



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.250/2
du 18 mai 2026

advies 79.250/2
van 18 mei 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
28 juin 2016 portant fixation
de l'intervention personnelle
des bénéficiaires pour
prestations dentaires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 juni 2016 tot vaststelling
van het persoonlijk aandeel
van de rechthebbenden voor
tandheelkundige
verstrekkingen'

Le 20 avril 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 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 mai 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Ahmed TIOURIRINE, auditeur.

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 mai 2026.

*

Op 20 april 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 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ahmed TIOURIRINE, 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 mei 2026.

*

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

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique visé à l'alinéa 1^{er}, soit l'article 37, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' permet au Roi d'augmenter l'intervention personnelle des bénéficiaires. Or, l'objet du projet est de supprimer une telle intervention et non de l'augmenter. Comme l'a confirmé la déléguée, le fondement juridique du projet est l'alinéa 2 du même article 37, § 1^{er}.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

2. S'agissant de l'alinéa 3 qui vise l'avis de la Commission de contrôle budgétaire, la section de législation a déjà pu exposer ce qui suit :

« L'alinéa 3 mentionne sous la forme d'un visa l'avis de la Commission de contrôle budgétaire donné le 25 septembre 2024 alors que l'obtention de cet avis n'est pas imposée par l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée.

Interrogé sur le fondement exact de cette formalité, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

'Cet AR est en lien avec l'AR nomenclature.

L'article 37 permet de fixer des interventions personnelles 'pour les soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 1^o, 7bis, 7ter, 7quater et 7septies'.

L'article 37 ne prévoit pas expressément le passage par la Commission de contrôle budgétaire néanmoins il s'agit bien d'un passage à la CCB qui est liée au fait qu'il y a une proposition de modification de nomenclature soumise au CSS et à la CCB et par conséquent le projet est communiqué à la CCB en application de l'article 35, § 2 [qui] prévoit :

'§ 2. Le Roi peut apporter des modifications à la nomenclature des prestations de santé visée au § 1^{er} :

1^o sur la base de la proposition formulée d'initiative par le conseil technique compétent, soumise à la commission de conventions ou d'accords correspondante qui décide de sa transmission au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire ;

2^o sur la base de la proposition formulée par le conseil technique compétent à la demande du Ministre ou de la commission de conventions ou d'accords correspondante. Ces propositions sont communiquées au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire ;'.

La CCB ne pourrait pas donner un avis sur l'impact budgétaire de la proposition de la nomenclature sans avoir le dossier complet avec la partie sur les tickets modérateurs même si en l'occurrence l'intervention est nulle'.

Si la section de législation peut concevoir que la Commission de contrôle budgétaire ne peut utilement se prononcer sur l'impact budgétaire d'une modification de nomenclature qu'en ayant concomitamment connaissance de la part d'intervention personnelle que le bénéficiaire aura à payer dans le cadre des nouvelles prestations son avis préalable ne s'impose que pour l'arrêté modifiant la nomenclature (et ce, en vertu de l'article 22, 4°, alinéa 2, de la loi coordonnée ¹).

Formellement, l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée n'impose comme formalité préalable que la proposition ou l'avis préalable du Comité de l'assurance. En outre, l'article 35 de la loi coordonnée auquel fait référence le délégué du Ministre n'est pas applicable à la procédure administrative des arrêtés fondés sur l'article 37 de la même loi.

Pour ces raisons, l'avis de la Commission de contrôle budgétaire ne constituant pas une formalité préalable obligatoire, il ne doit pas figurer au préambule sous la forme d'un visa mais, si l'auteur du projet l'estime utile, sous celle d'un considérant qui sera placé après les visas ² » ³.

Il y a lieu de réitérer cette observation.

3. Il convient de compléter les alinéas 5 et 6 par les dates auxquelles les avis et accord visés ont été donnés, à savoir respectivement les 23 mars et 15 avril 2026.

4. L'alinéa 7, relatif à l'avis du Conseil d'État, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 79.250/2 du Conseil d'État donné le 18 mai 2026, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁴.

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Cette disposition énonce que « [l]e Comité de l'assurance : [...]

4° décide de la transmission au Ministre des propositions de modification de la nomenclature des prestations de santé visée aux articles 23, § 2 et 35, § 1^{er}, sauf quand il s'agit d'une proposition élaborée par le Ministre conformément à l'article 35, § 2, 3°, auquel cas la proposition doit toujours être transmise au Ministre.

Le Comité de l'assurance prend sa décision après avis de la Commission de contrôle budgétaire rendu au plus tard dans le mois qui suit l'envoi simultané des changements de nomenclature concernés au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire. À défaut d'un avis rendu dans le délai précité d'un mois, l'avis est considéré comme donné. Le Comité de l'assurance peut adapter les propositions susmentionnées de modifications de la nomenclature avant qu'elles ne soient envoyées au ministre, si tous les membres du Comité de l'assurance présents ayant voix délibérative marquent leur accord avec cette adaptation ».

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 19.

³ Avis 77.294/2 donné le 8 janvier 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 janvier 2025 'modifiant l'arrêté royal du 28 juin 2016 portant fixation de l'intervention personnelle des bénéficiaires pour prestations dentaires'.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 adaptée et formule F 3-5-2 adaptée.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire, il sera précisé que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 juin 2016 a été remplacé par l'arrêté royal du 28 mars 2024.

Article 3

Le projet intègre des prestations qui sont insérées dans la nomenclature par le projet sur lequel la section de législation a donné l'avis 79.249/2 le 12 mai 2026. L'entrée en vigueur de ce projet est fixée au 1^{er} juin 2026.

Le projet à l'examen ne peut dès lors entrer en vigueur avant le 1^{er} juin 2026.

Interrogée à ce propos et invitée à justifier la rétroactivité au 1^{er} mai 2026, la déléguée a exposé ce qui suit :

« Pour les deux arrêtés royaux, enrôlé sous le n° 79.249/2 et n° 79.250/2, une entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juin 2026. En raison d'un malentendu, l'arrêté royal ticket modérateur a été signé par le Ministre avec une date d'entrée en vigueur erronée. Notre intention est bel et bien que ces deux arrêtés royaux entrent en vigueur simultanément le 1^{er} juin 2026 ».

Le dispositif sera revu en conséquence.

*

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

AANHEF

1. De rechtsgrond waarnaar verwezen wordt in het eerste lid, namelijk artikel 37, § 1, derde lid, van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994', machtigt de Koning om het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden te verhogen. Het ontwerp strekt er evenwel toe dat aandeel op te heffen in plaats van te verhogen. De gemachtigde heeft bevestigd dat de rechtsgrond van het ontwerp berust in het tweede lid van datzelfde artikel 37, § 1.

Het eerste lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. In verband met het derde lid, waarin verwezen wordt naar het advies van de Commissie voor begrotingscontrole, heeft de afdeling Wetgeving eerder al op het volgende gewezen:

"Het derde lid vermeldt het advies van de Commissie voor begrotingscontrole van 25 september 2024 als een aanhefverwijzing, terwijl artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet niet voorschrijft dat dit advies verkregen moet worden.

Op de vraag op grond waarvan dat advies juist is ingewonnen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

'Cet AR est en lien avec l'AR nomenclature.

L'article 37 permet de fixer des interventions personnelles 'pour les soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 1°, 7bis, 7ter, 7quater et 7septies'.

L'article 37 ne prévoit pas expressément le passage par la Commission de contrôle budgétaire néanmoins il s'agit bien d'un passage à la CCB qui est liée au fait qu'il y a une proposition de modification de nomenclature soumise au CSS et à la CCB et par conséquent le projet est communiqué à la CCB en application de l'article 35, § 2 [qui] prévoit :

'§ 2. Le Roi peut apporter des modifications à la nomenclature des prestations de santé visée au § 1^{er}:

1° sur la base de la proposition formulée d'initiative par le conseil technique compétent, soumise à la commission de conventions ou d'accords correspondante qui décide de sa transmission au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire;

2° sur la base de la proposition formulée par le conseil technique compétent à la demande du Ministre ou de la commission de conventions ou d'accords correspondante. Ces propositions sont communiquées au Comité de l'assurance et à la Commission de contrôle budgétaire;'

La CCB ne pourrait pas donner un avis sur l'impact budgétaire de la proposition de la nomenclature sans avoir le dossier complet avec la partie sur les tickets modérateurs même si en l'occurrence l'intervention est nulle.¹

Hoewel de afdeling Wetgeving kan begrijpen dat de Commissie voor begrotingscontrole zich enkel naar behoren kan uitspreken over de budgettaire impact van een wijziging van de nomenclatuur wanneer zij tevens kennis heeft van het bedrag van het persoonlijk aandeel dat de rechthebbende in het kader van de nieuwe verstrekkingen zal moeten betalen, moet de commissie enkel vooraf om advies gevraagd worden over het besluit tot wijziging van de nomenclatuur (en dit krachtens artikel 22, 4°, tweede lid, van de gecoördineerde wet¹).

Formeel gezien schrijft artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet als voorafgaand vormvereiste enkel voor dat het Verzekeringscomité een voorstel doet of een voorafgaand advies uitbrengt. Voorts geldt artikel 35 van de gecoördineerde wet waarnaar de gemachtigde van de minister verwijst niet voor de administratieve procedure inzake de besluiten die steunen op artikel 37 van diezelfde wet.

Om die redenen moet het advies van de Commissie voor begrotingscontrole, aangezien het geen verplicht voorafgaand vormvereiste is, niet in de aanhef vermeld worden in de vorm van een lid beginnend met de woorden “gelet op” maar, indien de steller van het ontwerp dit nuttig acht, in de vorm van een overweging die na de aanhefverwijzingen moet komen.^{2,3}

In casu dient deze opmerking herhaald te worden.

3. Het vijfde en het zesde lid dienen aangevuld te worden met de datum waarop het advies en de akkoordbevinding gegeven zijn waarnaar verwezen wordt, namelijk respectievelijk 23 maart en 15 april 2026.

4. Het zevende lid, met betrekking tot het advies van de Raad van State, moet gesteld worden als volgt:

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Die bepaling stelt dat “[h]et Verzekeringscomité: (...)

⁴° beslist over het doorsturen aan de Minister van de voorstellen tot wijziging van de in de artikelen 23, § 2 en 35, § 1, bedoelde nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, behoudens wanneer het gaat om een voorstel uitgewerkt door de Minister overeenkomstig artikel 35, § 2, 3°, in welk geval het voorstel steeds moet worden doorgestuurd naar de Minister.

Het Verzekeringscomité neemt zijn beslissing na advies van de Commissie voor begrotingscontrole, uitgebracht uiterlijk binnen de maand na het gelijktijdig doo[rs]turen aan het Verzekeringscomité en aan de Commissie voor begrotingscontrole van de betrokken nomenclatuurwijzigingen. Bij ontstentenis van een advies binnen de voornoemde termijn van een maand, wordt het advies geacht gegeven te zijn. Het Verzekeringscomité kan de vorenbedoelde voorstellen tot wijziging van de nomenclatuur aanpassen, vooraleer ze door te sturen aan de minister, indien alle aanwezige stemgerechtigde leden van het Verzekeringscomité hun akkoord betuigen met deze aanpassing.”

² Voetnoot 3 van het geciteerde advies: *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 19.

³ Advies 77.294/2 van 8 januari 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 januari 2025 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 tot vaststelling van het persoonlijk aandeel van de rechthebbenden voor tandheelkundige verstrekkingen’.

“Gelet op advies 79.250/2 van de Raad van State, gegeven op 18 mei 2026, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁴

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de inleidende zin moet vermeld worden dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 2016 vervangen is bij het koninklijk besluit van 28 maart 2024.

Artikel 3

In het ontwerp worden verstrekkingen opgenomen die in de nomenclatuur ingevoegd zijn bij het ontwerp waarover de afdeling Wetgeving op 12 mei 2026 advies 79.249/2 gegeven heeft. Dat ontwerp treedt in werking op 1 juni 2026.

Het voorliggende ontwerp kan dan ook niet in werking treden vóór 1 juni 2026.

Op een vraag in dat verband en op het verzoek de terugwerking tot 1 mei 2026 te verantwoorden, heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“Pour les deux arrêtés royaux, enrôlé sous le n° 79.249/2 et n° 79.250/2, une entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juin 2026. En raison d'un malentendu, l'arrêté royal ticket modérateur a été signé par le Ministre avec une date d'entrée en vigueur erronée. Notre intention est bel et bien que ces deux arrêtés royaux entrent en vigueur simultanément le 1^{er} juin 2026.”

Het dispositief moet dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.