



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.464/3
van 6 maart 2025

avis 77.464/3
du 6 mars 2025

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 5 februari 2025 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 25 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2025.

*

Le 5 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 25 février 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt vooreerst tot de wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’ en legt de regels vast voor de verdeling van het globaal budget voor de financiering van de werkingskosten van de ziekenhuizen voor het jaar 2024. De wijzigingen betreffen het volgende:

- wijzigingen inzake het niet-dringend vervoer van patiënten tussen ziekenhuizen (artikelen 1 en 8 van het ontwerp);
- het schrappen van de dekking van de extra kosten die verband houden met het sociale profiel van het ziekenhuis uit onderdeel B2 van het budget (artikel 2);
- een lineaire vermindering in de onderdelen B1 en B2 van elke budgetsector van de ziekenhuizen (artikelen 3 tot 7 en 9 tot 14);
- een nieuwe weging voor de financiering van de werkingskosten van een radiotherapiedienst (artikel 15);
- een verhoging van het budget voor de bevordering van de coördinatie van de activiteiten in de ziekenhuizen op het vlak van kwaliteit en veiligheid (artikel 16);
- wijzigingen inzake het geïntegreerde elektronische patiëntendossier (artikel 17);
- wijzigingen inzake de toekenning van aanvullende budgetten voor cyberbeveiliging (artikelen 18 en 19);
- een verhoging van de bedragen voor deelname aan de realisatie van pilootstudies (artikel 20);
- wijzigingen in de berekening van de bedragen voor patiënten met een sociaal profiel in onderdeel B8 van het budget (artikelen 21 en 22);
- een aanpassing van het bedrag voor het budget in verband met het Zorgpersoneelfonds en van de formule voor de verdeling ervan (artikel 23);
- een verhoging van het bedrag voor de ondersteuning van de opleiding van kandidaat-arts-specialisten (artikel 24);

- de invoering van een budget voor de kosten met het oog op de HR-versterking ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de zorgsector (artikel 25);
- de invoering van een budget voor de implementatie van maatregelen inzake het beheer van agressie en/of projecten gericht op teamcoaching en leiderschapstrajecten (artikel 26);
- de invoering van een indexering van de financiering van personeels- en werkingskosten die is vervat in contracten gesloten met de minister bevoegd voor volksgezondheid of zijn afgevaardigde ambtenaar (artikel 27);
- de schrapping van de budgetten, enerzijds, voor een vermindering van het budget van het betrokken ziekenhuis ingevolge een interne herstructurering of een samenwerkingsovereenkomst gesloten met één of meerdere ziekenhuizen die leidt tot een specialisatie of een grotere concentratie van ziekenhuisactiviteiten en, anderzijds, voor overgedragen activiteiten ter uitvoering van samenwerkingsovereenkomsten (artikel 28);
- de precisering van de notie van inhaalbedragen voor onderdeel C2 van het budget (artikel 29);
- de verhoging van het maximumbedrag voor kosten in verband met gezinsplaatsing in een pleeggezin (artikel 30);
- een wijziging inzake de regeling voor vereffening wat betreft de maxiforfaits (artikel 31);
- de aanvulling van nomenclaturen en gerelateerde standaardtijden in bijlage 9 bij het koninklijk besluit van 25 april 2002 (artikelen 32 en 33);
- wijzigingen van bijlage 14 bij hetzelfde besluit (artikel 34);
- de vervanging van bijlage 19 bij hetzelfde besluit (artikel 35 en bijlage 1 bij het ontwerp);
- wijzigingen in bijlage 22 bij hetzelfde besluit (artikel 36).

Er worden ook enkele wijzigingen aangebracht in artikel 26 van het koninklijk besluit van 3 mei 2024 ‘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’, met het oog op de aanpassing, met terugwerkende kracht, van enkele data van inwerkingtreding (artikel 37).

De meeste bepalingen van het te nemen besluit krijgen uitwerking met terugwerkende kracht op uiteenlopende data (artikelen 38 tot 46). Enkele bepalingen treden in werking op 1 juli 2025 (artikel 47).

RECHTSGROND

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

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 105, § 1, van de wet van 10 juli 2008 bepaalt de Koning de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de onderscheiden bestanddelen, “de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen gehoord”. Dat vormvereiste houdt niet noodzakelijk in dat een formeel ontwerp van koninklijk besluit aan de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen moet worden voorgelegd. Het is daarentegen wel vereist dat dit orgaan met kennis van zaken advies heeft kunnen geven over de beleidskeuzen die in elk van de artikelen van het ontwerp vervat zijn, bijvoorbeeld aan de hand van een tekst waarin die beleidskeuzen in voldoende detail worden uiteengezet. Het is ook mogelijk dat die Raad afzonderlijk wordt geraadpleegd over onderscheiden onderdelen van wat nadien in één ontwerp van koninklijk besluit is opgenomen.

Uit de aanhef van het ontwerp kan worden afgeleid dat er verscheidene adviezen bij de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen werden ingewonnen. De gemachtigde heeft een tabel bezorgd die de adviezen uit de aanhef in verband brengt met de beleidskeuzen vervat in de ontworpen regeling. Daaruit lijkt te moeten worden afgeleid dat voor alle bepalingen van het ontwerp is voldaan aan de adviesverplichting.

5. In de adviesaanvraag wordt vermeld dat het akkoord van de minister bevoegd voor begroting nog moet worden ingewonnen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Het ontwerp is zeer technisch van aard, zodat alle finesses ervan moeilijk te doorgronden zijn. Uit de vaststelling dat over een bepaling van het ontwerp in dit advies niets wordt gezegd, mag daarom niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over kan worden gezegd en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niet meer over te zeggen valt.

7. Aan haast alle bepalingen van het te nemen besluit wordt terugwerkende kracht verleend. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel 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.

Gevraagd naar de verantwoording voor die terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Pour l’essentiel, les dispositions du texte en projet sont favorables aux hôpitaux puisqu’elles créent l’octroi de nouveaux financements. Le financement pour le transport interhospitalier (art. 8 notamment) est par exemple un nouveau financement. Le budget complémentaire pour la cybersécurité (art. 19) est également un financement complémentaire. Il y a également des budgets supplémentaires pour les projets pilotes de

l'article 63 (art. 20 du projet). Pour les médecins spécialistes en formation, l'arrêté créé également un financement supplémentaire (art. 24). Les hôpitaux publics bénéficient également de financements complémentaires en exécution de l'accord social (art. 22 et 23).

Pour celles qui ne créent pas de financement nouveau, il s'agit de précisions mineures ou d'adaptations en vue d'une distribution plus cohérente.

Concernant les réductions linéaires reprises dans les articles 3, 4, 6, 1° et 2°, 7, 9, 2° et 3°, 13, 1° et 2° et 14, elles relèvent de l'exercice mis en place dès 2023 par le gouvernement dans tous les secteurs de la santé et pour tous les prestataires de soins, pour éliminer les dépenses qui ne conduisent pas à des 'Appropriate care'. Dans ce cadre, un effort budgétaire a également été demandé aux hôpitaux. L'économie à appliquer aux hôpitaux d'un montant de 2.698 keur a été répartie au prorata du poids de chaque hôpital dans le poids total de chaque type budgétaire des sous-parties B1 et B2, à savoir aigu, psychiatrique, services Sp, service Sp-soins palliatifs et unités de grands brûlés.

Par ailleurs, tous les financements ont déjà été octroyés sur la base des règles fixées dans le présent projet. Ainsi, comme l'a constaté la section législation du Conseil d'État rendant son avis n° 71.643/3 du 29 juin 2022 portant sur le projet d'arrêté royal devenu celui du 17 juillet 2022 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 pour l'année 2021, 'la plupart des dispositions visent à mieux ancrer dans la réglementation les fonds déjà alloués, ce qui favorise la sécurité juridique'.

Enfin, l'intégralité des mesures adoptées bénéficient d'un avis préalable du Conseil fédéral des établissements hospitaliers (CFEH). Les modifications apportées ont été portées à la connaissance du secteur via le travail préparatoire au sein du CFEH dont tous les hôpitaux sont membres à travers leur fédération hospitalière mais également par le biais des notes techniques établies par l'administration en janvier et juillet 2024 ainsi que par le biais de circulaires pour certaines mesures. Les hôpitaux étaient donc déjà informés des mesures."

Het is niet de eerste keer dat de Raad van State moet opmerken¹ dat het gegeven dat het gaat om "de précisions mineures ou d'adaptations en vue d'une distribution plus cohérente" en het gegeven dat de sector eventueel vooraf werd geïnformeerd over de beoogde wijzigingen, op zich geen voldoende verantwoording kunnen vormen voor de retroactiviteit van wijzigingen van het ziekenhuisbudget.

