



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.089/2/V
du 3 septembre 2025

advies 78.089/2/V
van 3 september 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant la convention
entre le Comité de l'assurance
et l'hôpital dans le cadre des
Centres de Prise en charge des
Violences Sexuelles'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
overeenkomst tussen het
Verzekeringscomité en het
ziekenhuis in het kader van de
Zorgcentra na Seksueel
Geweld'

Le 24 juillet 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 trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 9 septembre 2025 sur un projet d'arrêté royal 'concernant la convention entre le Comité de l'assurance et l'hôpital dans le cadre des Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

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 3 septembre 2025.

*

Op 24 juli 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 dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 9 september 2025 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de overeenkomst tussen het Verzekeringscomité en het ziekenhuis in het kader van de Zorgcentra na Seksueel Geweld'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 3 september 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, 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 3 september 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 essentiellement 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'analyse d'impact est mentionnée à l'alinéa 7 du préambule. Elle ne figure cependant pas dans le dossier communiqué à la section de législation. L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

Pour rappel, l'existence d'une analyse d'impact réalisée à propos d'un avant-projet de loi ne dispense pas d'une analyse d'impact au stade de l'arrêté d'exécution dès lors qu'une disposition législative¹ impose l'intervention du Conseil des ministres à l'égard du projet soumis pour avis et qu'aucune dispense visée à l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' ne peut être invoquée en l'espèce.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le préambule sera complété par un nouvel alinéa 1^{er} visant l'article 108 de la Constitution qui constitue le fondement juridique de l'article 16 du projet.
2. À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 3, il convient de viser les subdivisions des articles de la loi du 26 avril 2024 'relative aux Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles' qui constituent plus spécifiquement le fondement de l'arrêté royal en projet. Ainsi, l'alinéa 1^{er} visera l'article 47, § 1^{er}, alinéas 3, 5 et 6.

¹ Voir l'article 47, § 1^{er}, alinéas 3, 5 et 6, de la loi du 26 avril 2024, qui sert de fondement juridique à l'arrêté en projet et qui prévoit une délibération en Conseil des ministres.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La notion d'« Institut » est déjà définie par l'article 2, 28°, de la loi du 26 avril 2024.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition d'une définition légale est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de cette disposition, de l'identifier expressément (« conformément à l'article... de la loi »).

Article 2

À l'alinéa 2, l'auteur du projet donne un contenu déterminé à la notion de soins de santé, dont il exclut par ailleurs les prestations pharmaceutiques « Post Exposure Prophylaxis (PEP) ».

Selon l'article 47, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 26 avril 2024,

« [l]e financement prévu par la convention est destiné à couvrir l'intégralité des coûts des soins de santé dispensés dans une structure CPVS de l'hôpital de toutes victimes de violences sexuelles, quel que soit leur statut d'assurance. Ces soins de santé comprennent, entre autres, la détermination de l'état de santé, le diagnostic et le traitement préventif et curatif fournis en réponse aux violences sexuelles, y compris le traitement des blessures et des lésions et le prélèvement et l'analyse d'échantillons à des fins non médico-légales, le prélèvement d'échantillons à des fins médico-légales ainsi que l'accompagnement psychologique clinique en réponse aux violences sexuelles. Pour ces soins de santé, aucun montant ne peut être facturé à la victime de violences sexuelles dans l'ensemble de l'hôpital concerné ».

Cette disposition impose donc que l'intégralité des coûts des soins de santé dispensés dans une structure CPVS de l'hôpital en faveur de toutes les victimes de violences sexuelles soit prise en charge. Il s'ensuit que l'auteur du projet n'est pas habilité à limiter, par le biais d'une définition de la notion de « soins de santé », les soins remboursés.

La disposition sera revue au regard de cette observation.

Article 3

L'auteur du projet doit également viser l'article 18 de la loi du 26 avril 2024, outre les articles 13 à 17 de cette même loi.

Article 4

La fixation du modèle de dossier de demande implique la détermination des éléments qui devront être produits par les hôpitaux afin de démontrer le respect des exigences imposées par les articles 13 à 18 de la loi du 26 avril 2024 et afin de permettre la sélection éventuelle prévue par l'article 5, alinéa 2, du projet. Cette compétence réglementaire semble implicitement confiée à l'INAMI par le paragraphe 1^{er}.

Une telle subdélégation d'un pouvoir réglementaire à des autorités telles que l'INAMI n'est admissible que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

En l'espèce, il ne peut pas se déduire du dossier que cette condition est remplie.

Sauf pour l'auteur du projet à pouvoir démontrer que la subdélégation s'inscrit dans les limites mentionnées ci-avant, il convient d'attribuer cette compétence au ministre, le cas échéant en prévoyant que celui-ci « agit sur la proposition de INAMI ou de sa propre initiative, après avis de l'INAMI ».

