



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.849/2
du 17 juin 2025

advies 77.849/2
van 17 juni 2025

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 11 juin 2025, 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, chargé de la Lutte contre la pauvreté à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables 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 16 juin 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

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

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 17 juin 2025.

*

Op 11 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen 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 16 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, 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 17 juni 2025.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Il s'agit d'une urgence motivée par l'arrêt du Conseil d'État n° 263.215 du 7 mai 2025, annulant l'arrêté royal du 17 juillet 2024 portant exécution de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie, et considérant que ce[t] arrêt prévoit que les effets de l'arrêté royal annulé sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté royal fixant les règles de cumul visées à l'article 2 de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie, et au plus tard jusqu'au 15 septembre 2025, qu'il est fait injonction d'adopter ce nouvel arrêté royal pour le 1^{er} septembre 2025, et qu'il est important que cet arrêté royal entre en vigueur le 1^{er} juillet 2025 afin d'offrir de la clarté pour les patients et logopèdes concernés et d'éviter des démarches supplémentaires pour les patients pendant une courte période ».

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

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

EXAMEN DU PROJET

1. Dans son avis 76.467/2 donné le 24 juin 2024, la section de législation avait observé, à propos du projet devenu l'arrêté royal du 17 juillet 2024 'portant exécution de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie' :

« 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 ».

2. C'est en raison du défaut d'accomplissement de cette formalité que la section du contentieux administratif a, dans son arrêt n° 263.215 du 7 mai 2025, annulé l'arrêté du 17 juillet 2024.

La section du contentieux administratif a toutefois décidé du maintien des effets de l'arrêté annulé, en ces termes :

« L'article 3 de l'arrêté royal attaqué détermine l'entrée en vigueur des mesures qu'il prévoit. Il en ressort, tout d'abord, qu'entre le 1^{er} septembre 2024 et le 30 juin 2025, les patients ayant un QI ou QD inférieur à 86 sont susceptibles de bénéficier de l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé pour un traitement en logopédie monodisciplinaire. Il en ressort, ensuite, qu'à partir du 1^{er} juillet 2025, les patients ayant un QI ou QD inférieur à 70 ne pourront bénéficier d'une telle intervention qu'à la condition qu'un bilan multidisciplinaire incluant la logopédie ait été réalisé dans un CRA et démontre l'efficacité d'un traitement en logopédie monodisciplinaire. Il est précisé, à cet égard, que les patients qui ont un QI ou QD inférieur à 70 et qui ont pu bénéficier de l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé entre le 1^{er} septembre 2024 et le 1^{er} juillet 2025 pourront, à partir de cette dernière date, encore en bénéficier, à la condition que le bilan multidisciplinaire précité soit réalisé.

Ainsi, entre le 1^{er} septembre 2024 et le 30 juin 2025, tous les patients ayant un QI ou QD inférieur à 86 sont susceptibles de bénéficier de l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé, qu'ils aient ou non un QI ou QD inférieur à 70. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} juillet 2025 que cette intervention sera, pour les patients ayant un QI ou QD inférieur à 70, subordonnée à la réalisation d'un bilan multidisciplinaire incluant la logopédie dans un CRA en vue de 'démontrer l'efficacité d'un traitement en logopédie monodisciplinaire'.

Eu égard aux nombreuses applications dont l'acte attaqué a fait l'objet et des effets d'une annulation de celui-ci sur les patients concernés, il est justifié, compte tenu des explications fournies par la partie adverse, de maintenir les effets de l'acte attaqué jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (qui, suivant les déclarations de la partie adverse, devrait être adoptée dans les prochains mois) et au plus tard jusqu'au 15 septembre 2025. Il importe, en effet, de préserver les droits des patients qui ont pu bénéficier des effets de l'acte attaqué et ont, sur la base de ce dernier, obtenu un accord de traitement et donc l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités pour les prestations de logopédie monodisciplinaire qui leur ont été ou leur sont encore délivrées ».

Le projet entend donner suite à cet arrêt d'annulation : à cet effet, il est précédé d'une étude réalisée par le Centre Fédéral d'Expertise des Soins de Santé, intitulée « Speech/language therapy for children with neurodevelopmental disorders », étude approuvée par la Commission de conventions logopèdes-organismes assureurs le 22 mai 2025.

Cette étude, dont seule une version en anglais a été communiquée à la section de législation, compte cent soixante-six pages.

L'accomplissement d'une formalité requise préalablement à l'adoption d'une norme, formalité qui consiste en la consultation d'une instance d'avis ou du public, ou encore, en la réalisation d'une étude, implique que l'autorité compétente pour adopter la norme concernée a, avant d'adopter celle-ci, pris en considération de manière effective, dans sa réflexion, l'avis donné ou l'étude réalisée. L'autorité doit ainsi, après avoir pris connaissance des résultats de la formalité accomplie, être en mesure d'indiquer si et pour quels motifs, elle décide de suivre les observations ou conclusions formulées, ou de ne pas les suivre. À défaut d'une telle prise en considération, l'accomplissement de la formalité serait privé de toute utilité et les principes généraux de motivation interne et d'examen complet et effectif du dossier seraient méconnus.

En l'espèce, le dispositif en projet est quasiment identique à celui de l'arrêté royal du 17 juillet 2024, annulé par la section du contentieux administratif. Il ressort toutefois de la comparaison du projet avec l'arrêté annulé que l'article 1^{er}, alinéa 3, de ce dernier a, dans le texte en projet, été complété par la mention de structures non évoquées précédemment, au sein desquelles peut être réalisé le bilan multidisciplinaire requis par cette disposition. L'article fixant l'entrée en vigueur a été adapté en conséquence.

Il ressort de l'extrait du projet de procès-verbal de la Commission de conventions logopèdes-organismes assureurs que ces ajouts font suite à des observations formulées dans l'étude dont question, approuvée – à tout le moins implicitement – par la Commission. Le dispositif en projet paraît également s'accorder avec les conclusions de cette étude.

Toutefois, au regard dudit procès-verbal dont le contenu est limité en comparaison avec l'ampleur de l'étude soumise à la Commission de conventions, et compte tenu du contexte contentieux dans lequel s'insère le projet, son auteur veillera à l'accompagner d'un rapport au Roi permettant de mieux expliciter la prise en considération de cette étude et sa concordance avec le dispositif en projet.

Le rapport au Roi reproduira, à cette occasion, le contenu pertinent du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 17 juillet 2024. Il veillera également à préciser la portée des mots « suivant les dispositions décrites dans le présent arrêté » de l'article 3 en projet pour assurer une correcte application du régime transitoire, en conformité avec le maintien des effets prévus par l'arrêt n° 263.215.

Le projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Il s’agit d’une urgence motivée par l’arrêt du Conseil d’État n° 263.215 du 7 mai 2025, annulant l’arrêté royal du 17 juillet 2024 portant exécution de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie, et considérant que ce[t] arrêt prévoit que les effets de l’arrêté royal annulé sont maintenus jusqu’à l’entrée en vigueur d’un nouvel arrêté royal fixant les règles de cumul visées à l’article 2 de la loi du 8 mai 2019 modifiant la prise en charge des prestations de logopédie, et au plus tard jusqu’au 15 septembre 2025, qu’il est fait injonction d’adopter ce nouvel arrêté royal pour le 1^{er} septembre 2025, et qu’il est important que cet arrêté royal entre en vigueur le 1^{er} juillet 2025 afin d’offrir de la clarté pour les patients et logopèdes concernés et d’éviter des démarches supplémentaires pour les patients pendant une courte période.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. In advies 76.467/2 van 24 juni 2024 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 juli 2024 ‘tot uitvoering van de wet van 8 mei 2019 betreffende de tenlasteneming van de logopedische verstrekkingen’:

“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.”

2. Doordat dat vormvereiste niet was vervuld, heeft de afdeling Bestuursrechtspraak het besluit van 17 juli 2024 bij arrest nr. 263.215 van 7 mei 2025 vernietigd.

Toch heeft de afdeling Bestuursrechtspraak op grond van de volgende overwegingen beslist de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit te handhaven:

“L’article 3 de l’arrêté royal attaqué détermine l’entrée en vigueur des mesures qu’il prévoit. Il en ressort, tout d’abord, qu’entre le 1^{er} septembre 2024 et le 30 juin 2025, les patients ayant un QI ou QD inférieur à 86 sont susceptibles de bénéficier de l’intervention de l’assurance obligatoire soins de santé pour un traitement en logopédie monodisciplinaire. Il en ressort, ensuite, qu’à partir du 1^{er} juillet 2025, les patients ayant un QI ou QD inférieur à 70 ne pourront bénéficier d’une telle intervention qu’à la condition qu’un bilan multidisciplinaire incluant la logopédie ait été réalisé dans un CRA et démontre l’efficacité d’un traitement en logopédie monodisciplinaire. Il est précisé, à cet égard, que les patients qui ont un QI ou QD inférieur à 70 et qui ont pu bénéficier de l’intervention de l’assurance obligatoire soins de santé entre le 1^{er} septembre 2024 et le 1^{er} juillet 2025 pourront, à partir de cette dernière date, encore en bénéficier, à la condition que le bilan multidisciplinaire précité soit réalisé.

Ainsi, entre le 1^{er} septembre 2024 et le 30 juin 2025, tous les patients ayant un QI ou QD inférieur à 86 sont susceptibles de bénéficier de l’intervention de l’assurance obligatoire soins de santé, qu’ils aient ou non un QI ou QD inférieur à 70. Ce n’est qu’à partir du 1^{er} juillet 2025 que cette intervention sera, pour les patients ayant un QI ou QD inférieur à 70, subordonnée à la réalisation d’un bilan multidisciplinaire incluant la logopédie dans un CRA en vue de ‘démontrer l’efficacité d’un traitement en logopédie monodisciplinaire’.

Eu égard aux nombreuses applications dont l’acte attaqué a fait l’objet et des effets d’une annulation de celui-ci sur les patients concernés, il est justifié, compte tenu des explications fournies par la partie adverse, de maintenir les effets de l’acte attaqué jusqu’à l’entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (qui, suivant les déclarations de la partie adverse, devrait être adoptée dans les prochains mois) et au plus tard jusqu’au 15 septembre 2025. Il importe, en effet, de préserver les droits des patients qui ont pu bénéficier des effets de l’acte attaqué et ont, sur la base de ce dernier, obtenu un accord de traitement et donc l’intervention de l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités pour les prestations de logopédie monodisciplinaire qui leur ont été ou leur sont encore délivrées.”

Het ontwerp beoogt gevolg te geven aan dat vernietigingsarrest. Daartoe is er door het Federaal kenniscentrum voor de gezondheidszorg eerst een studie uitgevoerd met als titel “Speech/language therapy for children with neurodevelopmental disorders”, die op 22 mei 2025 door de Overeenkomstencommissie logopedisten-verzekeringsinstellingen is goedgekeurd.

Die studie, waarvan enkel een Engelse versie aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, telt 166 bladzijden.

Het vervullen van een verplicht vormvereiste dat aan de vaststelling van een norm vooraf moet gaan en dat bestaat in het raadplegen van een adviesinstantie of het publiek, of in het uitvoeren van een studie, houdt in dat de overheid die bevoegd is om de betrokken norm vast te stellen, het gegeven advies of het verrichte onderzoek daadwerkelijk in overweging heeft genomen voordat ze die norm vaststelt. Nadat de overheid kennis heeft genomen van de resultaten van het vervulde vormvereiste, moet ze dus kunnen aangeven of en om welke redenen zij besluit de gemaakte opmerkingen of getrokken conclusies al dan niet te volgen. Zonder een dergelijke inoverwegingneming zou het vervullen van het vormvereiste totaal zinloos zijn en zouden de algemene beginselen inzake inhoudelijke motivering en inzake een volledig en daadwerkelijk onderzoek van het dossier worden geschonden.

In casu is het ontworpen dispositief vrijwel identiek aan dat van het koninklijk besluit van 17 juli 2024, dat door de afdeling Bestuursrechtspraak vernietigd is. Uit een vergelijking van het ontwerp met het vernietigde besluit blijkt evenwel dat artikel 1, derde lid, van dat laatstgenoemde besluit in de ontwerptekst werd aangevuld met de vermelding van niet eerder genoemde structuren, waarbinnen het door die bepaling vereiste multidisciplinaire bilan kan worden gerealiseerd. Het artikel waarin de inwerkingtreding wordt vastgesteld, is voorts eveneens aangepast.

Uit het uittreksel van de notulen van de Overeenkomstencommissie logopedisten-verzekeringsinstellingen blijkt dat die toevoegingen voortvloeien uit opmerkingen die zijn gemaakt in de genoemde studie, die de commissie – althans impliciet – heeft goedgekeurd. Het ontworpen dispositief lijkt ook in overeenstemming te zijn met de conclusies van die studie.

Gezien de beperkte inhoud van die notulen in vergelijking met de omvang van de studie die aan de Overeenkomstencommissie is voorgelegd, en gezien de contentieuze context van het ontwerp, dient de steller van het ontwerp ervoor te zorgen dat er een rapport aan de Koning wordt bijgevoegd dat concreter uitlegt hoe met die studie rekening is gehouden en waarom ze in overeenstemming is met het ontworpen dispositief.

In dat verslag dient men dan de relevante inhoud over te nemen van het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 17 juli 2024 voorafgaat. Ook moet men nauwkeurig aangeven wat de strekking is van de woorden “overeenkomstig de bepalingen van dit besluit” in het ontworpen artikel 3, zodat de overgangsregeling naar behoren kan worden toegepast, conform de gehandhaafde rechtsgevolgen waarin arrest nr. 263.215 voorziet.

Het ontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX