# CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.933/2
du 21 février 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant 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'

# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.933/2
van 21 februari 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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'

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡

Le 31 janvier 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'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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 février 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2022.

*

Op 31 januari 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 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2022.

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

*

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

## EXAMEN DU PROJET

### Article 1er

1. L'article 7 de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 'établissant la nomenclature des prestations de soins de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1er décembre 2021.

Cette modification sera mentionnée à la phrase liminaire de l'article 1er.

Par ailleurs, il appartiendra à l'auteur du projet de vérifier, au moment où celui-ci sera adopté, si d'autres arrêtés royaux modificatifs n'ont pas été adoptés entre-temps et de veiller dès lors à mentionner la date de la dernière modification apportée à l'annexe précitée.

2. Les alinéas 11 et 12 en projet de l'article 7, § 11, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 fixent le contenu minimal d'une notification à communiquer par le kinésithérapeute au médecin-conseil et prévoient que le modèle de cette notification

> « est établi par le Comité de l'assurance soins de santé, sur proposition du Conseil technique de la kinésithérapie, après avis de la Commission de convention kinésithérapeutes-organismes assureurs ».

Sur l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées, c'est-à-dire à une autorité autre que le Roi agissant sous le contreseing d'un ministre, ou qu'un ministre agissant sur la base d'une habilitation admissible, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge (articles 33 et 108 de la Constitution) en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que la mise en œuvre de pareille habilitation échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡

Si, dans le passé, la section de législation a déjà estimé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer [1].

Même dans ces hypothèses, la section de législation a déjà observé qu'il importe cependant que ces règlements fassent l'objet d'une décision prise par le Roi sur avis de l'organisme concerné, voire, le cas échéant, d'un acte pris par l'organisme et soumis à l'approbation royale et, ce faisant, à une publication au *Moniteur belge* [2]. De tels mécanismes permettent que la responsabilité du règlement concerné soit endossée par une autorité politiquement responsable devant la Chambre des représentants.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

*

[1] Voir, par exemple, l'avis 42.387/VR donné le 27 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 2411/1, pp. 30 à 35, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42387) et l'avis 63.288/4 donné le 30 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3159/1, pp. 25 à 29, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63288).

[2] Avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2256/1, pp. 309 à 370 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69166).

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡

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.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### Artikel 1

1. Artikel 7 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' is laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 december 2021.

Die wijziging moet in de inleidende zin van artikel 1 worden vermeld.

Voorts staat het aan de steller van het ontwerp om op het ogenblik dat het ontwerp wordt vastgesteld, na te gaan of intussen geen andere koninklijke wijzigingsbesluiten zijn aangenomen en om er derhalve op toe te zien dat de datum van de laatste wijziging die in de voornoemde bijlage is aangebracht, wordt vermeld.

2. In het ontworpen elfde en twaalfde lid van artikel 7, § 11, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 wordt bepaald welke gegevens een kennisgeving die de kinesitherapeut aan de adviserend arts moet sturen, ten minste moet bevatten, en wordt bepaald dat het model van die kennisgeving wordt

> "opgesteld door het Verzekeringscomité, op voorstel van de Technische Raad voor Kinesitherapie, na advies van de Overeenkomstencommissie kinesitherapeuten-verzekeringsinstellingen."

Met betrekking tot het toekennen van een bevoegdheid van verordenende aard aan een overheid die geen politieke verantwoording verschuldigd is aan de betrokken wetgevende vergaderingen – dat wil zeggen aan een andere overheid dan de Koning die handelt met medeondertekening van een minister, of dan een minister die handelt op basis van een toegestane machtiging –, heeft de afdeling Wetgeving er in het verleden reeds meermaals op gewezen dat het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan openbare instellingen of aan hun organen moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiekrecht (artikelen 33 en 108 van de Grondwet), aangezien daardoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en inzake de preventieve toetsing door de afdeling Wetgeving.

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡

Als de afdeling Wetgeving in het verleden al uitzonderingen op het verbod van delegatie van een verordenende bevoegdheid aan openbare instellingen aanvaardbaar heeft geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard dat men ervan kon uitgaan dat de instellingen die de betrokken regelgeving dienden toe te passen ook het best geplaatst waren om die uit te werken.[1]

Zelfs in die gevallen heeft de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt dat het niettemin belangrijk is dat die verordeningen tot stand komen ten gevolge van een beslissing van de Koning op voorstel van de betrokken instantie of zelfs, in voorkomend geval, ten gevolge van een door de instantie gestelde en door de Koning goed te keuren handeling en, zodoende, dat ze worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.[2] Op die manier wordt de verantwoordelijkheid voor de betrokken verordening opgenomen door een overheid die aan de Kamer van volksvertegenwoordigers politieke verantwoording verschuldigd is.

De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[1] Zie bijvoorbeeld advies 42.387/VR van 27 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2007 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007' (*Parl. St.* Senaat 2006-07, nr. 2411/1, 30-35, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42387) en advies 63.288/4 van 30 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2018 'inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties' (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 3159/001, 25-29, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63288).

[2] Advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2021 'houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie' (*Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 2256/001, 309-370, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69166).

‡LW-CDCWOAEFF-HAJDDYM‡