'hôpital avant le 31 décembre 2020 en reconnaissance et en encouragement des efforts fournis par le personnel des hôpitaux toujours fortement mobilisé lors de la deuxième vague de l'épidémie de SARS-CoV-2, que les hôpitaux doivent bénéficier du temps nécessaire pour mettre en œuvre les modalités pratiques de paiement de cette prime à chaque travailleur, que le processus de financement des hôpitaux par le budget des moyens financiers ne pourra pas être mis en place avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, qu'avec les délais habituels de liquidation des douzièmes budgétaires, le premier douzième du budget des moyens financiers calculé pour chaque hôpital ne sera pas liquidé aux hôpitaux avant plusieurs mois selon que l'hôpital est général ou psychiatrique, que les conditions énoncées dans l'article 85 de la loi-programme du 27 décembre 2004, à savoir que les hôpitaux subissent un manque de recettes par rapport à un budget fixé pour l'année 2020, sont réunies et qu'il est donc possible d'utiliser ce canal de paiement aux hôpitaux ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de permettre le versement, dans le courant de l'année 2020, des montants de rattrapages positifs découlant de l'application de l'article 74<sup>undecies</sup> de l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux', qui est inséré par le 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' (68.432/3), qui est soumis pour avis en même temps que le projet à l'examen (article 1<sup>er</sup> du projet).

À cet effet, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité versera les montants concernés sur les comptes des hôpitaux bénéficiaires. Le montant de ces paiements est limité à 200 millions d'euros (article 2).

### FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 85 de la loi-programme du 27 décembre 2004. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Art. 85. Les montants de rattrapages positifs, c'est-à-dire le manque de recettes par rapport à un budget fixé pour l'exercice en cours ou pour un ou plusieurs exercices antérieurs, sont payés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 aux hôpitaux selon les modalités et pour la période définies par le Roi, sur la proposition du ministre qui a la fixation du budget des moyens financiers dans ses attributions.

Ces montants sont versés par l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité, à charge du budget des frais d'administration, hors objectif global annuel de l'assurance soins de santé tel que visé à l'article 40, § 1<sup>er</sup>, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. À cette fin, le budget des frais d'administration sera alimenté d'un montant supplémentaire équivalent, à charge de la gestion globale, sans porter atteinte à l'équilibre financier de celle-ci et de plus sans diminuer les réserves. Le cas échéant, le montant à verser par la gestion globale sera complété, par un montant à charge de l'État, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

L'insertion de l'article 74*undecies* dans l'arrêté royal du 25 avril 2002 au cours de l'exercice 2020 entraîne certes un manque de recettes dans le chef des hôpitaux pour l'exercice concerné, de sorte que le dispositif en projet peut s'inscrire formellement dans la disposition procurant le fondement juridique précitée. La question se pose néanmoins de savoir si cette disposition visait une imputation qui ne porte pas sur les manques de recettes au niveau du budget global des moyens financiers, mais qui porte uniquement sur un nouvel élément de ce budget, notamment afin de permettre que les moyens correspondant à ce nouvel élément puissent encore être versés pendant l'exercice en cours. Il est dès lors recommandé de créer à l'avance un fondement juridique plus explicite pour une opération analogue dans le futur.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Préambule

5. La motivation de l'urgence, inscrite dans les alinéas 4 à 8 du préambule, doit être mise en concordance avec la motivation figurant dans la demande d'avis <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

## Article 2

6. L'article 2, alinéa 2, du projet implique que le montant des paiements aux hôpitaux est limité à 200 millions d'euros <sup>2</sup>. Toutefois, le Conseil d'État n'aperçoit pas comment, en cas de dépassement de ce montant, cette limite sera appliquée à la répartition entre les hôpitaux. Si dans ce cas – relativement hypothétique il est vrai <sup>3</sup>, mais ne pouvant certainement pas être exclu – on souhaite procéder à une imputation proportionnée, il s'impose de le prévoir expressément.

## OBSERVATION FINALE

7. Compte tenu de l'urgence invoquée et de la connexité avec le projet 68.432/3, il est préférable de compléter le projet par une disposition fixant également l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au jour suivant le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'enveloppe budgétaire mentionnée dans l'avis de l'Inspection des Finances et dans l'accord budgétaire.

<sup>3</sup> Selon l'estimation mentionnée dans l'avis de l'Inspection des Finances, ce montant resterait limité à 199.632.971 euros.