



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.294/2
du 8 janvier 2025

advies 77.294/2
van 8 januari 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
28 juin 2016 portant fixation
de l'intervention personnelle
des bénéficiaires pour
prestations dentaires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 juni 2016 tot vaststelling
van het persoonlijk aandeel
van de rechthebbenden voor
tandheelkundige
verstrekkingen'

Le 10 décembre 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 janvier 2025. 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, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2025.

*

Op 10 december 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 januari 2025. 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, en Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur.

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 8 januari 2025.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} annonce que le projet est fondé sur l'article 37, § 1^{er}, « alinéa 3 », de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' (ci-après : la « loi coordonnée »). Cette disposition habilite le Roi à augmenter l'intervention personnelle du bénéficiaire dans les prestations visées.

Toutefois, comme l'a confirmé le délégué du Ministre, le projet à l'examen a pour unique objet de dispenser certains bénéficiaires de payer l'intervention personnelle pour les prestations dentaires qu'il liste (articles 1^{er} et 2 du projet).

Dans cette mesure, et de l'accord du délégué du Ministre, le projet trouve son fondement dans l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée ¹.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

¹ Cet alinéa dispose comme suit :

« Le Roi peut, dans les conditions qu'il détermine, sur proposition ou après avis du Comité de l'assurance, supprimer l'intervention du bénéficiaire ou limiter celle-ci à un montant fixé par Lui, ce montant ne peut être supérieur à 25 p.c. du coût de la prestation ou d'un groupe de prestations, tel qu'il résulte de la convention ou de l'accord ».

Afin d'éviter toute confusion, il est rappelé que l'indication « [Alinéas 2 et 3 abrogés] » figurant au paragraphe 1^{er} de l'article 37 tel qu'il se présente sur le site *Justel* ne doit pas être considérée comme constituant un alinéa d'un point de vue légistique.

2. L'alinéa 3 mentionne sous la forme d'un visa l'avis de la Commission de contrôle budgétaire donné le 25 septembre 2024 alors que l'obtention de cet avis n'est pas imposée par l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée.

Interrogé sur le fondement exact de cette formalité, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Cet AR est en lien avec l'AR nomenclature.

L'article 37 permet de fixer des interventions personnelles 'pour les soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 1^o, 7bis, 7ter, 7quater et 7septies'.

L'article 37 ne prévoit pas expressément le passage par la Commission de contrôle budgétaire néanmoins il s'agit bien d'un passage à la CCB qui est liée au fait qu'il y a une proposition de modification de nomenclature soumise au CSS et à la CCB et par conséquent le projet est communiqué à la CCB en application de l'article 35, § 2 [qui] prévoit :

"§ 2. Le Roi peut apporter des modifications à la nomenclature des prestations de santé visée au § 1^{er} :

1° sur la base de la proposition formulée d'initiative par le conseil technique compétent, soumise à la commission de conventions ou d'accords correspondante qui décide de sa transmission au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire ;

2° sur la base de la proposition formulée par le conseil technique compétent à la demande du Ministre ou de la commission de conventions ou d'accords correspondante. Ces propositions sont communiquées au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire ;'.

La CCB ne pourrait pas donner un avis sur l'impact budgétaire de la proposition de la nomenclature sans avoir le dossier complet avec la partie sur les tickets modérateurs même si en l'occurrence l'intervention est nulle' ».

Si la section de législation peut concevoir que la Commission de contrôle budgétaire ne peut utilement se prononcer sur l'impact budgétaire d'une modification de nomenclature qu'en ayant concomitamment connaissance de la part d'intervention personnelle que le bénéficiaire aura à payer dans le cadre des nouvelles prestations son avis préalable ne s'impose que pour l'arrêt modifiant la nomenclature (et ce, en vertu de l'article 22, 4°, alinéa 2, de la loi coordonnée ²).

² Cette disposition énonce que « [l]e Comité de l'assurance : [...]

4° décide de la transmission au Ministre des propositions de modification de la nomenclature des prestations de santé visée aux articles 23, § 2 et 35, § 1^{er}, sauf quand il s'agit d'une proposition élaborée par le Ministre conformément à l'article 35, § 2, 3°, auquel cas la proposition doit toujours être transmise au Ministre.

Le Comité de l'assurance prend sa décision après avis de la Commission de contrôle budgétaire rendu au plus tard dans le mois qui suit l'envoi simultané des changements de nomenclature concernés au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire. À défaut d'un avis rendu dans le délai précité d'un mois, l'avis est considéré comme donné. Le Comité de l'assurance peut adapter les propositions susmentionnées de modifications de la nomenclature avant qu'elles ne soient envoyées au ministre, si tous les membres du Comité de l'assurance présents ayant voix délibérative marquent leur accord avec cette adaptation ».

Formellement, l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée n'impose comme formalité préalable que la proposition ou l'avis préalable du Comité de l'assurance. En outre, l'article 35 de la loi coordonnée auquel fait référence le délégué du Ministre n'est pas applicable à la procédure administrative des arrêtés fondés sur l'article 37 de la même loi.

Pour ces raisons, l'avis de la Commission de contrôle budgétaire ne constituant pas une formalité préalable obligatoire, il ne doit pas figurer au préambule sous la forme d'un visa mais, si l'auteur du projet l'estime utile, sous celle d'un considérant qui sera placé après les visas ³.

3. Aux alinéas 5 et 6, les dates de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord de la Secrétaire d'État au Budget seront indiquées (respectivement, le 18 novembre 2024 et le 27 novembre 2024).

4. L'alinéa 7 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.294/2 du Conseil d'État donné le 7 janvier 2025, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁴.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

1. Les articles 2 et 3 ont pour objet d'insérer un article 5*bis* et de « supprimer » l'article 6*bis* dans l'arrêté royal du 28 juin 2016 'portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires', suite aux modifications de celui-ci par l'arrêté royal du 28 mars 2024 'modifiant l'arrêté royal du 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

2. Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Nous voulions corriger une erreur qui s'est glissée dans la publication de l'AR du 28 mars 2024. En effet, nous avons correctement rédigé le texte avec un article 5*bis* (voir texte en annexe) mais dans la précipitation nous n'avons pas vu que l'épreuve transmise par le Moniteur avait créé une erreur de numérotation et donc le texte a été mal publié. En rédigeant le nouveau texte, on s'est rendu compte de l'erreur et donc nous essayons de le rectifier ».

Il paraît résulter de l'explication fournie par le délégué du Ministre que la difficulté à laquelle il est souhaité remédier provient de ce que la version publiée au *Moniteur belge* de l'arrêté royal du 28 mars 2024 ne correspond pas au parchemin de l'arrêté signé par le Roi.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 19.

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 36.1 adaptée et formule F 3-5-2 adaptée.

Par conséquent, cette difficulté devrait être réglée par la voie d'un erratum publié au *Moniteur belge* relatif à cet arrêté royal du 28 mars 2024.

Les articles 2 et 3 seront dès lors omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 gegeven wordt, 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 nagegaan wordt of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid ingepast kan worden, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het eerste lid vermeldt dat het ontwerp steunt op artikel 37, § 1, “derde lid”, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994’ (hierna: de “gecoördineerde wet”). Die bepaling machtigt de Koning ertoe het persoonlijk aandeel van de rechthebbende in de genoemde verstrekkingen te verhogen.

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, strekt het voorliggende ontwerp er evenwel louter toe sommige rechthebbenden te ontslaan van de verplichting om het persoonlijk aandeel te betalen voor de tandheelkundige verstrekkingen die erin opgesomd worden (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontwerp dan ook zijn rechtsgrond ontleent aan artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet.¹

Het eerste lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Het derde lid vermeldt het advies van de Commissie voor begrotingscontrole van 25 september 2024 als een aanhefverwijzing, terwijl artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet niet voorschrijft dat dit advies verkregen moet worden.

Op de vraag op grond waarvan dat advies juist is ingewonnen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Cet AR est en lien avec l'AR nomenclature.

L'article 37 permet de fixer des interventions personnelles 'pour les soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 1^o, 7bis, 7ter, 7quater et 7septies'.

L'article 37 ne prévoit pas expressément le passage par la Commission de contrôle budgétaire néanmoins il s'agit bien d'un passage à la CCB qui est liée au fait qu'il y a une proposition de modification de nomenclature soumise au CSS et à la CCB et par conséquent le projet est communiqué à la CCB en application de l'article 35, § 2 [qui] prévoit :

“§ 2. Le Roi peut apporter des modifications à la nomenclature des prestations de santé visée au § 1^{er}:

1° sur la base de la proposition formulée d'initiative par le conseil technique compétent, soumise à la commission de conventions ou d'accords correspondante qui décide de sa transmission au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire;

2° sur la base de la proposition formulée par le conseil technique compétent à la demande du Ministre ou de la commission de conventions ou d'accords correspondante. Ces propositions sont communiquées au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire;”.

La CCB ne pourrait pas donner un avis sur l'impact budgétaire de la proposition de la nomenclature sans avoir le dossier complet avec la partie sur les tickets modérateurs même si en l'occurrence l'intervention est nulle’.”

¹ Dat lid luidt als volgt:

“De Koning kan, onder de voorwaarden die Hij bepaalt, op voorstel of na advies van het Verzekeringscomité, het aandeel van de rechthebbende afschaffen of beperken tot een bedrag dat Hij vaststelt; dat bedrag mag niet hoger zijn dan 25 pct. van de kostprijs van de verstrekking of van een groep van verstrekkingen die voortvloeit uit de overeenkomst of het akkoord.” Om elke verwarring te voorkomen wordt erop gewezen dat de vermelding “[Tweede en derde lid opgeheven.]” in paragraaf 1 van artikel 37 zoals die voorkomt op de website van Justel vanuit wetgevingstechnisch oogpunt niet als een lid beschouwd moet worden.

Hoewel de afdeling Wetgeving kan begrijpen dat de Commissie voor begrotingscontrole zich enkel naar behoren kan uitspreken over de budgettaire impact van een wijziging van de nomenclatuur wanneer zij tevens kennis heeft van het bedrag van het persoonlijk aandeel dat de rechthebbende in het kader van de nieuwe verstrekkingen zal moeten betalen, moet de commissie enkel vooraf om advies gevraagd worden over het besluit tot wijziging van de nomenclatuur (en dit krachtens artikel 22, 4°, tweede lid, van de gecoördineerde wet²).

Formeel gezien schrijft artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet als voorafgaand vormvereiste enkel voor dat het Verzekeringscomité een voorstel doet of een voorafgaand advies uitbrengt. Voorts geldt artikel 35 van de gecoördineerde wet waarnaar de gemachtigde van de minister verwijst niet voor de administratieve procedure inzake de besluiten die steunen op artikel 37 van diezelfde wet.

Om die redenen moet het advies van de Commissie voor begrotingscontrole, aangezien het geen verplicht voorafgaand vormvereiste is, niet in de aanhef vermeld worden in de vorm van een lid beginnend met de woorden “gelet op” maar, indien de steller van het ontwerp dit nuttig acht, in de vorm van een overweging die na de aanhefverwijzingen moet komen.³

3. In het vijfde en het zesde lid moet de datum van respectievelijk het advies van de inspecteur van Financiën en van de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting vermeld worden (respectievelijk 18 november 2024 en 27 november 2024).

4. Het zevende lid moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 77.294/2 van de Raad van State, gegeven op 7 januari 2025, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁴

² Die bepaling stelt dat “[h]et Verzekeringscomité:

(...)

4° beslist over het doorsturen aan de Minister van de voorstellen tot wijziging van de in de artikelen 23, § 2 en 35, § 1, bedoelde nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, behoudens wanneer het gaat om een voorstel uitgewerkt door de Minister overeenkomstig artikel 35, § 2, 3°, in welk geval het voorstel steeds moet worden doorgestuurd naar de Minister.

Het Verzekeringscomité neemt zijn beslissing na advies van de Commissie voor begrotingscontrole, uitgebracht uiterlijk binnen de maand na het gelijktijdig doo[rs]turen aan het Verzekeringscomité en aan de Commissie voor begrotingscontrole van de betrokken nomenclatuurwijzigingen. Bij ontstentenis van een advies binnen de voornoemde termijn van een maand, wordt het advies geacht gegeven te zijn. Het Verzekeringscomité kan de vorenbedoelde voorstellen tot wijziging van de nomenclatuur aanpassen, vooraleer ze door te sturen aan de minister, indien alle aanwezige stemgerechtigde leden van het Verzekeringscomité hun akkoord betuigen met deze aanpassing.”

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 19.

⁴ *Ibidem*, aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

DISPOSITIEFArtikelen 2 en 3

1. De artikelen 2 en 3 strekken ertoe een artikel *5bis* in te voegen en artikel *6bis* te “schrappen” in het koninklijk besluit van 28 juni 2016 ‘tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’, ten gevolge van de wijzigingen die in dat besluit aangebracht zijn bij het koninklijk besluit van 28 maart 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’.

2. Op een verzoek om meer uitleg heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Nous voulions corriger une erreur qui s’est glissée dans la publication de l’AR du 28 mars 2024. En effet, nous avons correctement rédigé le texte avec un article *5bis* (voir texte en annexe) mais dans la précipitation nous n’avons pas vu que l’épreuve transmise par le Moniteur avait créé une erreur de numérotation et donc le texte a été mal publié. En rédigeant le nouveau texte, on s’est rendu compte de l’erreur et donc nous essayons de le rectifier.”

Uit de toelichting van de gemachtigde van de minister blijkt dat het probleem dat men beoogt te verhelpen voortvloeit uit het feit dat de tekst van het koninklijk besluit van 28 maart 2024 die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt is, niet overeenstemt met de oorspronkelijke tekst van het besluit dat door de Koning ondertekend is.

Bijgevolg zou dat probleem verholpen moeten worden door middel van een in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt erratum betreffende dat koninklijk besluit van 28 maart 2024.

De artikelen 2 en 3 moeten dan ook weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX