

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 september 1995 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen", heeft op 21 september 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 septembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", a donné le 21 septembre 1995 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"En raison de l'urgence motivée par la dissolution de sociétés mutualistes prévue au 1er janvier 1996 et les modalités de liquidation à prévoir préalablement par les assemblées générales, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen. De betrokken wetsbepaling luidt als volgt :

"Behouden vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet en tot op een door de Koning, in Ministerraad overlegd besluit, bepaalde datum, de hoedanigheid van "maatschappij van onderlinge bijstand" :

a) (...);

b) de maatschappijen van onderlinge bijstand die op de datum van inwerkingtreding van deze wet als dusdanig erkend waren in de zin van artikel 1 van

.../...

voornoemde wet van 23 juni 1894, aangesloten waren bij een in de zin van artikel 3 van voornoemde wet erkend verbond en minstens een dienst organiseren zoals bepaald in artikel 3, b), van deze wet en die minimum 5 000 leden telt".

1.2. Men zal vaststellen dat in het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit slechts een partiële uitvoering wordt gegeven aan de sub 1.1 aangehaalde wetsbepaling, aangezien de in artikel 1 van het ontwerp beoogde "ontbinding" geen betrekking heeft op de maatschappijen "... waarvan de totaliteit der prestaties der in artikel 3, eerste lid, b) en c), van de voornoemde wet van 6 augustus 1990 bedoelde diensten aan de leden toegekend, gedurende het jaar 1994, tenminste 3 miljoen frank bedroeg".

In dit verband is aan de Raad van State meegedeeld dat, wat die laatste categorie van maatschappijen betreft, de uitsluiting ervan van het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp, is ingegeven door praktische bezwaren die vooralsnog zijn gerezen bij de integratie van die maatschappijen in de bestaande ziekenfondsstructuur. Deze mededeling ten spijt, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich nochtans ertoe genoopt de hierna volgende opmerkingen te formuleren omtrent de slechts gedeeltelijke uitvoering van artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990.

2.1. De ontworpen regeling komt erop neer dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de in artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 beoogde maatschappijen van onderlinge bijstand, aangezien een aantal onder hen krachtens de regeling in ontwerp per 1 januari 1996 de hoedanig-

.../...

heid van maatschappij van onderlinge bijstand zullen verliezen, terwijl zulks niet het geval is voor de in artikel 1 van het ontwerp omschreven maatschappijen welke van het toepassingsgebied van het ontwerp worden uitgesloten. De laatstgenoemde maatschappijen zullen derhalve ook nog na 1 januari 1996 de hoedanigheid van maatschappij van onderlinge bijstand behouden, tenzij uiteraard voor die datum ook uitvoering zou zijn gegeven aan het meermaals genoemd wetsartikel 70, § 1, b), wat die maatschappijen betreft.

Het is de vraag of een dergelijk onderscheid in behandeling van de betrokken maatschappijen van onderlinge bijstand in overeenstemming is met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Men weet immers dat een dergelijk verschil in behandeling, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, enkel aanvaardbaar is voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en, gelet op het doel en de gevolgen van de beoogde maatregelen, in redelijkheid verantwoord is (1). Het zal zaak zijn van de Regering om erop toe te zien dat voor het in het ontwerp voorgestane onderscheid een dergelijk objectief criterium voorhanden is en dat het onderscheid in redelijkheid valt te verantwoorden.

2.2. Nog wat het in het ontwerp vervatte onderscheid tussen de betrokken maatschappijen van onderlinge bijstand

(1) Zie onder meer Arbitragehof, arrest nr. 23/89 van 13 oktober 1989, overweging B.1.3; arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.8; arrest nr. 34/93 van 6 mei 1993, overweging B.2; arrest nr. 64/94 van 14 juli 1994, overweging B.4.

betreft, valt op te merken dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 70 van de wet van 6 augustus 1990 moet worden afgeleid dat het 's wetgevers' bedoeling lijkt te zijn geweest om het behoud van het statuut van maatschappij van onderlinge bijstand in de tijd te beperken en dat de wetgever daarbij zelfs een vrij concrete tijdsperiode voor ogen heeft gestaan, namelijk een periode van maximum vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet, periode welke met andere woorden verstrijkt op 1 januari 1996 (1).

Niettegenstaande in de tekst van artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 uiteindelijk niet van enige maximumtermijn voor het behoud van de hoedanigheid van maatschappij van onderlinge bijstand wordt gewaagd, blijkt niettemin duidelijk uit de parlementaire voorbereiding van artikel 70 van de wet dat eraan de bedoeling ten grondslag ligt om de in die bepaling vervatte overgangsregeling niet

(1) In de memorie van toelichting bij de latere artikelen 68 tot 70 van de wet werd verklaard : "Zowel het behoud als het verkrijgen van het statuut van maatschappij van onderlinge bijstand zal beperkt worden in de tijd. Bij een in Ministerraad overlegd besluit zal de duur ervan vastgelegd worden waarbij het de bedoeling is dat deze maximum vijf jaar zal bedragen" (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1989-1990, nr. 1153/1, blz. 28). Tijdens de bespreking in de bevoegde kamercommissie wordt er evenwel door de minister op gewezen dat de zoëven genoemde termijn van vijf jaar een streefdoel uitmaakt en dat "... om niet in moeilijkheden te komen ingevolge onverwachte gebeurtenissen, ... het niet aangewezen (is) die termijn in de wet zelf op te nemen" (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1989-1990, nr. 1153/6, blz. 98).

zonder beperking in de tijd te laten voortduren, doch dat integendeel ernaar dient te worden gestreefd die regeling binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet van 6 augustus 1990 te beëindigen.

Wat, meer concreet, de maatschappijen van onderlinge bijstand betreft welke vooralsnog van de toepassing van de ontworpen regeling worden uitgesloten, merkt de Raad van State, afdeling wetgeving, op dat de Regering, ook wat die maatschappijen betreft, uitvoering zal moeten geven aan het meermaals genoemde artikel 70, § 1, b), van de wet, en dat zulks - in overeenstemming met de wil van de wetgever zoals die uit de aangehaalde parlementaire voorbereiding valt af te leiden - met passende spoed zal dienen te geschieden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift zou ervan duidelijker blijk moeten geven dat met het ontwerp slechts ten dele uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990. Daartoe volstaat het te schrijven :

"Koninklijk besluit tot uitvoering, wat bepaalde maatschappijen van onderlinge bijstand betreft, van artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen".

.../...

Aanhef.

In fine van het eerste lid van de aanhef kan de bepaling welke het ontwerp tot rechtsgrond strekt worden gepreciseerd als volgt :

"... en de landsbonden van ziekenfondsen, inzonderheid op artikel 70, § 1, b);".

Artikel 1.

In artikel 1 zou nauwer moeten worden aangesloten bij de terminologie van artikel 70, § 1, van de wet van 6 augustus 1990. Dit houdt in dat de redactie van het artikel wordt aangepast als volgt :

"Artikel 1. De in artikel 70, § 1, b), van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen bedoelde maatschappijen van onderlinge bijstand, verliezen op 1 januari 1996 de hoedanigheid van maatschappij van onderlinge bijstand, met uitzondering evenwel van die maatschappijen waarvan ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 2.

De rechtszekerheid zou ermee zijn gediend indien de ontworpen regeling van een uitdrukkelijke datum van

.../...

inwerkingtreding zou worden voorzien. In ieder geval zal erop moeten worden toegezien dat het besluit in ontwerp ten laatste op 1 januari 1996 in werking treedt en dat er ter zake niet wordt teruggewerkt.

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"En raison de l'urgence motivée par la dissolution de sociétés mutualistes prévue au 1er janvier 1996 et les modalités de liquidation à prévoir préalablement par les assemblées générales, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1.1. Le projet d'arrêté royal, soumis pour avis, vise à mettre en oeuvre l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités. La disposition législative concernée est formulée comme suit :

"Maintiennent à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et jusqu'à une date déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, la qualité de "société mutualiste" :

a) (...);

b) les sociétés mutualistes qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, étaient reconnues comme telles au sens de l'article premier de la loi du 23 juin 1894 précitée, étaient affiliées à une fédération reconnue au sens de l'article 3 de la même loi, et organisent au moins un service tel que défini à l'article 3, b), de la présente loi et qui compte au minimum 5.000 membres".

.../...

1.2. L'on constatera que le projet soumis pour avis ne constitue qu'une mise en oeuvre partielle de la disposition législative citée sous le point 1.1., dès lors que la "dissolution" prévue à l'article 1er du projet, ne porte pas sur les sociétés "... dont le montant total des prestations accordées aux membres, au cours de l'année 1994, au titre de services visés à l'article 3, alinéa 1er, b) et c), de la loi du 6 août 1990 précitée, s'élevait à 3 millions de francs au moins".

A ce sujet, il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'en ce qui concerne cette dernière catégorie de sociétés, leur exclusion du champ d'application du projet soumis est motivée par des objections d'ordre pratique qui se sont posées jusqu'à présent lors de l'intégration de ces sociétés dans la structure existante des sociétés mutualistes. Nonobstant cette communication, le Conseil d'Etat, section de législation, se voit contraint de formuler les observations suivantes au sujet de la mise en oeuvre, qui reste partielle, de l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990.

2.1. La règle en projet revient à faire une distinction entre les sociétés mutualistes, visées à l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990, dès lors que, en vertu de la règle en projet, plusieurs d'entre elles perdront la qualité de société mutualiste au 1er janvier 1996, tandis que tel n'est pas le cas des sociétés définies à l'article 1er du projet, qui sont exclues du champ d'application du projet. Ces dernières sociétés conserveront donc, même après le 1er janvier 1996, la qualité de société mutualiste, à moins que, avant cette date, l'article 70, § 1er, b),

.../...

précité, n'ait également été mis en oeuvre en ce qui concerne ces sociétés.

La question se pose de savoir si pareille distinction dans le traitement des sociétés mutualistes concernées et conforme aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination. En effet, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, une telle différence de traitement n'est admissible que pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et que, compte tenu du but et des effets des mesures projetées, elle soit raisonnablement justifiée (1). Il incombera au Gouvernement de veiller à ce que la distinction opérée dans le projet soit basée sur un tel critère objectif et que la distinction puisse se justifier raisonnablement.

2.2. Sur la distinction que le projet établit entre les sociétés mutualistes concernées, il convient de remarquer encore qu'il faut bien inférer des travaux préparatoires de l'article 70 de la loi du 6 août 1990, que le législateur apparaît avoir entendu limiter dans le temps le maintien du statut de sociétés mutualistes et qu'à cet égard il a même envisagé un laps de temps assez concret, à savoir une période de cinq ans au plus à partir de la date de l'entrée

(1) Voir notamment Cour d'arbitrage, arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989, considérant B.1.3.; arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, considérant B.8; arrêt n° 34/93 du 6 mai 1993, considérant B.2.; arrêt n° 64/94 du 14 juillet 1994, considérant B.4.

en vigueur de la loi, période qui vient donc à expiration le 1er janvier 1996 (1).

Bien que le texte de l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990 ne fasse pas mention, en définitive, d'un quelconque délai maximum pour le maintien de la qualité de société mutualiste, il appert clairement, toutefois, des travaux préparatoires de l'article 70 de la loi, que cet article est inspiré par la volonté de ne pas laisser subsister, sans limitation de durée, le régime transitoire qui y est prévu, mais qu'au contraire il convient de tendre à mettre fin à ce régime dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1990.

En ce qui concerne, plus concrètement, les sociétés mutualistes qui sont exclues, jusqu'à l'heure actuelle, de l'application de la règle en vigueur, le Conseil d'Etat, section de législation, observe qu'en ce qui concerne ces sociétés également, le Gouvernement devra mettre en oeuvre l'article 70, § 1er, b), précité, de la loi, et que, conformément à la volonté du législateur, telle qu'elle

(1) Il est déclaré dans l'exposé des motifs des futurs articles 68 à 70 de la loi : "Tant la conservation que l'obtention du statut de société mutualiste sera limitée dans le temps. L'intention est que ce délai, qui sera fixé par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, soit de cinq ans maximum". (Doc. Chambre des représentants, 1989-1990, n° 1153/1, p. 28). Lors de la discussion devant la commission compétente de la Chambre, le ministre souligne toutefois que le délai précité de cinq ans constitue un objectif et que "... il a toutefois été jugé préférable de ne pas inscrire ce délai dans la loi afin d'éviter des difficultés au cas où, à la suite d'événements imprévus, cet objectif ne pourrait être atteint". (Doc. Chambre des représentants, 1989-1990, n° 1153/6, p. 98).

s'infère des travaux préparatoires cités, il devra y procéder avec toute la diligence requise.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il devrait apparaître plus clairement, dans l'intitulé, que le projet ne constitue qu'une mise en oeuvre partielle de l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990. A cette fin, il suffit d'écrire :

"Arrêté royal portant exécution, en ce qui concerne certaines sociétés mutualistes, de l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités".

Préambule.

A la fin du premier alinéa du préambule, la disposition qui procure le fondement légal au projet, pourrait être précisée comme suit :

"... et aux unions nationales de mutualités, notamment l'article 70, § 1er, b);".

.../...

Article 1er.

La terminologie de l'article 1er devrait être mieux harmonisée avec celle de l'article 70, § 1er, de la loi du 6 août 1990. Il conviendrait dès lors d'adapter la rédaction de cet article comme suit :

"Article 1er. Les sociétés mutualistes visées à l'article 70, § 1er, b), de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, perdent la qualité de société mutualiste au 1er janvier 1996, à l'exception toutefois des sociétés dont ...(la suite comme dans le projet).

Article 2.

La sécurité juridique requiert qu'une date expresse d'entrée en vigueur soit inscrite dans la règle en projet. Il faudra veiller, en tout état de cause, à ce que l'arrêté en projet entre en vigueur le 1er janvier 1996 au plus tard et qu'aucune rétroactivité ne soit prévue en la matière.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.