Voor de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken om reeds toegezegde middelen te verankeren of bijkomende middelen toe te zeggen, kan de terugwerkende kracht worden aanvaard. Wat betreft evenwel de bepalingen die geen voordeel toekennen (wat minstens het geval lijkt te zijn voor de artikelen 3, 4, 6, 7, 9, 2° en 3°, 13, 14 en 28 van het ontwerp) moet een voorbehoud worden gemaakt. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt immers niet hoe de

¹ Zie adv.RvS 56.670/3 van 27 oktober 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 januari 2015 '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', opmerking 16; adv.RvS 57.923/1/V van 18 augustus 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 oktober 2015 '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', opmerking 9; adv.RvS 58.690/3 van 15 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 januari 2016 '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', opmerking 5; adv.RvS 59.086/VR/3 van 25 april 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 mei 2016 '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', opmerking 12.

terugwerkende kracht van (al) die bepalingen noodzakelijk is voor de continuïteit van het bestuur en of er al dan niet verkregen situaties worden aangetast. De stellers van het ontwerp moeten die verantwoording kunnen geven, bij gebreke waarvan moet worden afgezien van de terugwerkende kracht van die bepalingen.²

8.1. Door de talrijke wijzigingen van het koninklijk besluit van 25 april 2002 en door de soms aanzienlijke lengte en de ongelukkige indeling van sommige artikelen ervan, dreigt rechtsonzekerheid te ontstaan, in het bijzonder wanneer nieuwe wijzigingsbepalingen onduidelijk zijn geredigeerd. Zo is bijvoorbeeld voor de artikelen 9, 2^o,³ en 10, 2^o,⁴ van het ontwerp niet duidelijk waar de in te voegen bepalingen moeten worden geplaatst, wat kan leiden tot misverstanden en onderlinge afwijkingen in de verscheidene geconsolideerde versies van het koninklijk besluit van 25 april 2002.

Ook de aanpassing, met terugwerkende kracht,⁵ van inwerkingtredingsbepalingen in artikel 26 van het koninklijk besluit van 3 mei 2024 bij artikel 37 van het ontwerp,⁶ kan leiden tot verwarring en rechtsonzekerheid, ook al is die aanpassing juridisch correct uitgewerkt.

De stellers van het ontwerp wordt dan ook gevraagd om voortaan dergelijke wijzigingsteksten met meer zorg en nauwkeurigheid op te stellen.

8.2. Het ontwerp moet in elk geval aan een grondig bijkomend taalkundig en redactioneel nazicht onderworpen worden. De aan de Raad van State voorgelegde tekst vertoont op dat vlak immers talrijke gebreken. Hierna kan op de volgende voorbeelden worden gewezen.

- In de Franse tekst van het eerste lid van de aanhef schrijve men “modifié par les lois du 10 avril 2014 et 18 décembre 2016” in plaats van “modifié par les 19 lois du 10 avril 2014 et 18 décembre 2016”.
- In artikel 2 van het ontwerp schrijve men in de inleidende zin “ingevoegd bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007”.

² In zoverre de terugwerkende kracht niet alleen voortvloeit uit de artikelen 38 tot 46 van het ontwerp, maar ook uit de ontworpen bepalingen zelf, moeten die bepalingen in voorkomend geval eveneens worden aangepast.

³ Het is niet duidelijk of het ontworpen lid bedoeld is als artikel 45, § 1, *derde lid*, of als artikel 45, § 1, *tweede lid*, *tweede streepje*, *tweede lid*. Ongetwijfeld is de eerste werkwijze beter, maar dat moet dan worden verduidelijkt in de inleidende zin van artikel 9, 2^o, van het ontwerp.

⁴ Het is niet duidelijk waar precies het ontworpen lid moet worden toegevoegd aan “paragraaf 3, 2^o, a) voor het operatiekwartier, a.2) Tweede berekening”. Indien het de bedoeling is om het lid toe te voegen aan het einde van paragraaf 3, *tweede lid*, 2^o, a), a.2), moet dat op die wijze worden bepaald (zie daarover ook opmerking 8.2, zevende streepje). De uitzonderlijke lengte en ongelukkige wijze van indeling van artikel 46 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 werkt dit soort onduidelijkheden enkel in de hand.

⁵ Zie de artikelen 40 tot 43 van het ontwerp.

⁶ Met deze aanpassing wordt (helaas laattijdig) tegemoetgekomen aan een opmerking in voetnoot 2 van advies 75.879/3 van 9 april 2024 van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 mei 2024.

- In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp schrijve men “laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 december 2013” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 november 2006”.
- In de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp moet de zinsnede “, vervangen bij het koninklijk besluit van 17 december 2012,” worden ingevoegd tussen de woorden “hetzelfde besluit” en “worden”. Men schrappe eveneens telkens de zinsnede “, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 december 2012,” in de punten 1° en 2° van dat artikel.
- In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp schrijve men “wordt een” in plaats van “worden”.
- In artikel 9 van het ontwerp schrijve men in punt 1° “vervangen bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 19 juni 2007”. In de inleidende zin van punt 2° voege men de woorden “, tweede lid,” in tussen de woorden “paragraaf 1” en “wordt”, en schrijve men “vervangen bij het koninklijk besluit van 12 mei 2006” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 12 mei 2006”. In de inleidende zin van punt 3° moet de zinsnede “, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 juni 2007,” worden ingevoegd tussen de woorden “paragraaf 1” en “wordt”. In punt 4° voege men de zinsnede “, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 september 2020,” in tussen de woorden “paragraaf 3” en “worden”.
- In artikel 10, 2°, van het ontwerp schrijve men “paragraaf 3, tweede lid, 2°, a), a.2), van hetzelfde besluit, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 juni 2018, wordt aangevuld met een lid, luidende” in plaats van “paragraaf 3, 2°, a) voor het operatiekwartier, a.2) Tweede berekening, van hetzelfde besluit, wordt aangevuld met een lid, luidende”.
- Artikel 12 van het ontwerp moet worden opgenomen tussen de huidige artikelen 14 en 15 ervan.
- In de inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp schrijve men “vervangen bij het koninklijk besluit van 17 december 2012” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 december 2012”.
- In de inleidende zin van artikel 15 van het ontwerp voege men de zinsnede “, vervangen bij het koninklijk besluit van 17 december 2012,” in tussen de woorden “hetzelfde besluit” en “worden”.
- In de inleidende zin van artikel 16 van het ontwerp schrijve men “vervangen bij het koninklijk besluit van 30 oktober 2018” in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 juli 2017”.
- In de inleidende zin van artikel 21 van het ontwerp schrijve men “artikel 78, 1°, a), van hetzelfde besluit” in plaats van “artikel 78 van hetzelfde besluit”.
- In de inleidende zin van het ontworpen artikel 78bis, § 1, tweede lid, 5., van het koninklijk besluit van artikel 25 april 2002 (artikel 22 van het ontwerp) moeten de Nederlandse tekst (“Het

beschikbare budget wordt als volgt verdeeld: (...)" en de Franse tekst ("Le budget disponible de chaque groupe d'hôpitaux est réparti comme suit : (...)" op elkaar worden afgestemd.

- In de inleidende zin van artikel 23, 2° en 3°, van het ontwerp schrijve men respectievelijk "in *paragraaf 2, tweede lid, 2°*" en "in *paragraaf 2, tweede lid, 3°*".
- In de inleidende zin van artikel 27 van het ontwerp voege men de zinsnede " , laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 augustus 2016," in tussen de woorden "hetzelfde besluit" en "worden".
- In de Nederlandse tekst van artikel 28 van het ontwerp schrijve men "afdeling IV" in plaats van "sectie IV". Zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst dient bovendien te worden vermeld dat de artikelen 91^{quater} tot 91^{sexiesdecies} zijn ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 november 2006 en dient de zinsnede "en in hoofdstuk XI, wordt artikel 97^{bis}, opgeheven" te worden vervangen door "en in hoofdstuk XI wordt afdeling 4, dat artikel 97^{bis} omvat, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 november 2006, opgeheven" .
- Artikel 29 van het ontwerp moet worden opgenomen tussen de huidige artikelen 26 en 27 ervan.
- In de inleidende zin van artikel 31 van het ontwerp schrijve men "In artikel 99, § 2, b), *eerste asterisk, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 december 2012, wordt het tweede streepje vervangen door wat volgt:*" in plaats van "In artikel 99, § 2, onder b), wordt de laatste zin van het tweede streepje vervangen door wat volgt:".
- In artikel 34 van het ontwerp ontbreekt de wetshistoriek.
- In de Nederlandse tekst van artikel 36 van het ontwerp moet in de plaats van de vermelding "b) Fase 2," een inleidende zin worden opgenomen naar het evenbeeld van de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 36, 2°, van het ontwerp.
- In de Nederlandse tekst van de artikelen 41, 43 tot 45 en 47 van het ontwerp schrijve men telkens "De artikelen" in plaats van "Artikelen".
- In artikel 44 van het ontwerp schrijve men "6," in plaats van "6, 1° et 2°," en "13," in plaats van "13, 1° en 2°,".
- In artikel 45 van het ontwerp schrijve men "21," in plaats van "21, 1° en 2°,".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

9. Terecht wordt in artikel 11 van het ontwerp gekozen voor het herstellen van het eerder opgeheven artikel 46*bis* van het koninklijk besluit van 25 april 2002. In de inleidende zin van artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 mei 2024 wordt weliswaar gewag gemaakt van het herstellen van dat artikel 46*bis*, maar doordat in de tekst van de toenmalig ontworpen bepaling werd vermeld “Art. 46*ter*” in plaats van “Art. 46*bis*”⁷ werd dit door de stellers van geconsolideerde teksten zo begrepen dat een nieuw artikel 46*ter* werd ingevoegd, veeleer dan dat artikel 46*bis* werd hersteld.

Artikel 12

10. Bij artikel 12 van het ontwerp wordt in hoofdstuk VI, afdeling II, van het koninklijk besluit van 25 april 2002 de vermelding “Onderafdeling 7*ter*. - Gemeenschappelijke bepalingen voor onderdeel B2 van alle ziekenhuizen” opgeheven. De gemachtigde bevestigde dat het wel degelijk de bedoeling is dat artikel 48*ter*, het enige artikel dat deel uitmaakt van die onderafdeling, blijft bestaan (als een onderdeel van onderafdeling 7*bis*).

*

⁷ Deze vergissing vloeit voort uit een onvolkomen uitvoering van opmerking 9 van advies 75.879/3 van 9 april 2024 van de Raad van State over een ontwerp dat tot dat koninklijk besluit van 3 mei 2024 heeft geleid.

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 DU PROJET

2. L'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 avril 2002 'relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux' et fixe les règles de la répartition du budget global pour le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux pour l'année 2024. Les modifications concernent les points suivants :

- des modifications relatives aux transport non urgent de patients entre hôpitaux (articles 1^{er} et 8 du projet) ;
- la suppression de la couverture des coûts supplémentaires liés au profil social de l'hôpital de la sous-partie B2 du budget (article 2) ;
- une diminution linéaire, dans les sous-parties B1 en et B2, de chaque secteur budgétaire des hôpitaux (articles 3 à 7 et 9 à 14) ;
- une nouvelle pondération pour le financement des frais de fonctionnement d'un service de radiothérapie (article 15) ;
- une augmentation du budget pour la stimulation de la coordination des activités de qualité et de sécurité dans les hôpitaux (article 16) ;
- des modifications concernant le dossier patient informatisé intégré (article 17) ;
- des modifications en ce qui concerne l'octroi de budgets supplémentaires pour la cybersécurité (articles 18 et 19) ;
- une augmentation des montants pour la participation à la réalisation d'études pilotes (article 20) ;
- des modifications apportées au calcul des montants pour les patients ayant un profil social dans la sous-partie B8 du budget (articles 21 et 22) ;
- une adaptation du montant du budget relatif au Fonds blouses blanches et de sa formule de répartition (article 23) ;
- une augmentation du montant pour le soutien de la formation des candidats médecins spécialistes (article 24) ;
- l'instauration d'un budget pour les frais en vue du renforcement des ressources humaines afin d'améliorer les conditions de travail dans le secteur des soins (article 25) ;

- l'instauration d'un budget pour la mise en œuvre des mesures concernant la gestion des agressions et/ou des projets axés sur le coaching d'équipe et les trajets de leadership (article 26) ;
- l'instauration d'une indexation du financement des frais de personnel et de fonctionnement prévu dans les contrats conclus avec le ministre qui a la santé publique dans ses attributions ou son fonctionnaire délégué (article 27) ;
- la suppression des budgets, d'une part, pour diminuer le budget de l'hôpital concerné à la suite d'une restructuration interne ou d'un accord de collaboration conclu avec un ou plusieurs hôpitaux dont il résulte une spécialisation ou une concentration accrue des activités hospitalières et, d'autre part, pour des activités transférées en exécution d'accords de collaboration (article 28) ;
- la précision de la notion de montants de rattrapage pour la sous-partie C2 du budget (article 29) ;
- l'augmentation du montant maximal pour les frais relatifs au placement familial dans une famille d'accueil (article 30) ;
- une modification relative à la liquidation en ce qui concerne les forfaits maximaux (article 31) ;
- l'ajout de nomenclatures et de temps standards correspondants dans l'annexe 9 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (articles 32 et 33) ;
- des modifications de l'annexe 14 du même arrêté (article 34) ;
- le remplacement de l'annexe 19 du même arrêté (article 35 et annexe 1 du projet) ;
- des modifications apportées à l'annexe 22 du même arrêté (article 36).

Quelques modifications sont également apportées à l'article 26 de l'arrêté royal du 3 mai 2024 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux', en vue d'adapter, avec effet rétroactif, quelques dates d'entrée en vigueur (article 37).

La plupart des dispositions de l'arrêté envisagé produisent rétroactivement leurs effets à différentes dates (articles 38 à 46). Quelques dispositions entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2025 (article 47).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve 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'.

FORMALITÉS

4. Conformément à l'article 105, § 1^{er}, de la loi du 10 juillet 2008, le Roi détermine les conditions et les règles de fixation du budget et des éléments constitutifs, « après avis du Conseil fédéral des établissements hospitaliers ». Cette formalité ne signifie pas nécessairement qu'un projet formel d'arrêté royal doive être soumis au Conseil fédéral des établissements hospitaliers. Par contre, il est requis que cet organe ait pu donner un avis en connaissance de cause sur les choix politiques contenus dans chacun des articles du projet, par exemple au moyen d'un texte exposant ces choix politiques de manière suffisamment détaillée. Il est également possible de consulter ce Conseil séparément sur différents éléments de ce qui figurera par la suite dans un seul projet d'arrêté royal.

Il se déduit du préambule du projet que plusieurs avis ont été recueillis auprès du Conseil fédéral des établissements hospitaliers. Le délégué a fourni un tableau mettant les avis cités dans le préambule en relation avec les choix politiques contenus dans les dispositions en projet. Il semble devoir être déduit de ce tableau que l'obligation de consultation a été respectée pour toutes les dispositions du projet.

5. La demande d'avis précise que l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions doit encore être obtenu.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Le projet est d'une nature très technique, si bien qu'il n'est pas aisé d'en cerner toutes les finesses. Dès lors, la circonstance qu'une disposition du projet ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

7. Un effet rétroactif est accordé à presque toutes les dispositions de l'arrêté envisagé. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'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 en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Interrogé sur la justification de cet effet rétroactif, le délégué a répondu ce qui suit :

« Pour l'essentiel, les dispositions du texte en projet sont favorables aux hôpitaux puisqu'elles créent l'octroi de nouveaux financements. Le financement pour le transport interhospitalier (art. 8 notamment) est par exemple un nouveau financement. Le budget complémentaire pour la cybersécurité (art. 19) est également un financement complémentaire. Il y a également des budgets supplémentaires pour les projets pilotes de l'article 63 (art. 20 du projet). Pour les médecins spécialistes en formation, l'arrêté créé également un financement supplémentaire (art. 24). Les hôpitaux publics bénéficient également de financements complémentaires en exécution de l'accord social (art. 22 et 23).

Pour celles qui ne créent pas de financement nouveau, il s'agit de précisions mineures ou d'adaptations en vue d'une distribution plus cohérente.

Concernant les réductions linéaires reprises dans les articles 3, 4, 6, 1° et 2°, 7, 9, 2° et 3°, 13, 1° et 2° et 14, elles relèvent de l'exercice mis en place dès 2023 par le gouvernement dans tous les secteurs de la santé et pour tous les prestataires de soins, pour éliminer les dépenses qui ne conduisent pas à des 'Appropriate care'. Dans ce cadre, un effort budgétaire a également été demandé aux hôpitaux. L'économie à appliquer aux hôpitaux d'un montant de 2.698 keur a été répartie au prorata du poids de chaque hôpital dans le poids total de chaque type budgétaire des sous-parties B1 et B2, à savoir aigu, psychiatrique, services Sp, service Sp-soins palliatifs et unités de grands brûlés.

Par ailleurs, tous les financements ont déjà été octroyés sur la base des règles fixées dans le présent projet. Ainsi, comme l'a constaté la section législation du Conseil d'État rendant son avis n° 71.643/3 du 29 juin 2022 portant sur le projet d'arrêté royal devenu celui du 17 juillet 2022 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 pour l'année 2021, 'la plupart des dispositions visent à mieux ancrer dans la réglementation les fonds déjà alloués, ce qui favorise la sécurité juridique'.

Enfin, l'intégralité des mesures adoptées bénéficient d'un avis préalable du Conseil fédéral des établissements hospitaliers (CFEH). Les modifications apportées ont été portées à la connaissance du secteur via le travail préparatoire au sein du CFEH dont tous les hôpitaux sont membres à travers leur fédération hospitalière mais également par le biais des notes techniques établies par l'administration en janvier et juillet 2024 ainsi que par le biais de circulaires pour certaines mesures. Les hôpitaux étaient donc déjà informés des mesures ».

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'État se doit d'observer ¹ que le fait qu'il s'agit « de précisions mineures ou d'adaptations en vue d'une distribution plus cohérente » et que la circonstance que le secteur a éventuellement été informé au préalable des modifications visées ne peuvent, en soi, justifier adéquatement la rétroactivité de modifications du budget des hôpitaux.

Pour les dispositions du projet visant à ancrer des moyens déjà alloués ou à allouer des moyens supplémentaires, la rétroactivité peut être admise. En ce qui concerne toutefois les dispositions qui ne confèrent pas d'avantage (ce qui semble être le cas au moins pour les articles 3, 4, 6, 7, 9, 2° et 3°, 13, 14 et 28 du projet), il convient d'émettre une réserve. En effet, la réponse du délégué ne montre pas de quelle façon l'effet rétroactif de (toutes) ces dispositions est nécessaire pour la continuité de l'administration ni s'il est porté atteinte ou non à des situations acquises. Les

¹ Voir avis C.E. 56.670/3 du 27 octobre 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 janvier 2015 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux', observation 16 ; avis C.E. 57.923/1/V du 18 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 octobre 2015 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux', observation 9 ; avis C.E. 58.690/3 du 15 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 janvier 2016 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux', observation 5 ; avis C.E. 59.086/VR/3 du 25 avril 2016 sur un projet devenu l'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', observation 12.

auteurs du projet doivent pouvoir fournir cette justification, faute de quoi il faut renoncer à l'effet rétroactif de ces dispositions ².

8.1. Les nombreuses modifications apportées à l'arrêté royal du 25 avril 2002 ainsi que la longueur parfois considérable et la subdivision malheureuse de certains de ses articles risquent d'être source d'insécurité juridique, en particulier lorsque de nouvelles dispositions modificatives sont rédigées de manière peu claire. Ainsi, par exemple, pour les articles 9, 2° ³, et 10, 2° ⁴, du projet, on n'aperçoit pas où les dispositions à insérer doivent figurer, ce qui peut conduire à des malentendus et à des divergences entre les différentes versions consolidées de l'arrêté royal du 25 avril 2002.

L'adaptation, avec effet rétroactif ⁵, des dispositions d'entrée en vigueur inscrites à l'article 26 de l'arrêté royal du 3 mai 2024, prévue par l'article 37 du projet ⁶, peut elle aussi être source de confusion et d'insécurité juridique, bien qu'elle soit élaborée correctement d'un point de vue juridique.

Il est dès lors demandé aux auteurs du projet de dorénavant rédiger de tels textes modificatifs avec davantage de soin et de précision.

8.2. Le projet doit en tout état de cause être soumis à un examen supplémentaire approfondi sur le plan linguistique et rédactionnel. En effet, le texte soumis au Conseil d'État présente à cet égard de nombreuses imperfections. On relèvera ci-après les exemples suivants.

- Dans le texte français du premier alinéa du préambule, on écrira « modifié par les lois des 10 avril 2014 et 18 décembre 2016 » au lieu de « modifié par les 1 9ois du 10 avril 2014 et 18 décembre 2016 ».
- À l'article 2 du projet, on écrira, dans la phrase liminaire, « inséré par l'arrêté royal du 19 juin 2007 » au lieu de « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 19 juin 2007 ».
- Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 4 du projet, on écrira « laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 december 2013 » au lieu de « laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 november 2006 ».

² Dans la mesure où l'effet rétroactif ne découle pas uniquement des articles 38 à 46 du projet, mais aussi des dispositions en projet elles-mêmes, ces dispositions seront également adaptées le cas échéant.

³ On n'aperçoit pas si l'alinéa en projet est destiné à être l'article 45, § 1^{er}, *alinéa 3*, ou l'article 45, § 1^{er}, *alinéa 2, deuxième tiret, alinéa 2*. La première méthode est indubitablement meilleure, mais il conviendrait alors de préciser ce point dans la phrase liminaire de l'article 9, 2°, du projet.

⁴ On n'aperçoit pas où exactement l'alinéa en projet doit être ajouté au « paragraphe 3, 2°, a) pour le quartier opératoire, a.2) Deuxième calcul ». Si l'intention est d'ajouter l'alinéa à la fin du paragraphe 3, *alinéa 2, 2°, a), a.2)*, il faut le prévoir de cette manière (voir aussi à cet égard l'observation 8.2, septième tiret). La longueur exceptionnelle et la subdivision malheureuse de l'article 46 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 ne font que renforcer ce type d'imprécisions.

⁵ Voir les articles 40 à 43 du projet.

⁶ Cette adaptation répond (hélas tardivement) à une observation formulée dans la note de bas de page 2 de l'avis 75.879/3 du 9 avril 2024 du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 mai 2024.

- Dans la phrase liminaire de l'article 6 du projet, le segment de phrase « remplacé par l'arrêté royal du 17 décembre 2012, » doit être inséré entre les mots « du même arrêté, » et « les modifications ». On supprimera également chaque fois le segment de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 17 décembre 2012, » aux 1° et 2° de cet article.
- Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 8 du projet, on écrira « wordt een » au lieu de « worden ».
- À l'article 9 du projet, on écrira, au 1°, « remplacé par l'arrêté royal du 19 juin 2007 » au lieu de « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 19 juin 2007 ». Dans la phrase liminaire du 2°, on ajoutera les mots « alinéa 2, » entre les mots « paragraphe 1^{er}, » et « le deuxième tiret », et on écrira « remplacé par l'arrêté royal du 12 mai 2006 » au lieu de « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 12 mai 2006 ». Dans la phrase liminaire du 3°, il y a lieu d'insérer le segment de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 19 juin 2007, » entre les mots « le paragraphe 1^{er} » et « est complété ». Au 4°, on insérera le segment de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 10 septembre 2020 » entre les mots « le paragraphe 3 » et « , les ».
- À l'article 10, 2°, du projet, on écrira « le paragraphe 3, alinéa 2, 2°, a), a.2), du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 24 juin 2018, est complété par un alinéa rédigé comme suit » au lieu de « le paragraphe 3, 2°, a) pour le quartier opératoire, a.2) Deuxième calcul, du même arrêté, est complété par un alinéa rédigé comme suit ».
- L'article 12 du projet doit figurer entre les actuels articles 14 et 15 de celui-ci.
- Dans la phrase liminaire de l'article 14 du projet, on écrira « remplacé par l'arrêté royal du 17 décembre 2012 » au lieu de « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 17 décembre 2012 ».
- Dans la phrase liminaire de l'article 15 du projet, on insérera le segment de phrase « remplacé par l'arrêté royal du 17 décembre 2012, » entre les mots « du même arrêté, » et « le tableau ».
- Dans la phrase liminaire de l'article 16 du projet, on écrira « remplacé par l'arrêté royal du 30 octobre 2018 » au lieu de « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 21 juillet 2017 ».
- Dans la phrase liminaire de l'article 21 du projet, on écrira « l'article 78, 1°, a), du même arrêté » au lieu de « l'article 78 du même arrêté ».
- Dans la phrase introductive de l'article 78bis, § 1^{er}, alinéa 2, 5., en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 (article 22 du projet), il convient d'harmoniser le texte français (« Le budget disponible de chaque groupe d'hôpitaux est réparti comme suit : (...) ») et le texte néerlandais (« Het beschikbare budget wordt als volgt verdeeld: (...) »).
- Dans la phrase liminaire de l'article 23, 2° et 3°, du projet, on écrira respectivement « dans le *paragraphe 2, alinéa* , 2° » et « dans le *paragraphe 2, alinéa* 2, 3° ».

- Dans la phrase liminaire de l'article 27 du projet, on insérera le segment de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 30 août 2016, » entre les mots « du même arrêté » et « est inséré ».
- Dans le texte néerlandais de l'article 28 du projet, on écrira « afdeling IV » au lieu de « sectie IV ». En outre, tant le texte français que le texte néerlandais doivent mentionner que les articles 91^{quater} à 91^{sexiesdecies} ont été insérés par l'arrêté royal du 10 novembre 2006, et le segment de phrase « et dans le chapitre XI l'article 97^{bis} sont abrogés » doit être remplacé par « et, dans le chapitre XI, la section 4, qui comprend l'article 97^{bis}, inséré par l'arrêté royal du 10 novembre 2006, sont abrogés ».
- L'article 29 du projet doit figurer entre les actuels articles 26 et 27 de celui-ci.
- Dans la phrase liminaire de l'article 31 du projet, on écrira « À l'article 99, § 2, b), *premier astérisque, modifié par l'arrêté royal du 17 décembre 2012, le deuxième tiret est remplacé* par ce qui suit : » au lieu de « À l'article 99, § 2, b), la dernière phrase du deuxième tiret est remplacée comme suit : ».
- À l'article 34 du projet, il manque l'historique.
- Dans le texte néerlandais de l'article 36 du projet, au lieu de la mention « b) Fase 2, », il convient d'inscrire une phrase liminaire à l'image du texte français de la phrase liminaire de l'article 36, 2°, du projet.
- Dans le texte néerlandais des articles 41, 43 à 45 et 47 du projet, on écrira chaque fois « De artikelen » au lieu de « Artikelen ».
- À l'article 44 du projet, on écrira « 6, » au lieu de « 6, 1° et 2°, » et « 13, » au lieu de « 13, 1° et 2°, ».
- À l'article 45 du projet, on écrira « 21, » au lieu de « 21, 1° et 2°, ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 11

9. À l'article 11, il est choisi, à juste titre, de rétablir l'article 46^{bis}, précédemment abrogé, de l'arrêté royal du 25 avril 2002. La phrase liminaire de l'article 4 de l'arrêté royal du 3 mai 2024 fait certes mention du rétablissement de cet article 46^{bis}, mais, parce que le texte de la disposition alors en projet portait « Art. 46^{ter} » au lieu de « Art. 46^{bis} »⁷, les auteurs des textes consolidés ont dès lors compris qu'un nouvel article 46^{ter} était inséré, et non que l'article 46^{bis} était rétabli.

⁷ Cette erreur découle d'une mise en œuvre incomplète de l'observation 9 de l'avis 75.879/3 du 9 avril 2024 du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 mai 2024.

Article 12

10. L'article 12 du projet abroge la mention « Sous-section 7^{ter}. - Dispositions communes à la sous-partie B2 de tous les hôpitaux » dans le chapitre VI, section II, de l'arrêté royal du 25 avril 2002. Le délégué a confirmé que l'intention est bien que l'article 48^{ter}, le seul article à faire partie de cette sous-section, soit maintenu (et intégré à la sous-section 7^{bis}).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE