CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.094/2/V
du 14 septembre 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 8 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.094/2/V
van 14 september 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 8 van de bijlage van 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-BJWICIFG-HCAJEVT‡

Le 17 août 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'article 8 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 14 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier 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 14 septembre 2022.

*

Op 17 augustus 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 artikel 8 van de bijlage van 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 vakantiekamer onderzocht op 14 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste 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 14 september 2022.

*

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

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.

RECEVABILITÉ

La Secrétaire d'État au Budget a indiqué, dans son accord du 20 juillet 2022, que,

> « [p]our plus de cohérence, il convient que les deux propositions concernant l'adaptation de la nomenclature soient consolidées dans un seul projet d'arrêté avant d'être soumis au Conseil d'État ».

L'auteur du projet a dès lors transmis un projet d'arrêté royal qui contient à la fois des dispositions ayant déjà été soumises au Conseil d'État dans le cadre d'une demande d'avis portant le numéro de rôle 70.566/2 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 8 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' et des dispositions pour lesquelles il s'agit de la première demande d'avis.

Étant donné que la demande d'avis 70.566/2 a été rayée du rôle le 29 décembre 2021 conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, il y a lieu d'examiner l'ensemble des dispositions du présent projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet contient plusieurs délégations de portée réglementaire au Comité de l'assurance.

Tel est le cas dans les dispositions suivantes en projet à l'article 1er, 14° :

1° l'article 8, § 8, 1°, alinéa 1er, quatrième tiret, en projet de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 'établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' (ci-après : « la nomenclature »), qui dispose comme suit :

> « 1° Pour l'application du présent article, il y a lieu d'entendre par :
>
> […]
>
> – 'l'infirmier relais en matière de soins de plaie(s)' : un praticien de l'art infirmier qui répond aux conditions de formation décrites dans une directive édictée par le Comité de l'assurance, sur la proposition de la Commission de conventions praticiens de l'art infirmier-organismes assureurs, et qui a été agréée en cette qualité par l'INAMI » ;

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

2° l'article 8, § 8, 6°, en projet de la nomenclature, qui dispose comme suit :

« 6° Les prestations 424336, 424491, 424631, 427932,424793, 424351,424513, 424653, 427954, 424815, 429295, 429413, 429516, 429612, 429715, 429310, 429435, 429531, 429634, 429730, 429332, 429450, 429553, 429656 et 429752 peuvent uniquement être attestées à condition qu'un dossier soins de plaie(s) soit établi et tenu à jour. Ce dossier fait partie intégrante du dossier infirmier visé au § 4, 2°. Il doit répondre, au niveau de son contenu, à une directive qui a été fixée par le Comité de l'assurance sur la proposition de la Commission de conventions praticiens de l'art infirmier-organismes assureurs » ;

3° l'article 8, § 8, 7°, alinéa 6, en projet de la nomenclature, qui énonce que

« [t]outes les photos ajoutées au dossier infirmier doivent répondre aux conditions énoncées dans une directive qui a été fixée par le Comité de l'assurance soins de santé sur proposition de la Commission de convention praticiens de l'art infirmier-organismes assureurs » ;

4° l'article 8, § 8, 12°, alinéa 2, en projet de la nomenclature, aux termes duquel

« [l]e modèle de ce formulaire électronique est fixé par le Comité de l'assurance soins de santé sur proposition de la Commission de conventions praticiens de l'art infirmier-organismes assureurs ».

À propos de délégations de portée réglementaire au Comité de l'assurance, la section de législation a, dans son avis 70.933/2 donné le 21 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 avril 2022 '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', formulé l'observation suivante :

« 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-BJWICIFG-HCAJEVT‡

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 » [3].

Il ressort de la rédaction de l'article 8, § 8, 1°, alinéa 1er, quatrième tiret, de l'article 8, § 8, 6°, et de l'article 8, § 8, 7°, alinéa 6, en projet de la nomenclature que le remboursement des prestations concernées serait conditionné au respect de « directives » élaborées par le Comité de l'assurance. Il résulte des principes rappelés ci-avant que le contenu de ces « directives » doit figurer dans le texte en projet puisqu'elles portent sur des éléments essentiels de la réglementation.

L'article 1er, 14°, du projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, les formalités visées aux alinéas 3 et 4 du préambule ont été accomplies le 13 octobre 2021 et le 20 avril 2022 (et non à la date du 11 mai 2022).

Ces alinéas seront modifiés en conséquence.

2. Il y a lieu de permuter les 12° et 13° de l'article 1er.

*

[1] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir, par exemple, l'avis 42.387/VR donné le 27 mars 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.pdf) 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.pdf).

[2] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : 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.pdf).

[3] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70933.pdf.

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

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.

ONTVANKELIJKHEID

De staatssecretaris voor Begroting heeft in zijn akkoordbevinding van 20 juli 2022 het volgende aangegeven:

> "Pour plus de cohérence, il convient que les deux propositions concernant l'adaptation de la nomenclature soient consolidées dans un seul projet d'arrêté avant d'être soumis au Conseil d'État".

De steller van het ontwerp heeft dan ook een ontwerp van koninklijk besluit overgezonden dat zowel bepalingen bevat die al aan de Raad van State zijn voorgelegd in het kader van een adviesaanvraag met rolnummer 70.566/2 betreffende een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 8 van de bijlage van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', als bepalingen die voor het eerst om advies worden voorgelegd.

Aangezien adviesaanvraag 70.566/2 op 29 december 2021 van de rol is afgevoerd overeenkomstig artikel 84, § 4, tweede lid, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, dienen alle bepalingen van het voorliggende ontwerp te worden onderzocht.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat verschillende delegaties van verordenende aard aan het Verzekeringscomité.

Dat is het geval voor de volgende bepalingen, ontworpen in artikel 1, 14°:

1° het ontworpen artikel 8, § 8, 1°, eerste lid, vierde streepje, 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' (hierna: "de nomenclatuur"), dat bepaalt wat volgt:

> "1° Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder:
>
> (…)

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

– 'referentieverpleegkundige inzake wondzorg': een beoefenaar van de verpleegkunde die beantwoordt aan de opleidingsvoorwaarden omschreven in een richtlijn die op voorstel van de Overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen door het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt uitgevaardigd, en die als dusdanig erkend is door het RIZIV";

2° het ontworpen artikel 8, § 8, 6°, van de nomenclatuur, dat bepaalt:

"6° De verstrekkingen 424336, 424491, 424631, 427932,424793, 424351,424513, 424653, 427954, 424815, 429295, 429413, 429516, 429612, 429715, 429310, 429435, 429531, 429634, 429730, 429332, 429450, 429553, 429656 en 429752 mogen enkel aangerekend worden indien een verpleegdossier inzake wondzorg wordt opgemaakt en bijgehouden. Dit dossier maakt integrerend deel uit van het verpleegkundig dossier bedoeld in § 4, 2°. Het dient inhoudelijk te beantwoorden aan een richtlijn die op voorstel van de Overeenkomstencommissie verpleegkundigen verzekeringsinstellingen door het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt vastgelegd";

3° het ontworpen artikel 8, § 8, 7°, zesde lid, van de nomenclatuur, dat het volgende bepaalt:

"Alle aan het verpleegdossier toegevoegde foto's dienen te beantwoorden aan de voorwaarden omschreven in een richtlijn die op voorstel van de Overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen door het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt vastgelegd";

4° het ontworpen artikel 8, § 8, 12°, tweede lid, van de nomenclatuur, dat luidt als volgt:

"Het model van dit elektronisch formulier wordt door het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging vastgesteld op voorstel van de Overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen".

In verband met delegaties van verordenende aard aan het Verzekeringscomité heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd in haar advies 70.933/2 van 21 februari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 april 2022 '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':

"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

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

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.

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".[3]

Het ontworpen artikel 8, § 8, 1°, eerste lid, vierde streepje, het ontworpen artikel 8, § 8, 6°, en het ontworpen artikel 8, § 8, 7°, zesde lid, van de nomenclatuur zijn zodanig geredigeerd dat de terugbetaling van de verstrekkingen in kwestie afhankelijk wordt gesteld van de naleving van "richtlijnen" die zijn opgesteld door het Verzekeringscomité. Uit de hierboven in herinnering gebrachte beginselen volgt dat de inhoud van die "richtlijnen" in de ontworpen tekst moet staan, aangezien het om een essentieel element van de regelgeving gaat.

Artikel 1, 14°, van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

[1] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: 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] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: 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).

[3] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70933.pdf.

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de vormvereisten vermeld in het derde en het vierde lid van de aanhef, vervuld zijn op 13 oktober 2021 en op 20 april 2022 (en niet op 11 mei 2022).

Die leden moeten dienovereenkomstig worden gewijzigd.

2. De punten 12° en 13° van artikel 1 dienen van plaats te worden verwisseld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-BJWICIFG-HCAJEVT‡