



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.467/2
du 24 juin 2024

advies 76.467/2
van 24 juni 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de la loi du
8 mai 2019 modifiant la prise
en charge des prestations de
logopédie'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
wet van 8 mei 2019
betreffende de tenlasteneming
van de logopedische
verstrekkingen'

Le 8 mai 2024, 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 prorogé de quinze jours^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 juin 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juin 2024.

^{*} Par un courriel du 13 mai 2024

*

Op 8 mei 2024 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 verlengd met vijftien dagen^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk 'besluit tot uitvoering van de wet van 8 mei 2019 betreffende de tenlasteneming van de logopedische verstrekkingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2024.

^{*} Bij e-mail van 13 mei 2024

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'accord de la Secrétaire d'État au Budget, donné le 6 mai 2024 sur le texte en projet, est un accord conditionnel.

Il est ainsi rédigé :

« Ik stel vast dat de Commissie voor Begrotingscontrole (nota CBC 2024/092) geen positief advies heeft kunnen geven voor het jaar 2024 omwille van 3 redenen, die ook worden herhaald in het negatieve advies van de Inspectie van Financiën, nl.:

Er is geen financiële analyse die toelaat de budgettaire kosten te ramen;

Er is geen beschikbare budgettaire marge binnen de partiële doelstelling van de sector logopedie om de kosten van de maatregel te dekken;

Indien er middelen vrijgemaakt dienen te worden binnen de partiële doelstelling van de sector, dient de aanwending van die middelen het voorwerp uit te maken van een beslissing van de overeenkomstencommissie logopedie-verzekeringsinstellingen.

De voorwaarde van mijn akkoord is dan ook dat er mij maandelijks een rapportering wordt voorgelegd van' de kost van de maatregel, te starten één maand na de inwerkingtreding ervan. Deze rapportering dient tevens het risico aan te geven van een budgetoverschrijding van de partiële doelstelling logopedie. Indien blijkt dat het budget dreigt overschreden te worden moeten mij bij de eerst volgende rapportering maatregelen worden voorgelegd binnen het gezondheidszorgbudget om deze overschrijding te compenseren ».

Afin de garantir au mieux le respect des conditions auxquelles est subordonné l'accord de la Secrétaire d'État au Budget, il se recommande que le dispositif en projet soit complété aux fins d'intégrer les modalités du contrôle et du rapportage requis au titre de conditions dans cet accord.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

Par contre, si aucune suite n'était donnée d'une manière ou d'une autre aux conditions posées dans l'accord conditionnel, la formalité ne pourrait être considérée comme correctement accomplie que s'il était recouru à la procédure prévue à l'article 11 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion'.

2. L'article 2 de la loi du 8 mai 2019 'modifiant la prise en charge des prestations de logopédie' dispose comme suit :

« Le Roi fixe, sur la base d'une recherche pluridisciplinaire approuvée par la Commission de conventions avec les logopèdes, les règles de cumul qui sont d'application aux prestations de l'article 36 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le cumul d'une logopédie monodisciplinaire avec une rééducation pluridisciplinaire pour les enfants atteints d'un trouble d'intelligence défini comme un QI de performance ou non-verbal ou un QD (quotient développemental) de moins de 86 ».

L'auteur du projet doit dès lors être en mesure d'établir que l'arrêté en projet a été établi « sur la base d'une recherche pluridisciplinaire approuvée par la Commission de conventions avec les logopèdes ».

Or, en l'espèce, il ne ressort pas du dossier que cette recherche pluridisciplinaire préalable aurait eu lieu, ni qu'elle aurait été approuvée par la Commission de conventions avec les logopèdes. L'intervention de la Commission de conventions avec les logopèdes n'est prévue qu'à l'article 1^{er} du projet, pour approuver la liste de tests de QI ou de QD. Et une étude scientifique n'est prévue qu'à l'article 2 du projet pour évaluer *a posteriori* les règles fixées par celui-ci.

Le système ainsi mis en place n'est donc pas conforme à l'habilitation conférée au Roi par l'article 2 de la loi du 8 mai 2019 dès lors que l'intervention en termes scientifique et de recherche de la Commission de conventions avec les logopèdes et l'étude scientifique ne constituent pas une prémisse sur la base de laquelle les règles en projet ont été élaborées, mais une des étapes postérieures à l'adoption du projet.

L'auteur du projet veillera donc au respect de cette formalité préalable.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

Article 2

Dans la version française, il convient de remplacer les mots « après son entrée en vigueur » par les mots « après leur entrée en vigueur ».

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. De akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting d.d. 6 mei 2024 met betrekking tot de ontworpen tekst is voorwaardelijk.

Ze is als volgt gesteld:

“Ik stel vast dat de Commissie voor Begrotingscontrole (nota CBC 2024/092) geen positief advies heeft kunnen geven voor het jaar 2024 omwille van 3 redenen, die ook worden herhaald in het negatieve advies van de Inspectie van Financiën, nl.:

Er is geen financiële analyse die toelaat de budgettaire kosten te ramen;

Er is geen beschikbare budgettaire marge binnen de partiële doelstelling van de sector logopedie om de kosten van de maatregel te dekken;

Indien er middelen vrijgemaakt dienen te worden binnen de partiële doelstelling van de sector, dient de aanwending van die middelen het voorwerp uit te maken van een beslissing van de overeenkomstencommissie logopedie-verzekeringsinstellingen.

De voorwaarde van mijn akkoord is dan ook dat er mij maandelijks een rapportering wordt voorgelegd van de kost van de maatregel, te starten één maand na de inwerkingtreding ervan. Deze rapportering dient tevens het risico aan te geven van een budgetoverschrijding van de partiële doelstelling logopedie. Indien blijkt dat het budget dreigt overschreden te worden moeten mij bij de eerst volgende rapportering maatregelen worden voorgelegd binnen het gezondheidszorgbudget om deze overschrijding te compenseren.”

Om zo goed mogelijk te zorgen dat de voorwaarden voor de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting worden nageleefd, verdient het aanbeveling het ontworpen dispositief aan te vullen met de nadere regels inzake controle en rapportering die krachtens de voorwaarden van die akkoordbevinding vereist zijn.

De tekst moet dienovereenkomstig opnieuw worden onderzocht.

Ingeval echter op generlei wijze wordt voldaan aan de voorwaarden van de voorwaardelijke akkoordbevinding, zou men het vormvereiste enkel kunnen beschouwen als naar behoren vervuld indien wordt gebruikgemaakt van de procedure waarin artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ voorziet.

2. Artikel 2 van de wet van 8 mei 2019 ‘betreffende de tenlasteneming van de logopedische verstrekkingen’ bepaalt het volgende:

“De Koning bepaalt, op basis van door de Commissie voor de overeenkomsten met de logopedisten goedgekeurd multidisciplinair onderzoek, de cumulregels die van toepassing zijn op de verstrekkingen van artikel 36 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen voor wat de samenloop van monodisciplinaire logopedie en multidisciplinaire revalidatie betreft voor kinderen met een intelligentiestoornis [gedefinieerd] als een performantieel of non-verbaal IQ of OQ (ontwikkelingsquotiënt) van minder dan 86.”

De steller van het ontwerp moet dan ook kunnen aantonen dat het ontworpen besluit is vastgesteld “op basis van door de Commissie voor de overeenkomsten met de logopedisten goedgekeurd multidisciplinair onderzoek”.

In casu blijkt uit het dossier echter niet dat dit voorafgaande multidisciplinaire onderzoek zou hebben plaatsgevonden, en evenmin dat het door de Commissie voor de overeenkomsten met de logopedisten zou zijn goedgekeurd. Het optreden van de Commissie voor de overeenkomsten met de logopedisten wordt enkel in artikel 1 van het ontwerp voorzien, met het oog op de goedkeuring van de lijst van IQ- of de OQ-testen. En een wetenschappelijke studie wordt enkel in artikel 2 van het ontwerp voorzien, met het oog op de evaluatie achteraf van de in het ontwerp bepaalde regels.

De hier ingevoerde regeling is dus niet in overeenstemming met de machtiging die artikel 2 van de wet van 8 mei 2019 aan de Koning verleent, aangezien de wetenschappelijke en onderzoekswerkzaamheden van de Commissie voor de overeenkomsten met de logopedisten, alsook de wetenschappelijke studie, geen uitgangspunt vormen op basis waarvan de ontworpen regels zijn uitgewerkt, maar een van de fasen volgend op het vaststellen van het ontwerp.

De steller van het ontwerp moet er dan ook op toezien dat dat voorafgaande vormvereiste wordt nageleefd.

3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 2

In de Franse tekst dienen de woorden “après son entrée en vigueur” te worden vervangen door de woorden “après leur entrée en vigueur”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX