



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.395/2
du 24 novembre 2025

advies 78.395/2
van 24 november 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 3, 24*bis*
et 32 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'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 3, 24*bis* en 32 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'

Le 30 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 les articles 3, 24*bis* et 32 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 novembre 2025.

*

Op 30 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 wijziging van de artikelen 3, 24*bis* en 32 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 november 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 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.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, il sera fait référence à la dernière modification de l'article 3, à savoir l'arrêté royal du 18 septembre 2025.

2. Au 2^o, la précision selon laquelle il s'agit du premier jour « calendaire » est inutile ¹.

Il en va de même pour l'article 2, 2^o.

Article 3

Au 1), ce sont respectivement les quatrième et cinquième règles d'application qui sont remplacées.

La phrase introductive sera adaptée en conséquence.

Article 4

L'article 4 prévoit de faire rétroagir l'article 1^{er}, 2^o, et l'article 2, 2^o, alinéa 1^{er}, au 1^{er} janvier 2025.

À titre liminaire, l'article 2, 2^o, ne comprenant pas d'alinéa 2, de l'accord du délégué, les mots « alinéa 1^{er} » seront omis.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 95, a).

Interrogé sur la nécessité de faire rétroagir les dispositions concernées, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dans l'ancien algorithme le dépistage du cancer du col de l'utérus se faisait par un test cytologique. Dans le nouvel algorithme, à partir du 01.01.2025, le dépistage se fait par un test de détection virale du HPV, qui est un test supérieur par rapport au test cytologique. Dans l'ancien algorithme le dépistage cytologique se faisait tous les trois ans. Dans le nouvel algorithme, le dépistage par test HPV se fait tous les cinq ans. Ces intervalles de test sont soutenus scientifiquement. Qu'en est-il maintenant lors de la transition de l'ancien système avec cytologie vers le nouveau système avec HPV ? Les experts ont décidé que le premier test HPV devait être effectué trois ans après le dernier test cytologique. Attendre cinq ans après un test cytologique est scientifiquement injustifiable. Lors du lancement du nouvel algorithme (avec HPV) le 01.01.2025, le régime de transition de trois ans entre l'ancien (cytologie) et le nouveau (HPV) algorithme a bien été inclus dans la note explicative accompagnant la proposition de nomenclature, et il a également été pris en compte dans l'analyse actuarielle, mais pas dans l'arrêté royal lui-même. Il s'agissait d'un oubli de la part du service.

Les organismes assureurs ont bien appliqué le régime de transition correct de trois ans à partir du 01.01.2025, mais la base juridique faisait défaut. Nous avons été rapidement informés de cet oubli et de ce vide juridique, et nous avons lancé la 'correction'.

- Le régime de transition de trois ans est appliqué par les OA à partir du 01.01.2025.
- Les analyses actuarielles ont été réalisées sur la base de ce régime de 'trois ans'.
- Les arguments scientifiques en faveur d'un nouveau dépistage trois ans après une cytologie sont clairs et incontestables.
- Il s'agit donc d'une correction d'un oubli survenu lors du lancement à partir du 01.01.2025.
- Cette correction est en faveur du patient et évite les récupérations ».

En tant qu'elle n'est destinée qu'à régulariser l'application d'un régime déjà appliqué par les organismes assureurs et qu'elle bénéficie aux destinataires de l'acte, la rétroactivité est admissible.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de inleidende zin moet verwezen worden naar de tekst waarbij artikel 3 laatstelijk is gewijzigd, namelijk het koninklijk besluit van 18 september 2025.

2. In de bepaling onder 2° is de precisering dat het om de eerste “kalenderdag” gaat overbodig.¹

Hetzelfde geldt voor artikel 2, 2°.

Artikel 3

In de bepaling onder 1) zijn het respectievelijk de vierde en de vijfde toepassingsregel die vervangen worden.

De inleidende zin moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 4

Artikel 4 voorziet in de terugwerking van artikel 1, 2°, en van artikel 2, 2°, eerste lid, tot op de datum van 1 januari 2025.

Om te beginnen moeten, zoals de gemachtigde heeft beaamd, de woorden “eerste lid” worden weggelaten aangezien artikel 2, 2°, geen tweede lid bevat.

Er wordt op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvanstate.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 95, a).

Op de vraag of het nodig is de betrokken bepalingen te doen terugwerken heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dans l’ancien algorithme le dépistage du cancer du col de l’utérus se faisait par un test cytologique. Dans le nouvel algorithme, à partir du 01.01.2025, le dépistage se fait par un test de détection virale du HPV, qui est un test supérieur par rapport au test cytologique. Dans l’ancien algorithme le dépistage cytologique se faisait tous les trois ans. Dans le nouvel algorithme, le dépistage par test HPV se fait tous les cinq ans. Ces intervalles de test sont soutenus scientifiquement. Qu’en est-il maintenant lors de la transition de l’ancien système avec cytologie vers le nouveau système avec HPV? Les experts ont décidé que le premier test HPV devait être effectué trois ans après le dernier test cytologique. Attendre cinq ans après un test cytologique est scientifiquement injustifiable. Lors du lancement du nouvel algorithme (avec HPV) le 01.01.2025, le régime de transition de trois ans entre l’ancien (cytologie) et le nouveau (HPV) algorithme a bien été inclus dans la note explicative accompagnant la proposition de nomenclature, et il a également été pris en compte dans l’analyse actuarielle, mais pas dans l’arrêté royal lui-même. Il s’agissait d’un oubli de la part du service.

Les organismes assureurs ont bien appliqué le régime de transition correct de trois ans à partir du 01.01.2025, mais la base juridique faisait défaut. Nous avons été rapidement informés de cet oubli et de ce vide juridique, et nous avons lancé la ‘correction’.

- Le régime de transition de trois ans est appliqué par les OA à partir du 01.01.2025.
- Les analyses actuarielles ont été réalisées sur la base de ce régime de ‘trois ans’.
- Les arguments scientifiques en faveur d’un nouveau dépistage trois ans après une cytologie sont clairs et incontestables.
- Il s’agit donc d’une correction d’un oubli survenu lors du lancement à partir du 01.01.2025.
- Cette correction est en faveur du patient et évite les récupérations.”

De terugwerking is aanvaardbaar in zoverre ze enkel bedoeld is om de toepassing te regulariseren van een regeling die al door de verzekeringsinstellingen wordt toegepast en ze ten goede komt aan de adressaten van de handeling.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX