



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 70.977/2  
du 7 mars 2022

advies 70.977/2  
van 7 maart 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'portant exécution de  
l'article 42, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi  
du 13 juin 2021 portant des  
mesures de gestion de la  
pandémie COVID-19 et  
d'autres mesures urgentes  
dans le domaine des soins de  
santé'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot uitvoering van  
artikel 42, eerste lid, van de  
wet van 13 juni 2021  
houdende maatregelen ter  
beheersing van de  
COVID-19-pandemie en  
andere dringende maatregelen  
in het domein van de  
gezondheidszorg'

Le 4 février 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 'portant exécution de l'article 42, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2021 portant des mesures de gestion de la pandémie COVID-19 et d'autres mesures urgentes dans le domaine des soins de santé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 mars 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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 7 mars 2022.

\*

Op 4 februari 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 uitvoering van artikel 42, eerste lid, van de wet van 13 juni 2021 houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 7 maart 2022.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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

### PRÉAMBULE

Il convient d'intervertir les alinéas 5 et 6 afin de respecter la chronologie des formalités accomplies.

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

1. Le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que

« [l]'intervention prévue pour les médecins pour les examens physiques dans les centres de triage et de prélèvement telle qu'établie à l'article 1<sup>er</sup>, § 4, b), de l'arrêté royal du 20 juillet 2020 portant exécution des articles 47, § 1<sup>er</sup> et 51, § 5 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, est d'application à partir du 23 mars 2020 ».

Cela étant, conformément à l'article 2, b), de l'arrêté royal du 20 juillet 2020 'portant exécution des articles 47, § 1<sup>er</sup> et 51, § 5 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', l'intervention prévue pour les médecins pour les examens physiques dans les centres de triage et de prélèvement telle qu'elle est établie à l'article 1<sup>er</sup>, § 4, b), de l'arrêté royal du 20 juillet 2020 est d'application à partir du 27 juillet 2020.

Dans un souci de sécurité juridique, afin d'éviter toute contradiction, il convient de déterminer de manière autonome l'intervention pour les médecins pour les examens physiques dans les centres de triage et de prélèvement pour la période du 23 mars 2020 au 26 juillet 2020 au lieu de renvoyer à l'arrêté royal du 20 juillet 2020.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, dès lors que l'intention est d'établir une référence statique aux dispositions 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', il convient de préciser qu'il s'agit des dispositions de l'arrêté royal n° 20 dans sa version en vigueur entre le 23 mars 2020 et le 26 juillet 2020.

L'intitulé complet 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' sera par ailleurs chaque fois indiqué.

3. Le paragraphe 5 se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

S'agissant de la question du respect du principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution, il est raisonnable d'admettre qu'en chargeant le Roi de créer des prestations temporaires et de prévoir des interventions temporaires afin de rendre possible la prise en charge des soins dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19, l'article 42, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2021 'portant des mesures de gestion de la pandémie COVID-19 et d'autres mesures urgentes dans le domaine des soins de santé' l'autorise à prévoir que cette intervention est calculée par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : « l'INAMI ») sur la base des données communiquées par les centres de triage ou de prélèvement. Il peut par conséquent être raisonnablement admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 42, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 juin 2021 le pouvoir d'adopter l'article 1<sup>er</sup>, § 5, du projet sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé <sup>1</sup>.

4. Le paragraphe 5, alinéa 2, est rédigé comme suit :

« Les modalités techniques pour la communication de ces données seront élaboré[e]s par l'Institut, qui les communiquera aux cercles de médecins généralistes et aux centres ».

La question se pose de l'admissibilité de cette délégation réglementaire à l'INAMI.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à l'INAMI n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de tels organismes ou institutions, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes ou institutions qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir dans le même sens l'avis 67.697/2 donné le 7 juillet 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2020 'portant exécution des articles 47, § 1<sup>er</sup> et 51, § 5 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67697.pdf>).

<sup>2</sup> En ce sens, not. l'avis 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données

Dans ces derniers cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant la Chambre des représentants, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation par le Roi ou par un ministre <sup>3</sup>.

Toutefois, lorsque l'habilitation porte sur des éléments exclusivement techniques, à l'égard desquels aucune appréciation d'ordre politique n'est susceptible d'être mise en œuvre, pareille approbation n'est pas indispensable. L'autorité ainsi habilitée doit être spécialement attentive à ne pas excéder la portée de pareille habilitation.

En l'occurrence, la délégation conférée à l'INAMI est admissible dès lors qu'elle ne porte que sur des modalités d'ordre technique <sup>4</sup>.

Ceci étant, par souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser la façon dont l'INAMI effectuera la communication des modalités techniques aux cercles de médecins généralistes et aux centres.

Pour le surplus, au paragraphe 5, alinéa 2, les verbes seront mis à l'indicatif présent plutôt qu'au futur <sup>5</sup>.

\*

---

auprès de Sciensano' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1490/1, pp. 28 à 58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67719.pdf>).

<sup>3</sup> En ce sens, par exemple, l'avis 69.921/2/V donné le 18 août 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2021 'modifiant la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse en vue d'assurer la transposition de la Directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties, et modifiant par ailleurs la loi du 11 mars 2018 relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2224/1, pp. 63 à 74 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69921.pdf>).

<sup>4</sup> Voir en ce sens l'avis 70.541/2 donné le 15 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 décembre 2021 'relatif au fonctionnement du Registre des crédits aux entreprises' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70541.pdf>).

<sup>5</sup> En ce sens : *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 3.11.1.

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

### AANHEF

Het vijfde en het zesde lid dienen onderling van plaats te worden verwisseld teneinde de chronologische volgorde van de vervulde vormvereisten in acht te nemen.

## DISPOSITIEF

### Artikel 1

1. Paragraaf 1 luidt als volgt:

“De tegemoetkoming voorzien voor artsen voor het uitvoeren van lichamelijke onderzoeken in de triage- en afnamecentra zoals bepaald in het artikel 1, § 4, b), van het koninklijk besluit van 20 juli 2020 tot uitvoering van de artikelen 47, § 1 en 51, § 5 van het 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, is van toepassing vanaf 23 maart 2020.”

Overeenkomstig artikel 2, b), van het koninklijk besluit van 20 juli 2020 ‘tot uitvoering van de artikelen 47, § 1 en 51, § 5 van het koninklijk besluit n° 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’, is de tegemoetkoming waarin voorzien is voor artsen voor het uitvoeren van lichamelijke onderzoeken in de triage- en afnamecentra zoals bepaald in artikel 1, § 4, b), van het koninklijk besluit van 20 juli 2020 evenwel van toepassing vanaf 27 juli 2020.

Omwille van de rechtszekerheid en teneinde elke tegenstrijdigheid te voorkomen, dient de tegemoetkoming toegekend aan artsen voor het uitvoeren van lichamelijke onderzoeken in de triage- en afnamecentra autonoom bepaald te worden wat de periode van 23 maart 2020 tot en met 26 juli 2020 betreft, in plaats van te verwijzen naar het koninklijk besluit van 20 juli 2020.

2. Aangezien het in paragraaf 2, tweede lid, de bedoeling is statisch te verwijzen naar de bepalingen van het 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 daarin gepreciseerd te worden dat het

gaat om de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 20 zoals die golden van 23 maart 2020 tot en met 26 juli 2020.

Bovendien moet telkens het volledige opschrift van het 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’ vermeld worden.

3. Paragraaf 5 heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Wat de inachtneming van het wettelijkheidsbeginsel verankerd in artikel 22 van de Grondwet betreft, kan er redelijkerwijs van uitgegaan worden dat de Koning, die er bij artikel 42, eerste lid, van de wet van 13 juni 2001 ‘houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg’ mee belast wordt tijdelijke verstrekkingen te creëren en te voorzien in tijdelijke tegemoetkomingen om de tenlasteneming van de zorg mogelijk te maken in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie, er bij die bepaling toe gemachtigd wordt voor te schrijven dat die tegemoetkoming door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: “RIZIV”) berekend wordt op basis van de gegevens meegedeeld door de triage- en afnamecentra. Bijgevolg kan redelijkerwijs aanvaard worden dat de Koning op grond van de machtiging die hij aan artikel 42, eerste lid, van de wet van 13 juni 2021 ontleent, artikel 1, § 5, van het ontwerp kan vaststellen zonder dat het wettelijkheidsbeginsel verankerd in artikel 22 van de Grondwet daardoor geschonden wordt.<sup>1</sup>

4. Paragraaf 5, tweede lid, luidt als volgt:

“De technische modaliteiten voor het meedelen van deze gegevens worden uitgewerkt door het Instituut die ze zal meedelen aan de huisartsenkringen en de centra.”

De vraag rijst of de toekenning van die verordenende bevoegdheid aan het RIZIV aanvaard kan worden.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan het RIZIV is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat daardoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve toetsing door de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Als de afdeling Wetgeving in het verleden al uitzonderingen op het verbod van delegatie van een verordenende bevoegdheid aan zulke instanties of openbare instellingen aanvaardbaar geacht heeft, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard dat ervan uitgegaan kon worden dat de instanties of de instellingen die de betrokken regelgeving dienden toe te passen,

<sup>1</sup> Zie in die zin advies 67.697/2 van 7 juli 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2020 ‘tot uitvoering van de artikelen 47, § 1 en 51, § 5 van het koninklijk besluit n° 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’ (<http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/67697.pdf>).

ook het best geplaatst waren om die met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.<sup>2</sup>

In die laatstgenoemde gevallen wordt dan meestal aanbevolen de verordeningen in kwestie op zijn minst door de Koning of door een minister te doen goedkeuren, gelet op voornoemd principe van de eenheid van de verordenende macht en voornoemd principe dat de personen bij wie de uitvoerende macht berust, politieke verantwoording verschuldigd zijn aan de Kamer van volksvertegenwoordigers<sup>3</sup>.

Indien de machtiging echter betrekking heeft op louter technische elementen, die geen aanleiding kunnen geven tot enige politieke beoordeling, is zo'n goedkeuring niet noodzakelijk. De aldus gemachtigde overheid moet er in het bijzonder op letten niet verder te gaan dan de reikwijdte van een dergelijke machtiging.

*In casu* kan de delegatie die aan het RIZIV verleend wordt, aanvaard worden, aangezien ze op louter technische elementen betrekking heeft.<sup>4</sup>

Omwille van de rechtszekerheid zou evenwel verduidelijkt moeten worden op welke wijze het RIZIV de technische modaliteiten aan de huisartsenkringen en de centra moet meedelen.

---

<sup>2</sup> Zie, in die zin, inzonderheid advies 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 oktober 2020 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano' (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 55-1490/1, 28 tot 58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67719>).

<sup>3</sup> Zie in die zin bijvoorbeeld advies 69.921/2/V van 18 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 november 2021 'tot wijziging van de wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen met het oog op de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/2162 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende de uitgifte van gedekte obligaties en het overheidstoezicht op gedekte obligaties, en tot wijziging van de wet van 11 maart 2018 betreffende het statuut van en het toezicht op de betalingsinstellingen en de instellingen voor elektronisch geld, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienaars en tot de activiteit van uitgifte van elektronisch geld, en de toegang tot betalingssystemen' (*Parl. St. Kamer* 2021-21, nr. 55-2224/1, 63 tot 74; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69921.pdf>).

<sup>4</sup> Zie in die zin advies 70.541/2 van 15 december 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 december 2021 'betreffende de werking van het Register van kredieten aan ondernemingen', (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70541.pdf>)

Voor het overige moeten de werkwoorden in paragraaf 5, tweede lid, in de onvoltooid tegenwoordige tijd gebruikt worden in plaats van in de toekomstige tijd.<sup>5</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>5</sup> Zie in die zin *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 3.11.1.