



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 72.397/2  
du 16 novembre 2022

advies 72.397/2  
van 16 november 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
30 juillet 2021 fixant la  
réduction des seuils d'activité  
en matière de rétributions ou  
d'interventions pour les  
dispensateurs de soins en ce  
qui concerne l'année de  
référence 2020 dans le cadre  
de la crise de COVID-19'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
30 juli 2021 tot verlaging van  
de activiteitsdrempels inzake  
bepaalde vergoedingen of  
tegemoetkomingen voor  
zorgverleners wat betreft het  
referentiejaar 2020, ingevolge  
COVID-19'

Le 21 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et 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 30 juillet 2021 fixant la réduction des seuils d'activité en matière de rétributions ou d'interventions pour les dispensateurs de soins en ce qui concerne l'année de référence 2020 dans le cadre de la crise de COVID-19'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2022.

\*

Op 21 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en 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 30 juli 2021 tot verlaging van de activiteitsdrempels inzake bepaalde vergoedingen of tegemoetkomingen voor zorgverleners wat betreft het referentiejaar 2020, ingevolge COVID-19'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 november 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2022.

\*

### RECEVABILITÉ

Le projet d'arrêté a pour objet d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 30 juillet 2021 'fixant la réduction des seuils d'activité en matière de rétributions ou d'interventions pour les dispensateurs de soins en ce qui concerne l'année de référence 2020 dans le cadre de la crise de COVID-19'.

Or, l'article 36*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi coordonnée du 14 juillet 1994 »), visé au préambule à titre de fondement légal du projet d'arrêté, dispose que

« [l]e Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition conjointe des Ministres ayant respectivement la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions, les conditions et la procédure suivant lesquelles une réglementation en matière d'accréditation de certains médecins est instaurée ».

Interrogé sur la formalité de la délibération en Conseil des ministres, le délégué du Ministre a confirmé comme suit que le projet d'arrêté ne lui avait pas encore été soumis :

« Er is geen AIR noch werd KB (reeds) aan MIRA voorgelegd ; kan dit worden gedekt door artikel 2 KB 13 mei 2020? »

Il est rappelé à ce sujet que, lorsqu'elle est imposée, la délibération en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une simple « formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. Elle est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue et de participer directement à la confection du projet d'arrêté en cause en acquiesçant par voie de consensus à son contenu. Ce n'est qu'une fois ce consensus acquis que la disposition d'un projet d'arrêté royal qui doit être délibérée en Conseil des ministres peut être considérée comme en état d'être soumise à l'avis de la section de législation <sup>1</sup>.

La question soulevée à cet égard par le délégué du Ministre concernant l'applicabilité de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 'portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé' appelle une réponse négative.

L'article 2 de l'arrêté royal n° 20 dispose en effet comme suit :

« Les procédures instituées par ou en vertu de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 peuvent avoir lieu par écrit ou à distance.

Si nécessaire, les avis peuvent être recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis ou les mesures peuvent être prises sans que les propositions ou avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis ».

---

<sup>1</sup> Voir, en ce sens, de nombreux avis, notamment l'avis 68.999/2 donné le 24 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 juillet 2021 'portant modification de l'arrêté royal du 18 septembre 2015 portant exécution de l'article 53, § 1<sup>er</sup>, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, relatif au régime du tiers payant' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68999.pdf>).

Cette disposition permet, si nécessaire, de ne pas accomplir les formalités préalables d'avis et de proposition instituées par ou en vertu de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Elle ne s'applique par contre pas à l'exigence d'une délibération en Conseil des ministres.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter l'avis de la section de législation avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Il en résulte que la demande d'avis est prématurée et, partant, irrecevable.

\*

### ONTVANKELIJKHEID

Het ontwerp van besluit beoogt wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 30 juli 2021 ‘tot verlaging van de activiteitsdrempels inzake bepaalde vergoedingen of tegemoetkomingen voor zorgverleners wat betreft het referentiejaar 2020, ingevolge COVID-19’.

Artikel 36bis, § 1, eerste lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: “de gecoördineerde wet van 14 juli 1994”), die in de aanhef als rechtsgrond van het ontwerpbesluit wordt aangevoerd, bepaalt echter het volgende:

“De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op gezamenlijke voordracht van de Ministers die respectievelijk Sociale Zaken en Volksgezondheid onder hun bevoegdheid hebben, de voorwaarden en de procedure overeenkomstig dewelke een regeling inzake accreditering van sommige artsen wordt ingesteld.”

Naar aanleiding van een vraag betreffende het vereiste van het overleg in de Ministerraad heeft de gemachtigde van de minister als volgt bevestigd dat het ontwerpbesluit hem nog niet werd voorgelegd:

“Er is geen AIR noch werd KB (reeds) aan MIRA voorgelegd; kan dit worden gedekt door artikel 2 KB 13 mei 2020?”

In dat verband wordt eraan herinnerd dat, wanneer overleg in de Ministerraad vereist is, dat overleg niet gelijkgesteld kan worden met een louter “voorafgaand vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen en rechtstreeks mee te werken aan de totstandkoming van het ontwerpbesluit in kwestie door bij consensus in te stemmen met de inhoud ervan. Pas wanneer die consensus bereikt is, kan de bepaling van een ontwerp van koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg moet worden gepleegd, geacht worden in zoverre gereed te zijn dat het om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd kan worden.<sup>1</sup>

De in dat verband door de gemachtigde van de minister gestelde vraag naar de toepasselijkheid van artikel 2, tweede lid, van koninklijk besluit nr. 20 van 13 mei 2020 ‘houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging’ dient ontkennend te worden beantwoord.

---

<sup>1</sup> Zie in die zin talrijke adviezen, onder meer advies 68.999/2 van 24 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 juli 2021 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 tot uitvoering van artikel 53, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68999.pdf>.

Artikel 2 van koninklijk besluit nr. 20 bepaalt immers het volgende:

“De procedures die zijn ingesteld bij of krachtens de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, kunnen schriftelijk plaatsvinden of op afstand.

Zo nodig kunnen de adviezen worden ingewonnen binnen een kortere termijn dan de wettelijk of reglementair voorgeschreven termijn of kunnen de maatregelen worden genomen zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven voorstellen of adviezen voorafgaandelijk worden ingewonnen.”

Die bepaling maakt het zo nodig mogelijk om de voorafgaande vormvereisten van adviezen en voorstellen die bij of krachtens de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 zijn ingevoerd, niet te vervullen. Ze is daarentegen niet van toepassing op het vereiste van een overleg in de Ministerraad.

Het staat dan ook niet aan een minister om het advies van de afdeling Wetgeving aan te vragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag voorbarig en bijgevolg niet ontvankelijk is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT