

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.023/1
VAN 5 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 10 februari 2009 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van het artikel 19, vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.023/1
DU 5 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 10 février 2009, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 19, alinéa 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", a donné l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure van afzetting van een bestuurder van een ziekenfonds of landsbond van ziekenfondsen te regelen en vindt daartoe rechtsgrond in artikel 19, vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, naar luid waarvan de Koning de wijze bepaalt waarop de bestuurders worden verkozen en afgezet.

Aangezien het ontwerp tevens voorziet in een regeling van klachtenbehandeling door de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, biedt ook artikel 52, 10/, van de voornoemde wet van 6 augustus 1990 rechtsgrond ¹, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning een algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van wetten verleent.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdend met hetgeen omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, dient het eerste lid van de aanhef te worden vervangen door de twee volgende leden:

"Gelet op de Grondwet, artikel 108;

Gelet op de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, artikel 19, vierde lid, en artikel 52, 10/, gewijzigd bij de wet van 2 augustus 2002;"

⁽¹⁾ Artikel 52, 10/, van de wet van 6 augustus 1990 luidt: "Onverminderd de overige bevoegdheden die hem krachtens deze wet en krachtens of in uitvoering van andere wetten worden verleend heeft de Controledienst tot opdracht: (...) iedere klacht in verband met de uitvoering van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten te onderzoeken en er het passende gevolg aan te geven".

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp maakt het mogelijk dat, wanneer met betrekking tot de beslissing tot afzetting van een bestuurder, in de algemene vergadering het aanwezigheidsquorum van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp niet is bereikt, er overeenkomstig artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990, een tweede algemene vergadering wordt bijeengeroepen "die geldig beraadslaagt, ongeacht het aantal aanwezige leden".

Artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 luidt:

"Indien het vereiste aanwezigheidsquorum de eerste maal niet is bereikt, wordt een tweede algemene vergadering bijeengeroepen. Op de dagorde van deze vergadering kunnen slechts punten worden hernomen die op de dagorde van de eerste algemene vergadering stonden. Deze tweede algemene vergadering beraadslaagt geldig welke ook het aantal aanwezige leden zij".

Vraag is of de in artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 vervatte regeling een algemene draagwijdte heeft en onder meer ook van toepassing is ingeval de algemene vergadering moet beslissen over de afzetting van een bestuurder, temeer daar artikel 19, tweede lid, van de voornoemde wet bepaalt dat de algemene vergadering kan beslissen tot de afzetting van een bestuurder en dat hiervoor twee derde van de leden aanwezig moet zijn en de beslissing met een meerderheid van twee derde van de stemmen moet worden genomen, zonder dat evenwel wordt voorzien in de mogelijkheid van bijeenroeping van een tweede algemene vergadering zonder vereiste van aanwezigheidsquorum.

Het is derhalve onduidelijk of voor artikel 6 van het ontwerp rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 19 van de wet van 6 augustus 1990 en of met name die bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 18, § 1, van die wet, zodat de in deze laatste bepaling vervatte mogelijkheid om een tweede algemene vergadering samen te roepen ongeacht het aantal daarop aanwezige leden, ook zou gelden in geval van afzetting van een bestuurder. Alleen de wetgever kan terzake een

sluitend antwoord geven en op dat vlak voor de noodzakelijke rechtszekerheid zorgen².

Artikel 9

Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, herneemt wat reeds volgt uit artikel 52, 10/, van de wet van 6 augustus 1990. Wil men, ter wille van de leesbaarheid van de ontworpen regeling, het betrokken lid toch behouden in het ontwerp, dan verdient het aanbeveling om in dat lid te schrijven:

"Overeenkomstig artikel 52, 10/, van de wet van 6 augustus 1990, kan iedere klacht in verband met de toepassing van dit besluit worden voorgelegd aan de Controledienst".

⁽²⁾ Nu kunnen enkel in de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 2003, die artikel 18 van de wet van 6 augustus 1990, heeft gewijzigd, bepaalde indicaties worden gevonden. Zo werd onder meer gesteld dat artikel 18, § 1, tweede lid, van de laatstgenoemde wet bepaalt dat in geval het aanwezigheidsquorum van de algemene vergadering een eerste maal niet bereikt wordt, de tweede algemene vergadering geldig beraadslaagt, welke ook het aantal aanwezige leden bedraagt, "en welke ook het voorwerp van de beraadslaging zij" (*Parl. St.*, Kamer 2003-04, nr. 51K0473/001, 68). Dergelijke sporadische verduidelijkingen zijn evenwel onvoldoende om de ontworpen regeling op dat punt een voldoende rechtszekere wettelijke grondslag te bieden.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend régler la procédure de révocation d'un administrateur d'une mutualité ou d'une union nationale de mutualités et pour ce faire, trouve un fondement juridique dans l'article 19, alinéa 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, aux termes duquel le Roi détermine les procédures d'élection et de révocation des administrateurs.

Le projet prévoyant en outre de régler le traitement des plaintes par l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, il trouve également un fondement juridique dans l'article 52, 10/, de la loi précitée du 6 août 1990 ³, combiné avec l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Compte tenu des observations concernant le fondement juridique du projet, on remplacera le premier alinéa du préambule par les deux alinéas suivants:

"Vu la Constitution, l'article 108;

Vu la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, l'article 19, alinéa 4, et l'article 52, 10/, modifié par la loi du 2 août 2002;"

⁽³⁾ L'article 52, 10/, de la loi du 6 août 1990 dispose: "Sans préjudice des autres compétences que lui accorde la présente loi et par ou en exécution d'autres lois, l'Office de contrôle a pour missions: (...) d'examiner et de donner la suite adéquate à toute plainte en rapport avec l'exécution de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution".

Article 6

L'article 6 du projet permet que, lorsque le quorum de présences visé à l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, pour décider de la révocation d'un administrateur, n'est pas atteint à l'assemblée générale, une deuxième assemblée générale "qui délibère valablement, quel que soit le nombre de membres présents" soit convoquée conformément à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990.

L'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 dispose:

"Si le quorum de présence exigé n'est pas atteint la première fois, une deuxième assemblée générale est convoquée. Ne peuvent être repris à l'ordre du jour de cette assemblée, que des points qui étaient inscrits à l'ordre du jour de la première assemblée générale. Cette seconde assemblée générale délibère valablement quel que soit le nombre de membres présents".

La question se pose de savoir si la règle inscrite à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990, a une portée générale et, entre autres, si elle est également applicable lorsque l'assemblée générale doit statuer sur la révocation d'un administrateur, d'autant plus que l'article 19, alinéa 2, de la loi précitée, dispose que l'assemblée générale peut prononcer la révocation d'un administrateur et que pour cela, deux tiers des membres doivent être présents et que la décision doit être prise avec une majorité de deux tiers des voix, sans prévoir toutefois la possibilité de convoquer une deuxième assemblée générale non soumise au quorum de présence.

Dès lors, on n'aperçoit pas si l'article 6 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 19 de la loi du 6 août 1990 et si, notamment, cette disposition doit être combinée avec l'article 18, § 1^{er}, de cette loi, de sorte que la possibilité, inscrite dans cette dernière disposition, de convoquer une seconde

assemblée générale quel que soit le nombre de membres présents, serait également applicable en cas de révocation d'un administrateur. Seul le législateur peut apporter une réponse concluante et procurer la sécurité juridique requise en la matière ⁴.

Article 9

L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, reproduit ce qui résulte déjà de l'article 52, 10/, de la loi du 6 août 1990. Si, par souci de lisibilité, on souhaite néanmoins maintenir l'alinéa concerné dans le projet, il est recommandé de le formuler en ces termes :

"Conformément à l'article 52, 10/, de la loi du 6 août 1990, toute plainte relative à l'application du présent arrêté peut être soumise à l'Office de contrôle".

⁽⁴⁾ Or, seuls les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 2003, qui a modifié l'article 18 de la loi du 6 août 1990, peuvent fournir certaines indications. C'est ainsi qu'il a entre autres été précisé que l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi citée en dernier, dispose que si le quorum des présences de l'assemblée générale n'est pas atteint la première fois, la deuxième assemblée générale délibère valablement, quel que soit le nombre de membres présents "et quel que soit également l'objet de délibération" (*Doc. parl.*, Chambre 2003-04, n° 51K0473/001, 68). Ces précisions sporadiques sont toutefois insuffisantes pour procurer aux dispositions en projet un fondement légal offrant une sécurité juridique adéquate.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
P. BARRA,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,
M. TISON,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

Le rapport a été présenté par
M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. M. VAN DAMME.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME