



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.355/2
du 18 novembre 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 10 avril 2022
fixant et allouant les montants des
rémunérations pour l'instauration
de la classification de fonctions
prévue dans les accords sociaux
relatifs au secteur fédéral de la
santé et qui ont été conclus le
25 octobre 2017 et le
12 novembre 2020 par le
gouvernement fédéral avec les
organisations représentatives des
employeurs et des travailleurs
salariés concernées'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.355/2
van 18 november 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot aanpassing van het koninklijk
besluit van 10 april 2022 tot
vaststelling en uitkering van de
bedragen van de vergoedingen
voor de invoering van de
functieclassificatie die is voorzien
in de sociale akkoorden die
betrekking hebben op de federale
gezondheidssector en die op
25 oktober 2017 en op
12 november 2020 door de
federale regering werden gesloten
met de betrokken representatieve
organisaties van de werkgevers en
werknemers'

Le 21 octobre 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 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 avril 2022 fixant et allouant les montants des rémunérations pour l'instauration de la classification de fonctions prévue dans les accords sociaux relatifs au secteur fédéral de la santé et qui ont été conclus le 25 octobre 2017 et le 12 novembre 2020 par le gouvernement fédéral avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs salariés concernées'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2025.

*

Op 21 oktober 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanpassing van het koninklijk besluit van 10 april 2022 tot vaststelling en uitkering van de bedragen van de vergoedingen voor de invoering van de functieclassificatie die is voorzien in de sociale akkoorden die betrekking hebben op de federale gezondheidssector en die op 25 oktober 2017 en op 12 november 2020 door de federale regering werden gesloten met de betrokken representatieve organisaties van de werkgevers en werknemers'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 november 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2025.

*

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

Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État et de l'alinéa 9 du préambule, qui renvoient à l'analyse d'impact réalisée « lors de la rédaction de l'arrêté royal du 10 avril 2022 », que le projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact spécifique.

Or, il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact. Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la même loi du 15 décembre 2013, parmi lesquels ne figure pas la possibilité d'être dispensé d'une analyse d'impact lorsque l'arrêté que l'on vise à modifier a lui-même fait l'objet d'une telle analyse.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité et de la mentionner au préambule.

L'alinéa 9 sera adapté en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, le renvoi au seul 8^o ¹ de l'article 59, alinéa 2, de la loi-programme du 2 janvier 2001 paraît insuffisant au regard de l'objet du projet.

De l'accord du délégué, il sera fait référence *in globo* à cet article 59, alinéa 2.

2. En outre, de l'accord du délégué, le mot « notamment » sera omis du même alinéa 1^{er}.

3. À l'alinéa 2, l'article 191, alinéa 1^{er}, 5^o*ter*, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la « loi coordonnée ») renvoie à un montant intégré dans les ressources de l'INAMI. Il ne s'agit dès lors pas d'un fondement de l'arrêté (il ne contient par ailleurs aucune habilitation au Roi).

¹ Le Roi peut « désigner la partie de l'incidence financière des interventions qui sera prise en charge par le budget de l'État ou la partie à charge du budget de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

En conséquence, conformément aux recommandations en matière législative, il sera omis des visas ². Le cas échéant, il peut y être fait référence sous la forme d'un considérant.

4. À l'alinéa 3, les mots « , modifié par l'arrêté royal du 20 juillet 2022 et par l'arrêté royal du 2 juin 2024 » seront omis ³.

5. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', combiné avec l'article 213, § 2, de la loi coordonnée et avec l'article 2, § 1^{er}, b) et c), de l'arrêté royal du 9 septembre 1993 'portant exécution de l'article 213, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', sauf urgence, le projet doit en principe être soumis pour avis au Conseil général de l'assurance soins de santé ou au Comité de l'assurance soins de santé.

Il ressort de la note au Conseil des ministres que « [c]ompte tenu de l'agenda du Conseil », l'urgence est invoquée, de sorte qu'aucun avis n'a été sollicité. Le préambule fait toutefois référence à une « décision » du Conseil général de l'INAMI du 30 juin 2025, laquelle aurait porté sur la mesure examinée.

Il est permis de douter que cette « décision » réponde effectivement à l'obligation de consultation prévue par l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 ⁴.

Par ailleurs, la question peut se poser de savoir si l'urgence peut être invoquée pour ne pas recueillir l'avis concerné, compte tenu du fait que l'avis de la section de législation a lui-même été demandé dans un délai de trente jours et qu'en application de l'article 15, alinéa 2, de la loi du 25 avril 1963, l'avis du « comité de gestion » peut encore être demandé dans un délai de « dix jours francs » ⁵.

En toute hypothèse, la référence à la « décision » du Conseil général devra être omise des visas dans la mesure où elle ne pourrait constituer l'avis formel requis par les normes concernées.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire, il convient d'ajouter la référence aux modifications précédentes de l'article 3 de l'arrêté royal du 10 avril 2022 (arrêtés royaux du 20 juillet 2022 et du

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 33.

³ *Ibidem*, recommandation 30.

⁴ La décision dont question ayant été adoptée dans le cadre de la mission spécifique du Conseil général d'établir le budget de l'assurance soins de santé (article 16, § 1^{er}, 3^o, de la loi coordonnée).

⁵ Voir en ce sens l'avis 67.911/1/V donné le 21 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 septembre 2020 'portant octroi, suite à la pandémie COVID-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail'.

2 juin 2024) ⁶.

Il en va de même pour l'article 3.

Article 3

Comme l'a confirmé le délégué, l'auteur du projet entend simplement ajouter une phrase à l'article 8, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 10 avril 2022.

Plutôt que remplacer ce paragraphe, et afin de garantir la traçabilité des modifications successives intervenues, il serait plus judicieux de prévoir d'ajouter les mots « Le versement visé à l'article 3, § 5, est imputé à l'année comptable 2025 » à l'alinéa 3 ⁷.

La disposition sera revue en conséquence.

*

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 112 et s.

⁷ Voir notamment en ce sens l'avis 60.836/3 donné le 13 février 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juin 2017 'modifiant l'arrêté royal du 11 mai 1992 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires'.

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

Uit het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd en uit het negende lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de impactanalyse die werd gemaakt “bij de opmaak van het koninklijk besluit van 10 april 2022”, blijkt dat er met betrekking tot het ontwerp geen specifieke impactanalyse is verricht.

Uit de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ volgt echter dat van elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor overleg in de Ministerraad vereist is, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd. De enige gevallen waarin die verplichting niet geldt, zijn die welke worden opgesomd in artikel 8 van diezelfde wet van 15 december 2013. Een mogelijke vrijstelling van impactanalyse ingeval het te wijzigen besluit zelf al aan zo’n analyse is onderworpen, wordt daarin niet vermeld.

Men dient er dus op toe te zien dat dit vormvereiste wordt vervuld en in de aanhef wordt vermeld.

Het negende lid moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Ten aanzien van de strekking van het ontwerp lijkt de verwijzing in het eerste lid naar alleen punt 8^{o1} van artikel 59, tweede lid, van de programmawet van 2 januari 2001 onvoldoende.

De gemachtigde heeft beaamd dat de verwijzing moet slaan op het volledige tweede lid van dat artikel 59.

2. Bovendien is de gemachtigde het ermee eens dat het woord “inzonderheid” uit het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten.

¹ De Koning kan “het gedeelte aanduiden van de financiële weerslag van de tegemoetkomingen welke door de begroting van het Rijk ten laste zal worden genomen of het gedeelte dat ten laste valt van de begroting inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.”

3. Wat het tweede lid betreft, verwijst artikel 191, eerste lid, 5^oter, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de “gecoördineerde wet”) naar een bedrag dat deel uitmaakt van de middelen van het RIZIV. Die bepaling biedt het besluit dus geen rechtsgrond (en verleent de Koning overigens geen enkele machtiging).

Overeenkomstig de wetgevingstechnische aanbevelingen hoort die bepaling dus niet bij de aanhefverwijzingen te staan.² Men kan ze eventueel wel in de vorm van een overweging te vermelden.

4. In het derde lid moeten de woorden “, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juli 2022 en bij het koninklijk besluit van 2 juni 2024” worden weggelaten.³

5. Behalve in spoedeisende gevallen moet het ontwerp in principe om advies worden voorgelegd aan de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging of aan het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging, overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ in combinatie met artikel 213, § 2, van de gecoördineerde wet en met artikel 2, § 1, b) en c), van het koninklijk besluit van 9 september 1993 ‘tot uitvoering van artikel 213, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

Uit de nota aan de Ministerraad blijkt dat er, “[g]elet op de agenda van de ministerraad”, een beroep wordt gedaan op de dringende noodzakelijkheid en er bijgevolg geen advies is gevraagd. De aanhef verwijst echter naar een “beslissing” van de Algemene raad van het RIZIV van 30 juni 2025 die op de voorliggende maatregel betrekking zou hebben gehad.

Er bestaat gerede twijfel dat die “beslissing” inderdaad betrekking heeft op de verplichte raadpleging die artikel 15 van de wet van 25 april 1963 voorschrijft.⁴

Men kan zich overigens afvragen of de dringende noodzakelijkheid een argument is om het betreffende advies niet te hoeven vragen, gelet op het feit dat het advies van de afdeling Wetgeving zelf binnen een termijn van dertig dagen werd gevraagd en dat het advies van het “beheerscomité” volgens artikel 15, tweede lid, van de wet van 25 april 1963 nog binnen een termijn van “tien vrije dagen” kan worden gevraagd.⁵

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 33.

³ *Ibidem*, aanbeveling 30.

⁴ De beslissing waarvan sprake is, is namelijk genomen in het kader van de specifieke opdracht van de Algemene raad houdende opmaak van de begroting van de verzekering voor geneeskundige verzorging (artikel 16, § 1, 3^o, van de gecoördineerde wet).

⁵ Zie in die zin advies 67.911/1/V van 21 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 september 2020 ‘houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten’.

In elk geval moet de verwijzing naar de “beslissing” van de Algemene raad uit de aanhefverwijzingen worden weggelaten, aangezien die beslissing geen formeel advies kan zijn dat door de betreffende normen wordt vereist.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de inleidende zin moet ook worden verwezen naar de voorgaande wijzigingen van artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 april 2022 (koninklijke besluiten van 20 juli 2022 en 2 juni 2024).⁶

Hetzelfde geldt voor artikel 3.

Artikel 3

Zoals de gemachtigde heeft beaamd, heeft de steller van het ontwerp gewoon de bedoeling een zin toe te voegen aan artikel 8, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2022.

Om ervoor te zorgen dat de opeenvolgende aangebrachte wijzigingen traceerbaar blijven, is het beter die paragraaf niet te vervangen maar in het derde lid de woorden “De storting bedoeld in artikel 3, § 5, wordt geboekt in de rekeningen van 2025” toe te voegen.⁷

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 112 e.v.

⁷ Zie in die zin onder meer advies 60.836/3 van 13 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 juni 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 1992 betreffende materialen en voorwerpen bestemd om met voedingsmiddelen in aanraking te komen’.