Article 5

Conformément à l'article 47, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 26 avril 2024, le Roi peut décider de créer des Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles (CPVS) supplémentaires, de telle sorte qu'il pourrait y avoir plus d'un CPVS par parquet du Procureur du Roi. Cette hypothèse devrait être envisagée par l'article 5 du projet.

Article 8

La composition de l'équipe de coordination locale est fixée par l'article 6 de la loi du 26 avril 2024. Cette disposition prévoit :

« Pour chaque CPVS, une équipe de coordination locale est mise en place, comprenant au moins les partenaires du CPVS, comme stipulé à l'article 5.

L'équipe de coordination locale vise à optimiser le fonctionnement du CPVS, par :

1° la concertation entre les partenaires à propos de l'exécution concrète de leurs missions et à propos du fonctionnement du CPVS ;

2° le signalement des problèmes d'ordre général à l'Institut, qui pourra les mettre à l'ordre du jour des concertations nationales ou en faire rapport au ministre fédéral qui a l'Égalité des genres dans ses attributions.

L'équipe de coordination locale invite l'Institut, le cas échéant, à ses réunions ».

Si la composition de l'équipe de coordination n'est pas complètement fixée, l'article 6, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2024 prévoit une présence de l'Institut en tant qu'invité potentiel. Il est donc contraire à cette disposition de prévoir que l'Institut constituerait un membre permanent de l'équipe de coordination locale.

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

Article 12

Au 1°, il résulte de l'annexe 1 que seul un collaborateur administratif sera financé. Il convient dès lors de remplacer les mots « les collaborateurs administratifs » par les mots « le collaborateur administratif ».

Article 19

La date d'entrée en vigueur des articles 47, 48 et 59 de la loi du 26 avril 2024 sera adaptée afin de tenir compte de la date d'adoption du projet et du principe de non-rétroactivité des normes.

*

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het zevende lid van de aanhef wordt melding gemaakt van de impactanalyse. In het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, is die impactanalyse evenwel niet terug te vinden. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

Pro memorie wordt erop gewezen dat het feit dat over een voorontwerp van wet een impactanalyse uitgevoerd is, er niet voor zorgt dat in de fase van het uitvoeringsbesluit geen impactanalyse uitgevoerd moet worden, aangezien een wettelijke bepaling¹ de tussenkomst van de Ministerraad vereist voor het om advies voorgelegde ontwerp en aangezien *in casu* geen enkele vrijstelling ingeroepen kan worden zoals bedoeld in artikel 8, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De aanhef moet aangevuld worden met een nieuw eerste lid waarin verwezen wordt naar artikel 108 van de Grondwet dat de rechtsgrond vormt van artikel 16 van het ontwerp.
2. In het tweede lid, dat het derde lid wordt, dient verwezen te worden naar de onderverdelingen van de artikelen van de wet van 26 april 2024 ‘betreffende de Zorgcentra na Seksueel Geweld’ die meer specifiek de rechtsgrond vormen van het ontworpen koninklijk besluit. Zodoende moet het tweede lid verwijzen naar artikel 47, § 1, derde, vijfde en zesde lid.

¹ Zie artikel 47, § 1, derde, vijfde en zesde lid, van de wet van 26 april 2024, dat de rechtsgrond vormt van het ontworpen besluit en dat bepaalt dat overleg gepleegd moet worden in de Ministerraad.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het begrip “Instituut” wordt reeds gedefinieerd in artikel 2, 28°, van de wet van 26 april 2024.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en verkeerdelijk de indruk gewekt wordt dat de overgenomen regels gewijzigd kunnen worden door de overheid die de regels overneemt. Indien de steller van het ontwerp echter meent dat het voor een goed begrip van het ontworpen besluit nuttig is een wettelijke definitie te herhalen, dient hij uitdrukkelijk aan te geven om welke definitie het gaat, zodat er geen twijfel meer is over de aard van die bepaling (“overeenkomstig artikel ... van de wet”).

Artikel 2

In het tweede lid geeft de steller van het ontwerp een welbepaalde invulling aan het begrip “gezondheidszorg”, waarvan de farmaceutische verstrekkingen “Post-Exposure Prophylaxis (PEP)” volgens hem dan weer uitgesloten worden.

Artikel 47, § 1, vierde lid, van de wet van 26 april 2024 luidt als volgt:

“De bij overeenkomst voorziene financiering is bedoeld als volledige kostendekking voor de gezondheidszorg die op een ZSG-afdeling van het ziekenhuis aan alle slachtoffers van seksueel geweld wordt verstrekt, ongeacht hun verzekeringsstatus. Deze gezondheidszorg omvat, onder andere, de vaststelling van de gezondheidstoestand, de diagnosestelling en de preventieve en curatieve behandeling die worden verleend naar aanleiding van seksueel geweld, waaronder de behandeling van verwondingen en kneuzingen en de afname en analyse van stalen voor niet-forensische doeleinden, de afname van stalen voor forensische doeleinden alsook de klinisch psychologische begeleiding naar aanleiding van het seksueel geweld. Er mag met betrekking tot deze gezondheidszorg in het gehele desbetreffende ziekenhuis geen enkel bedrag aan het slachtoffer van seksueel geweld worden aangerekend.”

Die bepaling schrijft dus voor dat alle kosten van de gezondheidszorg die op een ZSG-afdeling van het ziekenhuis aan alle slachtoffers van seksueel geweld verstrekt wordt ten laste genomen moeten worden. Daaruit volgt dat de steller van het ontwerp niet gemachtigd is om, middels een definitie van het begrip “gezondheidszorg”, beperkingen op te leggen aan de terugbetaalbare verzorging.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Artikel 3

De steller van het ontwerp moet naast de artikelen 13 tot en met 17 van de wet van 26 april 2024 ook artikel 18 van die wet vermelden.

Artikel 4

Het vaststellen van het model van aanvraagdossier houdt de bepaling in van de elementen die de ziekenhuizen zullen moeten overleggen om aan te tonen dat voldaan wordt aan de vereisten die bij de artikelen 13 tot en met 18 van de wet van 26 april 2024 opgelegd worden en om de eventuele selectie mogelijk te maken waarin artikel 5, tweede lid, van het ontwerp voorziet. Paragraaf 1 lijkt die regelgevende bevoegdheid impliciet toe te vertrouwen aan het RIZIV.

Een dergelijke subdelegatie van een regelgevende bevoegdheid aan instanties als het RIZIV is enkel aanvaardbaar als die betrekking heeft op het vaststellen van louter bestuurlijke of in hoofdzaak technische maatregelen.

In casu kan uit het dossier niet afgeleid worden dat aan die voorwaarde voldaan is.

Tenzij de steller van het ontwerp kan aantonen dat de subdelegatie binnen de hierboven genoemde grenzen valt, dient die bevoegdheid aan de minister toegekend te worden, in voorkomend geval door te bepalen dat deze laatste “handelt op voorstel van het RIZIV dan wel op eigen initiatief, na advies van het RIZIV”.

Artikel 5

Overeenkomstig artikel 47, § 1, tweede lid, van de wet van 26 april 2024 kan de Koning beslissen om aanvullende Zorgcentra na Seksueel Geweld (ZSG) op te richten, zodat er per parket van de procureur des Konings meer dan één ZSG zou kunnen zijn. Artikel 5 van het ontwerp zou in die mogelijkheid moeten voorzien.

Artikel 8

Artikel 6 van de wet van 26 april 2024 bepaalt de samenstelling van het lokaal coördinatieteam. Die bepaling luidt als volgt:

“Voor elk ZSG wordt een lokaal coördinatieteam opgericht, dat minstens bestaat uit de partners in het ZSG, zoals bepaald in artikel 5.

Het lokaal coördinatieteam beoogt de werking van het ZSG te optimaliseren door:

1° te overleggen tussen de partners onderling over de concrete uitvoering van hun opdrachten en over de werking van het ZSG;

2° algemene problemen te melden aan het Instituut die deze kan agenderen op nationale overlegmomenten of erover kan rapporteren aan de federale minister die bevoegd is voor gendergelijkheid.

Het lokaal coördinatieteam nodigt het Instituut in voorkomend geval op zijn vergaderingen uit.”

Hoewel de samenstelling van het coördinatieteam niet in haar geheel vastgesteld wordt, voorziet artikel 6, derde lid, van de wet van 26 april 2024 in een aanwezigheid van het Instituut als potentiële genodigde. Stellen dat het Instituut een permanent lid van het lokaal coördinatieteam zou zijn is dan ook strijdig met die bepaling.

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

Artikel 12

Wat onderdeel 1° betreft, blijkt uit bijlage 1 dat slechts één administratief medewerker gefinancierd zal worden. De woorden “de administratieve medewerkers” dienen dan ook vervangen te worden door de woorden “de administratief medewerker”.

Artikel 19

De datum van inwerkingtreding van de artikelen 47, 48 en 59 van de wet van 26 april 2024 moet aangepast worden teneinde rekening te houden met de datum waarop het ontwerp aangenomen wordt en met het beginsel van de non-retroactiviteit van wetgevende normen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Bernard BLERO