

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.358/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2007 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijzigingen aan de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van de ziekenfondsen", heeft op 8 maart 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt nieuwe verplichtingen in hoofde van de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen in te voegen in de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen. Met die verplichtingen beoogt het ontwerp inzonderheid de juridische zekerheid van de leden te verhogen, enerzijds op het vlak van hun recht op aansluiting bij deze entiteiten en bij hun diensten, anderzijds op het vlak van de geboden dekking en de gevraagde bijdragen in het kader van de diensten "hospitalisatie" en "dagvergoedingen".

2. Artikel 1 van het ontwerp voegt met dat doel een aantal nieuwe paragrafen toe aan artikel 9 van voornoemde wet.

In het ontworpen artikel 9, § 1*bis*, wordt erin voorzien dat een ziekenfonds en een landsbond van ziekenfondsen, behalve in twee uitzonderingsgevallen, niet mogen weigeren iemand aan te sluiten die het recht geniet op geneeskundige prestaties en uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, bedoeld in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Bovendien wordt bepaald dat een ziekenfonds of een landsbond de aansluiting bij een dienst "hospitalisatie" van een persoon die voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden om lid te zijn van de inrichtende entiteit in beginsel niet mag weigeren. Ook wordt een principieel verbod ingevoerd om een persoon, die bij een ander ziekenfonds aansluit, te verplichten om een wachttijd te vervullen, als voorwaarde om een dienst van de vrije en aanvullende verzekering te kunnen genieten die door deze aansluiting toegankelijk wordt.

Het ontworpen artikel 9, § 1*ter*, bevat definities van de begrippen dienst "hospitalisatie" en dienst "dagvergoedingen".

Het ontworpen artikel 9, § 1*quater*, stelt de criteria vast om te bepalen wanneer bepaalde diensten van de aanvullende verzekering als "gelijkaardig" kunnen worden beschouwd. Tevens wordt bepaald dat de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen eventuele betwistingen dienaangaande beslecht.

Het ontworpen artikel 9, § 1*quinqüies*, strekt ertoe de mogelijkheden voor het ziekenfonds om beperkingen in te voeren op het vlak van de tussenkomst, naar aanleiding van reeds bestaande ziekten en aandoeningen, nauwkeurig af te bakenen. Het invullen van een medische vragenlijst wordt verplicht gesteld in geval er beperkingen zijn op het vlak van de tussenkomst. Voorts worden de gevallen bepaald waarin een ziekenfonds of een landsbond een onopzettelijk verzwijgen of onopzettelijk onjuist meedelen van gegevens via de medische vragenlijst kan invoeren om een tussenkomst in het kader van een dienst hospitalisatie of dagvergoedingen te weigeren. Tot slot worden in deze paragraaf ook de voorwaarden bepaald waaronder de bijdragen van een dienst "hospitalisatie" of "dagvergoedingen" of de dekking van de leden ervan kunnen worden gewijzigd.

Het ontworpen artikel 9, § 1*sexies*, voorziet in een evaluatie van de nieuwe regeling uiterlijk op 1 oktober 2008 en machtigt de Koning om, in functie van de vaststellingen in het kader van die evaluatie, te bepalen of de in de ontworpen regeling voorziene verboden behouden blijven na 31 december 2008. Bij gebrek aan tijdige evaluatie wordt het ontworpen artikel 9, § 1*bis*, tweede en derde lid, en § 1*quinqüies*, tweede lid, opgeheven.

Artikel 1 van het ontwerp bevat tot slot de opheffing van artikel 9, § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990.

Artikel 2 van het ontwerp voegt twee gevallen toe waarin de Controledienst de goedkeuring van de statuten van de mutualistische entiteiten kan weigeren en vervangt met dat doel artikel 11, § 2, van voornoemde wet.

Het ontwerp bevat geen bepaling aangaande de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan evenwel de bedoeling worden afgeleid om de ontworpen regeling in werking te laten treden op 1 juli 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De tekst van het ontwerp van wet dient te worden voorafgegaan door een koninklijk besluit waarin de bevoegde minister of ministers ermee worden belast het ontwerp van wet, in naam van de Koning, bij de bevoegde parlementaire vergadering in te dienen.

Artikel 1

Ontworpen artikel 9, § 1bis

1. De voorwaarde bedoeld in het ontworpen artikel 9, § 1bis, eerste lid, 2/, is onduidelijk geformuleerd. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat deze voorwaarde slaat op de weigering of de intrekking van de aanvaarding van de individuele mutatie van een persoon, met toepassing van de wetgeving betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, door de landsbond waarbij het ziekenfonds, dat deze persoon wou verlaten, is aangesloten. De ontworpen tekst zou echter ook zo begrepen kunnen worden dat een ziekenfonds of een landsbond de aansluiting van een persoon mag weigeren indien het ziekenfonds waarvan deze persoon oorspronkelijk lid was, bij dezelfde landsbond is aangesloten als het nieuwe ziekenfonds. Dit lijkt niet overeen te stemmen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zoals weergegeven in de memorie van toelichting. De ontworpen tekst moet bijgevolg dermate worden aangepast dat hij beter aansluit bij de bedoeling die eraan ten grondslag ligt.

2. Het ontworpen artikel 9, § 1bis, tweede lid, bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de leeftijd kan vaststellen vanaf wanneer het verbod tot weigering van aansluiting bij de dienst hospitalisatie niet van toepassing is. In afwachting van dergelijk besluit bepaalt het ontwerp dat het verbod tot weigering niet van toepassing is indien een persoon op het ogenblik van zijn aansluiting bij de dienst ten minste 65 jaar is. Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, dient deze aan de Koning verleende machtiging nader te worden afgebakend, door de criteria en de grenzen te bepalen die de Koning hierbij in acht zal moeten nemen.

.../...

3. In de memorie van toelichting wordt nog verduidelijkt dat, eenmaal een persoon aangesloten is bij een dienst van de aanvullende verzekering, die persoon, krachtens het huidige artikel 9, § 2, derde lid, van de wet van 6 augustus 1990, niet mag worden uitgesloten om redenen van leeftijd of gezondheid. Ten einde dit ook tot uitdrukking te brengen in de ontworpen tekst, dient het ontworpen artikel 9, § 1bis, tweede lid, aan te vangen met de woorden "Onverminderd § 2, derde lid,".

4. De inleidende zin van artikel 1, 1/, van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst te worden geredigeerd als volgt:

"er wordt een § 1bis ingevoegd, luidende:".

De redactie van de inleidende zin van artikel 1, 2/, 3/, 4/ en 5/, dient in de Nederlandse tekst telkens op dezelfde wijze te worden aangepast.

Nog in de Nederlandse tekst dient in het eerste lid van het ontworpen artikel 9, § 1bis, te worden geschreven "bij (niet: tot) de door hem ingerichte dienst".

5. In het ontworpen artikel 9, § 1bis, eerste lid, 2/, dient aan het begin in de Nederlandse tekst het woord "indien" te worden geschrapt, terwijl in de Franse tekst op dezelfde plaats moet worden geschreven "que la mutualité ...".

Ontworpen artikel 9, § 1quater

Teneinde elke twijfel omtrent de juridische aard van het handelen van de Controledienst, bedoeld in het ontworpen artikel 9, § 1quater, laatste lid, weg te nemen, verdient het aanbeveling dat lid als volgt te redigeren:

"In geval van betwisting met betrekking tot het gelijkaardige karakter van een dienst "hospitalisatie", een dienst "dagvergoedingen" en elke andere dienst bedoeld in de artikelen 3, eerste lid, b) en c), en 7, § 2, neemt de Controledienst een beslissing omtrent het gelijkaardige karakter ervan".

Ontworpen artikel 9, § 1^{quinqüies}

1. In de Nederlandse tekst dient in het ontworpen artikel 9, § 1^{quinqüies}, tweede lid, 2/, te worden geschreven "een al dan niet in de tijd beperkte periode (niet: perioden)".

2. In het vijfde lid van het ontworpen artikel 9, § 1^{quinqüies}, wordt bepaald dat de bijdragen slechts onder bepaalde voorwaarden mogen worden "gewijzigd". Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat die voorwaarden enkel gelden in geval van verhoging en dus niet bij verlaging van de bijdragen, is het aangewezen om het woord "gewijzigd" te vervangen door het woord "verhoogd".

Ontworpen artikel 9, § 1^{sexies}

1. In het ontworpen artikel 9, § 1^{sexies}, tweede lid, wordt aan de Koning de bevoegdheid toegekend om "in functie van de vaststellingen in het kader van voormelde evaluatie" bij een in Ministerraad overlegd besluit vast te stellen of de verboden vermeld in het eerste lid van deze paragraaf behouden blijven na 31 december 2008.

Vastgesteld moet worden dat op die wijze aan de Koning machtiging wordt verleend om een essentiële beleidskeuze te maken die, overeenkomstig de grondwettelijke beginselen betreffende de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, principieel aan de wetgever toekomt. Teneinde met die beginselen in overeenstemming te zijn, dienen in de ontworpen bepaling de grenzen waarbinnen en de criteria volgens welke de Koning die bevoegdheid kan uitoefenen, nauwkeurig te worden aangegeven. De voorwaarde "in functie van de vaststellingen in het kader van voormelde evaluatie", welke thans in de ontworpen bepaling is opgenomen, voldoet niet aan dat nauwkeurigheidsvereiste.

2. In het derde lid van het ontworpen artikel 9, § 1^{sexies}, verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk de datum te bepalen waarop de betrokken bepalingen worden opgeheven.

Slotopmerking

Indien het wel degelijk overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de ontworpen regeling in werking te laten treden op 1 juli 2007, verdient het aanbeveling het ontwerp aan te vullen met een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.358/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relatif aux modifications à la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", a donné le 8 mars 2007 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend insérer de nouvelles obligations pour les mutualités et les unions nationales de mutualités dans la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités. Par ces obligations, le projet vise notamment à accroître la sécurité juridique des membres, d'une part, sur le plan de leur droit à l'affiliation à ces entités et à leurs services et, d'autre part, sur le plan de la couverture offerte ainsi que des cotisations demandées dans le cadre des services "hospitalisation" et "indemnités journalières".

2. L'article 1^{er} du projet ajoute à cet effet un certain nombre de paragraphes nouveaux à l'article 9 de la loi susvisée.

L'article 9, § 1^{bis}, en projet, prévoit que, sauf dans deux cas, une mutualité ou une union nationale de mutualités ne peut pas refuser l'affiliation d'une personne qui bénéficie du droit aux prestations de santé et aux indemnités d'incapacité de travail, visée dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Il prévoit en outre qu'une mutualité ou une union nationale de mutualités ne peut en principe pas refuser l'affiliation à un service "hospitalisation" d'une personne qui satisfait aux conditions légales et réglementaires prévues pour être membre de l'entité qui l'organise. Il instaure également une interdiction de principe d'obliger une personne qui s'affilie à une autre mutualité à accomplir un stage à titre de condition requise pour bénéficier d'un service de l'assurance libre et complémentaire qui devient accessible par cette affiliation.

L'article 9, § 1^{ter}, en projet, définit les notions de service "hospitalisation" et de service "indemnités journalières".

L'article 9, § 1^{quater}, en projet, fixe les critères visant à déterminer quand certains services de l'assurance complémentaire pourront être considérés comme "similaires". Il prévoit également que l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités tranche d'éventuelles contestations à cet égard.

L'article 9, § 1^{quinq}ues, en projet, entend délimiter avec précision les possibilités pour la mutualité d'introduire des limitations d'intervention à l'occasion de maladies et d'affections préexistantes. Il impose l'obligation de remplir un questionnaire médical en cas de limitations d'intervention. Le projet détermine ensuite les cas dans lesquels une mutualité ou une union nationale peut invoquer une omission ou une inexactitude non intentionnelle dans la communication de données en réponse au questionnaire médical pour refuser une intervention dans le cadre d'un service hospitalisation ou indemnités journalières. Enfin, ce paragraphe fixe également les conditions auxquelles peuvent être modifiées les cotisations d'un service "hospitalisation" ou "indemnités journalières" ou la couverture des membres.

L'article 9, § 1^{sex}ies, en projet, prévoit une évaluation de la nouvelle réglementation pour le 1^{er} octobre 2008 au plus tard et habilite le Roi à déterminer, en fonction des constatations qui seront faites dans le cadre de cette évaluation, si les interdictions prévues dans la réglementation en projet seront maintenues après le 31 décembre 2008. À défaut d'une évaluation effectuée dans les délais, l'article 9, § 1^{bis}, alinéas 2 et 3, et § 1^{quinq}ues, alinéa 2, en projet, est abrogé.

L'article 1^{er} du projet prévoit enfin l'abrogation de l'article 9, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 6 août 1990.

L'article 2 du projet prévoit deux cas supplémentaires dans lesquels l'Office de contrôle peut refuser son assentiment aux statuts des entités mutualistes et remplace à cet effet l'article 11, § 2, de la loi susmentionnée.

Le projet ne comprend pas de disposition concernant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Des pièces jointes à la demande d'avis il ressort toutefois que la réglementation en projet devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2007.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préalable

Le texte du projet de loi doit être précédé d'un arrêté royal chargeant le ou les ministres compétents de présenter le projet de loi, au nom du Roi, à l'assemblée parlementaire compétente.

Article 1^{er}

Article 9, § 1bis en projet

1. La condition visée à l'article 9, § 1bis, alinéa 1^{er}, 2/, en projet n'est pas clairement formulée. Il peut être déduit de l'exposé des motifs que cette condition porte sur le refus ou le retrait de l'acceptation de la mutation individuelle d'une personne, en application de la législation relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, par l'union nationale à laquelle est affiliée la mutualité que ladite personne voulait quitter. Le texte en projet pourrait toutefois être également compris en ce sens qu'une mutualité ou une union nationale peut refuser l'affiliation d'une personne si la mutualité dont cette personne était initialement membre, est affiliée à la même union nationale que la nouvelle mutualité. Cela ne semble pas correspondre à l'intention des auteurs du projet, telle qu'elle est formulée dans l'exposé des motifs. Le texte en projet doit par conséquent être adapté afin qu'il corresponde mieux à l'intention dont il procède.

2. L'article 9, § 1bis, alinéa 2, en projet, dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer l'âge à partir duquel l'interdiction de refus d'affiliation au service hospitalisation n'est plus applicable. En attendant un tel arrêté, le projet prévoit que l'interdiction de refus n'est pas applicable si, au moment de son affiliation au service, une personne est âgée d'au moins 65 ans. Pour être conforme aux principes constitutionnels régissant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, le texte en projet doit mieux définir cette habilitation conférée au Roi, en fixant les critères et les limites que le Roi devra observer à cet égard.

3. L'exposé des motifs précise encore que, une fois affiliée à un service de l'assurance complémentaire, une personne ne peut, aux termes de l'article 9, § 2, alinéa 3, actuel de la loi du 6 août 1990, en être exclue pour des raisons d'âge ou de santé. Afin d'exprimer également cette précision dans le texte en projet, l'article 9, § 1*bis*, alinéa 2, en projet, doit commencer par les mots "Sans préjudice du § 2, alinéa 3, ...".

4. La phrase liminaire de l'article 1^{er}, 1/, du projet doit être rédigée dans le texte néerlandais comme suit:

"er wordt een § 1*bis* ingevoegd, luidende:".

La rédaction de la phrase liminaire des 2/, 3/, 4/ et 5/ de l'article 1^{er}, doit être adaptée de la même manière dans le texte néerlandais.

Toujours dans le texte néerlandais, il convient d'écrire à l'alinéa 1^{er} de l'article 9, § 1*bis*, en projet "bij (et non : tot) de door hem ingerichte dienst".

5. Au début du texte néerlandais de l'article 9, § 1*bis*, alinéa 1^{er}, 2/, en projet, il convient de supprimer le mot "indien". Dans le texte français on écrira, au même endroit, "que la mutualité ...".

Article 9, § 1*quater* en projet

Afin de dissiper tout doute quant à la nature juridique de l'intervention de l'Office de contrôle visée à l'article 9, § 1*quater*, dernier alinéa, en projet, il est recommandé de rédiger cet alinéa comme suit:

"En cas de contestation quant au caractère similaire d'un service «hospitalisation», d'un service «indemnités journalières» et de tout autre service visé aux articles 3, alinéa 1^{er}, b) et c), et 7, § 2, c'est l'Office de contrôle qui tranche."

Article 9, § 1^{quiquies} en projet

1. Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 1^{quiquies}, alinéa 2, 2/, il convient d'écrire: "een al dan niet in de tijd beperkte periode (et non : perioden)".

2. L'alinéa 5 de l'article 9, § 1^{quiquies}, en projet dispose que les cotisations ne peuvent être "modifiées" que sous certaines conditions. S'il entre dans les intentions des auteurs du projet de prévoir que ces conditions s'appliquent uniquement en cas de hausse des cotisations, et donc pas en cas de baisse de celles-ci, il est indiqué de remplacer le mot "modifiées" par "augmentées".

Article 9, § 1^{sexies} en projet

1. L'article 9, § 1^{sexies}, alinéa 2, en projet, confère au Roi le pouvoir de déterminer "en fonction des constatations lors de l'évaluation précitée", par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, si les interdictions mentionnées à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe sont maintenues après le 31 décembre 2008.

Force est de constater que le Roi est habilité de cette manière à opérer un choix politique essentiel qui, conformément aux principes constitutionnels relatifs aux rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, appartient en principe au législateur. Pour être conforme à ces principes, la disposition en projet devra indiquer précisément les limites dans lesquelles et les critères selon lesquels le Roi peut exercer ce pouvoir. La condition "en fonction des constatations lors de l'évaluation précitée", inscrite actuellement dans la disposition en projet, ne satisfait pas à cette exigence de précision.

2. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 3 de l'article 9, § 1^{sexies}, en projet, il est recommandé d'indiquer la date à laquelle sont abrogées les dispositions concernées.

Observation finale

Si l'intention des auteurs du projet est effectivement de faire entrer en vigueur la réglementation en projet au 1^{er} juillet 2007, il est recommandé de compléter le projet par une disposition explicite en ce sens.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme. I. VOS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME