CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.882/2
du 3 mars 2026

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.882/2
van 3 maart 2026

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers'

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Le 6 février 2026, 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 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 mars 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, 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 Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2026.

*

Op 6 februari 2026 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 het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers.'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2026.

*

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet ne contient pas d'article 2.

La numérotation des articles sera revue afin de garantir une numérotation continue.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'alinéa 4 sera placé à la suite de l'ensemble des visas [1] dès lors qu'il s'agit d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1er

Il convient de mentionner que l'article 5 de l'arrêté royal du 30 juin 2017 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' a déjà été modifié par l'arrêté royal du 6 juin 2018, par l'arrêté royal du 8 juin 2021, par l'arrêté royal du 20 mai 2022, par l'arrêté royal du 7 novembre 2022 et par l'arrêté royal du 18 juillet 2025 [2].

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 19 et 35.

[2] *Ibidem*, recommandation 113.

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Article 6

Dans plusieurs avis [3] figurait l'observation suivante sous les dispositions qui tendaient à modifier l'article 9 de l'arrêté royal du 30 juin 2017 :

> « 2. Dans son avis 61.248/2 donné le 26 avril 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 30 juin 2017, la section de législation a formulé l'observation suivante :
>
> 'L'article 36*sexies* de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, prévoit une intervention financière aux dispensateurs de soins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux.
>
> Cette disposition ne constitue un fondement juridique de l'arrêté en projet que dans la mesure où l'intervention financière qu'il prévoit est bien conditionnée par cette utilisation de la télématique et cette gestion électronique des dossiers médicaux par les dispensateurs des soins.
>
> […]
>
> […] [L]a prime prévue à l'article 9 aux médecins qui ne satisfont pas aux conditions relatives à l'utilisation effective de la télématique et de gestion électronique des dossiers, mais seulement aux conditions relatives à l'activité effective, ne peut trouver un fondement dans l'article 36*sexies* précité [4]'.
>
> Cette observation vaut également pour l'article 3 du projet, qui modifie l'article 9 de l'arrêté royal du 30 juin 2017 ».

Cette observation vaut en l'espèce pour l'article 6 du projet qui modifie l'article 9 de l'arrêté royal du 30 juin 2017.

Par conséquent, sauf à modifier l'article 36*sexies* de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', l'article 6 sera omis.

---

[3] Avis 70.902/2 donné le 14 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mai 2022 'modifiant l'arrêté royal du 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' ; avis 72.242/2 donné le 17 octobre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 novembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' ; avis 77.568/2 donné le 8 avril 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 juillet 2025 'modifiant l'arrêté royal du 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux'.

[4] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Observation n° 2 formulée dans l'avis 61.248/2 donné le 26 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 juin 2017 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61248) ; l'observation figure également dans l'avis 66.617/2 donné le 24 octobre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 novembre 2019 'modifiant l'arrêté royal du 30 juin 2017 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux médecins pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66617).

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Article 8

L'article 8 entend conférer au projet un effet rétroactif au 1er janvier 2025.

Compte tenu du caractère incitatif qui est inhérent à toute subvention, il est en principe dépourvu d'intérêt d'accorder une subvention avec effet rétroactif puisque le bénéficiaire potentiel de celle-ci ne peut plus adapter son comportement pour en remplir les critères d'octroi.

En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité 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.

En l'espèce, l'auteur du projet doit s'assurer que la rétroactivité peut être justifiée malgré les conditions fixées par l'article 5, § 2/9, en projet de l'arrêté royal du 30 juin 2017. Ainsi, la question se pose de savoir si tous les médecins concernés ont pu être informés en temps voulu des conditions de l'intervention annuelle pour 2025 [5].

*

[5] Voir dans le même sens l'avis 77.568/2.

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

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

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat geen artikel 2.

De artikelen moeten worden hernummerd in een doorlopende nummering.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het vierde lid bevat een overweging, en moet dus na alle aanhefverwijzingen geplaatst worden.[1]

DISPOSITIEF

Artikel 1

Er dient vermeld te worden dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 'tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers' reeds gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 6 juni 2018, bij het koninklijk besluit van 8 juni 2021, bij het koninklijk besluit van 20 mei 2022, bij het koninklijk besluit van 7 november 2022 en bij het koninklijk besluit van 18 juli 2025.[2]

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 19 en 35.

[2] *Ibidem*, aanbeveling 113.

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Artikel 6

In verschillende adviezen[3] is de volgende opmerking gemaakt over de bepalingen houdende wijziging van artikel 9 van het koninklijk besluit van 30 juni 2017:

"2. In haar advies 61.248/2 van 26 april 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 juni 2017, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

'Artikel 36*sexies* van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', gecoördineerd op 14 juli 1994, voorziet in een financiële tegemoetkoming aan de zorgverleners voor het gebruik van telematica en het elektronisch beheer van medische dossiers.

Die bepaling verleent het ontworpen besluit enkel rechtsgrond voor zover de financiële tegemoetkoming waarin het voorziet, afhangt van dat gebruik van telematica en van dat elektronisch beheer van medische dossiers door de zorgverleners.

(…)

(…) De premie waarin artikel 9 voorziet voor artsen die enkel voldoen aan de voorwaarden inzake de effectieve activiteit, maar niet aan de voorwaarden inzake het effectief gebruik van telematica en het elektronisch beheer van dossiers kan (…) geen rechtsgrond ontlenen aan het voornoemde artikel 36*sexies*.'[4]

Die opmerking geldt ook voor artikel 3 van het ontwerp, waarbij artikel 9 van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 gewijzigd wordt."

In casu geldt die opmerking voor artikel 6 van het ontwerp, waarbij artikel 9 van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 wordt gewijzigd.

[3] Advies 70.902/2 van 14 februari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 mei 2022 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers'; advies 72.242/2 van 17 oktober 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 november 2022 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers; advies 77.568/2 van 8 april 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 juli 2025 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers'.

[4] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* Opmerking 2 van advies 61.248/2 van 26 april 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 juni 2017 'tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61248); die opmerking staat ook in advies 66.617/2 van 24 oktober 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 november 2019 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de huisartsen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers' (http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/66617).

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡

Bijgevolg moet artikel 6 weggelaten worden, behalve ingeval artikel 36*sexies* van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994' wordt gewijzigd.

Artikel 8

Artikel 8 verleent aan het ontwerp terugwerking tot 1 januari 2025.

Gelet op het aansporende karakter dat inherent is aan elke tegemoetkoming, heeft het in beginsel geen zin een tegemoetkoming met terugwerkende kracht toe te kennen, aangezien de potentiële begunstigde van die tegemoetkoming zijn gedrag niet meer kan aanpassen om aan de criteria voor de toekenning ervan te voldoen.

In ieder geval dient eraan herinnerd te worden dat besluiten krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet ze toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, met name 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.

In casu moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen dat de terugwerking kan worden verantwoord, ondanks de in het ontworpen artikel 5, § 2/9, van het koninklijk besluit van 30 juni 2017 vastgestelde voorwaarden. Zo rijst de vraag of alle betrokken artsen tijdig op de hoogte konden worden gebracht van de voorwaarden van de jaarlijkse tegemoetkoming voor 2025.[5]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

[5] Zie in dezelfde zin advies 77.568/2.

‡LW-BBDJOBHBI-HIIICVT‡