CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.553/2
du 1er décembre 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant l'indexation en exécution de l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.553/2
van 1 december 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de indexering in uitvoering van artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019 tot oprichting van een Zorgpersoneelfonds'

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

Le 25 novembre 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 'fixant l'indexation en exécution de l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1er décembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Michèle BELMESSIERI, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 1er décembre 2025.

*

Op 25 november 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 bepaling van de indexering in uitvoering van artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019 tot oprichting van een Zorgpersoneelfonds'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 december 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, 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 1 december 2025.

*

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

> « L'urgence est motivée par la nécessité de fixer rapidement le taux d'indexation applicable pour l'année 2025 aux financements promérités par les Fonds Maribel Social afin qu'ils puissent financer leur mission de formation du personnel soignant ainsi que les créations d'emplois dans les secteurs des soins de santé de leur compétence, à savoir les soins infirmiers à domicile et les maisons médicales. En outre, le calendrier budgétaire impose de liquider entièrement le budget de l'année 2025 avant la fin de l'année car les moyens non utilisés ne peuvent pas être reportés à l'année suivante ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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.

RECEVABILITÉ

L'article 1er du projet comporte deux paragraphes, le premier fixant le pourcentage d'indexation pour l'année 2025, le second pour l'année 2026.

Si l'urgence invoquée paraît admissible pour l'année 2025, elle ne l'est manifestement pas pour l'année 2026.

Par conséquent, l'article 1er, § 2, du projet ne sera pas examiné.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet trouve son fondement légal dans l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019 'portant création d'un Fonds blouses blanches', inséré par l'article 130 de la loi-programme du 22 décembre 2023, qui dispose :

> « À partir de l'année 2025, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'indexation des moyens visés dans ce paragraphe ».

Sur la base de ce fondement légal, il appartient dès lors au Roi de déterminer les modalités d'indexation, non de fixer le pourcentage d'indexation. Ces modalités doivent en outre pouvoir être justifiées.

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

2. Ainsi que le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis du 24 octobre 2025,

> « Le projet d'arrêté ne règle toutefois pas les modalités abstraites de cette indexation mais en fixe les taux concrets pour 2025 et 2026 uniquement. Il reproduit selon les explications fournies les taux obtenus en application de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 fixant les modalités d'application pour l'indexation des prestations dans le régime de l'assurance obligatoire soins de santé. Il s'agirait donc des taux obtenus sur la base de l'indice-santé lissé sur quatre mois observé en juin de l'année précédente, donc en juin 2024 pour ce qui concerne 2025, et juin 2025 pour ce qui concerne 2026. Le projet n'exécute ainsi que ponctuellement l'article 4*bis* de la loi. Il est par ailleurs confus car, bien qu'il soit pris en exécution de la loi du 9 décembre 2019, son dispositif exprime que les taux qu'il fixe sont établis « conformément » à la loi coordonnée le 14 juillet 1994 [1]. Ceci masque d'une part que la méthode de calcul retenue est issue de l'arrêté du 8 décembre 1997, et pas de la loi du 14 juillet 1994 elle-même. Cela laisse d'autre part penser que cette méthode serait obligatoire ».

Invitée à indiquer où sont déterminées les modalités d'indexation, conformément à l'habilitation figurant dans l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019, la déléguée a répondu :

> « Dans l'article 4*bis*, § 2, premier alinéa, de la loi du 9 décembre 2019, tel qu'inséré également par la loi du 22/12/2023, le pourcentage d'indexation pour 2024 a été inscrit directement dans la loi. Ce pourcentage de 6,05 % était le pourcentage pour cette année-là, en application du régime de "l'indice santé lissé juin/juin". Pour les années 2025 et 2026, il est proposé dans ce projet d'appliquer le même régime d'indexation. Cet indice est réglé dans l'AR du 8/12/1997. Cet AR a été pris en exécution de l'art. 207 de la loi coordonnée du 14/07/1994. La formulation proposée renvoie donc à ce régime d'indexation (= "déterminé en vertu de l'article 207bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994") pour indiquer comment les pourcentages pour 2025 et 2026 ont été obtenus ».

La déléguée a également indiqué que la « question du choix de la base légale a été soulevée et a reçu de l'INAMI la réponse » suivante :

> « La raison de la formulation proposée concernant la référence à l'indice santé lissé : Il est possible que le régime d'indexation soit modifié dans un avenir (proche), ce qui entraînerait au minimum une modification de l'AR du 8/12/1997, mais qui pourrait aussi être purement et simplement abrogé et remplacé par un nouvel AR. Dans la clause d'indexation du projet d'AR en question, il n'est pas fait référence littéralement à l'AR du 8/12/1997 ou à certains de ses articles (comme par exemple l'article 1). Cependant, la référence à l'art. 207*bis* de la loi AMI implique la même chose qu'une référence à l'AR du 8/12/1997 (en effet : il est fait référence à 'en vertu de l'art. 207bis de la loi AMI' (= en exécution de) – l'AR a été pris en exécution de l'art. 207*bis* de la loi AMI). La formulation proposée présente l'avantage que toute modification dans l'application de l'indice santé lissé dans l'AR du 8/12/1997, ou même en cas d'un nouvel AR basé sur l'art. 207*bis* de la loi AMI dans lequel l'application de l'indice santé lissé serait réglée, s'applique automatiquement aux montants qui sont indexés dans d'autres textes où cette formule d'indexation serait utilisée. En d'autres termes, la formulation proposée permet de modifier/étendre le mécanisme d'indexation de l''indice santé lissé' prévu en vertu de

[1] *Note 1 de l'avis cité* : « L'article 207*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ».

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

l'article 207*bis* de la loi AMI sans que les textes qui contiennent ces formules d'indexation doivent être adaptés (comme le projet d'AR en l'espèce) ».

3. L'intention poursuivie par l'auteur du projet consiste donc à rendre le « régime d'indexation relatif à l'indice santé lissé, tel que déterminé en vertu de l'article 207*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 » applicable à l'indexation des moyens visés par le projet. Comme cela résulte de la réponse de la déléguée, les modalités de calcul d'une telle indexation figurent actuellement dans l'arrêté royal du 8 décembre 1997 auquel cette réponse renvoie et la volonté est qu'à l'avenir les modifications qui seraient éventuellement apportées à ce régime d'indexation issu de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 trouvent aussi à s'appliquer au régime d'indexation des moyens visés par le projet.

Procéder de la sorte n'est en l'espèce pas admissible car l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019, qui constitue le fondement juridique du projet, impose que les modalités d'indexation à déterminer le soient par « arrêté délibéré en Conseil des ministres », ce qui n'est pas le cas des modalités d'indexation qui sont ou seront adoptées en vertu de l'article 207*bis* de la loi coordonnée auxquelles le projet entend renvoyer.

Par conséquent, afin d'exécuter correctement l'article 4*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2019, il convient d'adopter un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres qui détermine lui-même les modalités d'indexation.

Sur la base de cet arrêté et en application des règles d'indexation qu'il aura déterminées, le calcul de l'indexation pourra alors être effectué chaque année, par exemple en habilitant le Ministre à y procéder.

Le projet sera fondamentalement revu à la lumière de ces observations afin de se conformer à la disposition légale qu'il entend exécuter.

*

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

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:

> "L'urgence est motivée par la nécessité de fixer rapidement le taux d'indexation applicable pour l'année 2025 aux financements promérités par les Fonds Maribel Social afin qu'ils puissent financer leur mission de formation du personnel soignant ainsi que les créations d'emplois dans les secteurs des soins de santé de leur compétence, à savoir les soins infirmiers à domicile et les maisons médicales. En outre, le calendrier budgétaire impose de liquider entièrement le budget de l'année 2025 avant la fin de l'année car les moyens non utilisés ne peuvent pas être reportés à l'année suivante."

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.

ONTVANKELIJKHEID

Artikel 1 van het ontwerp bevat twee paragrafen. In de eerste wordt het indexeringspercentage voor 2025 vastgesteld, in de tweede dat voor 2026.

De aangevoerde spoedeisendheid lijkt aanvaardbaar voor 2025 maar is dat klaarblijkelijk niet voor 2026.

Bijgevolg wordt artikel 1, § 2, van het ontwerp niet onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019 'tot oprichting van een Zorgpersoneelfonds'', dat is ingevoegd bij artikel 130 van de programmawet van 22 december 2023 en dat als volgt luidt:

> "Vanaf 2025 bepaalt de Koning ieder jaar, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de indexering van de in deze paragraaf bepaalde middelen."

Op basis van die rechtsgrond hoort de Koning dan ook de indexeringsregels te bepalen, en niet het indexeringspercentage vast te stellen. Die regels moeten bovendien verantwoord kunnen worden.

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

2. In zijn advies van 24 oktober 2025 merkt de inspecteur van Financiën op:

> "Le projet d'arrêté ne règle toutefois pas les modalités abstraites de cette indexation mais en fixe les taux concrets pour 2025 et 2026 uniquement. Il reproduit selon les explications fournies les taux obtenus en application de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 fixant les modalités d'application pour l'indexation des prestations dans le régime de l'assurance obligatoire soins de santé. Il s'agirait donc des taux obtenus sur la base de l'indice-santé lissé sur quatre mois observé en juin de l'année précédente, donc en juin 2024 pour ce qui concerne 2025, et juin 2025 pour ce qui concerne 2026. Le projet n'exécute ainsi que ponctuellement l'article 4*bis* de la loi. Il est par ailleurs confus car, bien qu'il soit pris en exécution de la loi du 9 décembre 2019, son dispositif exprime que les taux qu'il fixe sont établis "conformément" à la loi coordonnée le 14 juillet 1994.[1] Ceci masque d'une part que la méthode de calcul retenue est issue de l'arrêté du 8 décembre 1997, et pas de la loi du 14 juillet 1994 elle-même. Cela laisse d'autre part penser que cette méthode serait obligatoire."

Op de vraag waar de indexeringsregels te lezen staan die zijn vastgesteld overeenkomstig de machtiging die bij artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019 wordt verleend, heeft de gemachtigde het volgende antwoord gegeven:

> "Dans l'article 4*bis*, § 2, premier alinéa, de la loi du 9 décembre 2019, tel qu'inséré également par la loi du 22/12/2023, le pourcentage d'indexation pour 2024 a été inscrit directement dans la loi. Ce pourcentage de 6,05 % était le pourcentage pour cette année-là, en application du régime de "l'indice santé lissé juin/juin". Pour les années 2025 et 2026, il est proposé dans ce projet d'appliquer le même régime d'indexation. Cet indice est réglé dans l'AR du 8/12/1997. Cet AR a été pris en exécution de l'art. 207 de la loi coordonnée du 14/07/1994. La formulation proposée renvoie donc à ce régime d'indexation (= 'déterminé en vertu de l'article 207*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994') pour indiquer comment les pourcentages pour 2025 et 2026 ont été obtenus."

De gemachtigde heeft ook aangegeven dat "la question du choix de la base légale a été soulevée" en dat hij van het RIZIV het volgende antwoord heeft ontvangen:

> "La raison de la formulation proposée concernant la référence à l'indice santé lissé : Il est possible que le régime d'indexation soit modifié dans un avenir (proche), ce qui entraînerait au minimum une modification de l'AR du 8/12/1997, mais qui pourrait aussi être purement et simplement abrogé et remplacé par un nouvel AR. Dans la clause d'indexation du projet d'AR en question, il n'est pas fait référence littéralement à l'AR du 8/12/1997 ou à certains de ses articles (comme par exemple l'article 1). Cependant, la référence à l'art. 207*bis* de la loi AMI implique la même chose qu'une référence à l'AR du 8/12/1997 (en effet : il est fait référence à 'en vertu de l'art. 207bis de la loi AMI' (= en exécution de) – l'AR a été pris en exécution de l'art. 207*bis* de la loi AMI). La formulation proposée présente l'avantage que toute modification dans l'application de l'indice santé lissé dans l'AR du 8/12/1997, ou même en cas d'un nouvel AR basé sur l'art. 207*bis* de la loi AMI dans lequel l'application de l'indice santé lissé serait réglée, s'applique automatiquement aux montants qui sont indexés dans d'autres textes où cette formule d'indexation serait utilisée. En d'autres termes, la formulation proposée permet de modifier/étendre le mécanisme d'indexation de l''indice santé lissé' prévu en vertu de

[1] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: L'article 207*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡

l'article 207*bis* de la loi AMI sans que les textes qui contiennent ces formules d'indexation doivent être adaptés (comme le projet d'AR en l'espèce)."

3. De bedoeling van de steller van het ontwerp is dus de "indexeringsregeling betreffende de afgevlakte gezondheidsindex bepaald krachtens artikel 207*bis* van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994," toepasselijk te maken op de indexering van de in het ontwerp bedoelde middelen. Zoals de gemachtigde te kennen geeft, staan de regels voor de berekening van een dergelijke indexering momenteel in het koninklijk besluit van 8 december 1997 waarnaar hij in zijn antwoord verwijst, en wenst men dat eventuele wijzigingen van dat indexeringsstelsel, dat uit het koninklijk besluit van 8 december 1997 voortkomt, in de toekomst ook toepasselijk worden op de indexeringsregeling voor de in het ontwerp bedoelde middelen.

Een dergelijke werkwijze is *in casu* niet aanvaardbaar. Artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019, dat de rechtsgrond van het ontwerp vormt, schrijft immers voor dat de te bepalen indexeringsregels worden vastgelegd bij "een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad", en dat is niet het geval met de indexeringsregels die aangenomen worden of zullen worden krachtens artikel 207*bis* van de gecoördineerde wet waarnaar het ontwerp verwijst.

Teneinde artikel 4*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 9 december 2019 correct ten uitvoer te leggen, dient bijgevolg na overleg in de Ministerraad een koninklijk besluit te worden vastgesteld dat zelf de indexeringsregels bepaalt.

Op basis van dat besluit en met toepassing van de daarin bepaalde indexeringsregels kan de indexering dan jaarlijks worden berekend, bijvoorbeeld op grond van een machtiging die daartoe aan de minister wordt verleend.

Het ontwerp moet in het licht van deze opmerkingen grondig worden herzien, zodat het in overeenstemming is met de wetsbepaling die het ten uitvoer legt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

‡LW-AFMZIBBEF-HIFFDMR‡