

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.481/1/V
VAN 19 JULI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juni 2010 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 60^{quater}, eerste lid, en artikel 62^{octies}, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure te bepalen betreffende de uitspraak, de termijnen en de betalingswijzen van de administratieve geldboeten, de dwangsommen en de minnelijke schikkingen die als sanctie kunnen worden opgelegd wegens inbreuken op de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 1 februari 2001 tot uitvoering van het artikel 60*quater*, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 60*quater*, eerste lid, en 62*octies* van de voornoemde wet van 6 augustus 1990.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Luidens artikel 1 verzoekt de Raad van de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, alvorens een administratieve geldboete uit te spreken omwille van een inbreuk begaan door een landsbond van ziekenfondsen of door een ziekenfonds, dat niet optreedt als verzekeringstussenpersoon, de betrokkene die de inbreuk heeft begaan, bij een ter post aangetekende brief binnen dertig kalenderdagen na ontvangst van de bij ter post aangetekende brief om zijn verweermiddelen schriftelijk te doen gelden bij de Controledienst. Deze brief wordt geacht te zijn ontvangen de eerste werkdag nadat hij ter post is afgegeven.

Er dient te dezen te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn het recht van verdediging van de geadresseerden op een onevenredige wijze beperkt, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing ¹.

Weliswaar vertrekt de termijn in artikel 1, eerste lid, niet van de datum van de verzending, maar van de "ontvangst" van de brief. De vraag rijst of dit volstaat om aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof te voldoen.

In zijn rechtspraak heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het redelijk verantwoord is dat om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijn begint te lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Volgens het Hof kan de doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden, eveneens worden bereikt door de termijn te laten ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid ervan kennis heeft kunnen nemen, dit wil zeggen op de datum waarop de aangetekende brief aan zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop

⁽¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 170/2003, 17 december 2003; Grondwettelijk Hof, nr. 166/2005, 16 november 2005; Grondwettelijk Hof, nr. 34/2006, 1 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 85/2007, 7 juni 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 123/2007, 26 september 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 162/2007, 19 december 2007.

hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij de post heeft afgehaald ². De dag waarop de geadresseerde geacht wordt naar alle waarschijnlijkheid kennis ervan genomen te hebben is de derde werkdag waarop de brief aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst (artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek) ³.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook om de rechten van verdediging optimaal te garanderen, artikel 1, eerste lid, tweede zin, te herschrijven als volgt:

"Deze brief wordt geacht te zijn ontvangen de derde werkdag die volgt op die waarop deze aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst".

Bovendien verdient het aanbeveling om de term "werkdag" te omschrijven aangezien het niet zonder meer duidelijk is of de zaterdag als een werkdag dient te worden beschouwd ⁴.

Deze opmerkingen kunnen, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor artikel 2, eerste lid, tweede zin, en artikel 4, tweede lid, tweede zin.

6. In artikel 1, tweede lid, wordt in de mogelijkheid voorzien voor de betrokken landsbond van ziekenfondsen of het betrokken ziekenfonds, indien hij daar schriftelijk om verzoekt binnen de termijn van dertig kalenderdagen na ontvangst van de bij ter post aangetekende brief, om voorafgaandelijk mondeling te worden gehoord. Artikel 1, tweede lid, tweede zin, bepaalt echter dat "nieuwe argumenten aangehaald na het verloop van de termijn bedoeld in het vorige lid [...] bij de behandeling van het dossier [...] door de voornoemde Raad" niet in aanmerking kunnen worden genomen.

(2) Grondwettelijk Hof, nr. 34/2006, 1 maart 2006, B.10 - B.11.

(3) Grondwettelijk Hof, nr. 85/2007, 7 juni 2007, B.4.

(4) In een arrest van 30 januari 2009 heeft het Hof van Cassatie uitspraak gedaan over de toepassing van artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de zaterdag niet als werkdag is beschouwd. In de conclusies van het openbaar ministerie bij een andere zaak die door het Hof van Cassatie is behandeld, wordt echter de stelling verdedigd dat voor de toepassing van voormeld artikel 53*bis* de zaterdagen moeten worden meegeteld, terwijl voor de toepassing van artikel 53, tweede lid, Gerechtelijk Wetboek de zaterdag niet als werkdag dient te worden beschouwd (zie de conclusies van advocaat-generaal HENKES onder Cass. 23 juni 2006, *Pas. I*, 2006, (1497), 1500, voetnoot 6).

De Raad van State vraagt zich af of het niet logischer zou zijn, als aan de betrokken landsbond van ziekenfondsen of het betrokken ziekenfonds de mogelijkheid wordt geboden om voorafgaandelijk mondeling te worden gehoord, om deze ook op de hoorzitting nog toe te laten bijkomende verweermiddelen aan te voeren, nu er mag worden vanuit gegaan dat de definitieve beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete nog niet genomen is.

Het bezwaar dat degene die niet om het voorafgaandelijk mondeling horen heeft verzocht slechts over een termijn van dertig dagen beschikt om zijn verweermiddelen voor te dragen, terwijl degene die wel om het voorafgaandelijk horen heeft verzocht over een langere termijn hiervoor beschikt, is enkel een gevolg dat voortvloeit uit de houding van de betrokkene zelf.

De Raad is zich ervan bewust dat deze opmerking nauw samenhangt met de beleidsinzichten van de stellers van het ontwerp. De opmerking is niet bedoeld om afbreuk te doen aan de beleidsvrijheid van de Koning, die vrij blijft om de ontworpen regelingen aan te nemen, maar wel om diens bijzondere aandacht voor dit aspect van het ontwerp te vragen.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor artikel 2, tweede lid, van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	B. SEUTIN,	staatsraad, voorzitter,
	P. BARRA, P. SOURBRON,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

B. SEUTIN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.481/1/V
DU 19 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 29 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 60^{quater}, alinéa 1^{er}, et de l'article 62^{octies}, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer la procédure relative au prononcé, aux délais et aux modes de paiement des amendes administratives et astreintes ainsi qu'aux règlements transactionnels pouvant être imposés comme sanction pour des infractions à la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

Le projet est appelé à remplacer l'arrêté royal du 1^{er} février 2001 portant exécution de l'article 60^{quater}, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 60^{quater}, alinéa 1^{er}, et 62^{octies} de la loi précitée du 6 août 1990.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Selon l'article 1^{er}, avant de prononcer une amende administrative en raison d'une infraction commise par une union nationale de mutualités ou par une mutualité n'agissant pas en tant qu'intermédiaire d'assurance, le Conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités invite l'auteur de l'infraction, par lettre recommandée à la poste, à faire valoir par écrit, dans les trente jours civils de la réception de celle-ci, ses moyens de défense auprès de l'Office de contrôle. Cette lettre est considérée comme reçue le premier jour ouvrable qui suit sa remise à la poste.

En l'espèce, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle, le choix de la date d'envoi comme point de départ d'un délai de recours ou de réclamation apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, ces délais commençant à courir à un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de la décision ¹.

À l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est vrai, le délai ne commence pas à courir à partir de la date d'envoi, mais à partir de la date de "réception" de la lettre. La question se pose de savoir si cela suffit pour se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a souligné qu'il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, les délais de procédure commencent à courir à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Selon la Cour, l'objectif d'éviter l'insécurité juridique peut aussi être atteint en faisant courir le délai à partir du jour où le destinataire a pu, selon toute vraisemblance, en avoir connaissance, c'est-à-dire à la date où le pli recommandé a été présenté à son domicile, sans avoir égard à la date à laquelle, le cas échéant, il a effectivement retiré le pli à la poste ². Le jour où le destinataire est supposé, en toute vraisemblance, en avoir pris connaissance est le troisième jour ouvrable qui suit celui où la lettre a été remise aux

(1) Cour constitutionnelle, n/ 170/2003, 17 décembre 2003; Cour constitutionnelle, n/ 166/2005, 16 novembre 2005; Cour constitutionnelle, n/ 34/2006, 1^{er} mars 2006; Cour constitutionnelle, n/ 43/2006, 15 mars 2006; Cour constitutionnelle, n/ 85/2007, 7 juin 2007; Cour constitutionnelle, n/ 123/2007, 26 septembre 2007; Cour constitutionnelle, n/ 162/2007, 19 décembre 2007.

(2) Cour constitutionnelle, n/ 34/2006, 1^{er} mars 2006, B.10-B.11.

services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire (article 53*bis* du Code judiciaire)³.

Afin de garantir de manière optimale les droits de la défense, les auteurs du projet réécriront l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, comme suit:

"Cette lettre est considérée comme reçue le troisième jour ouvrable qui suit sa remise aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire".

En outre, mieux vaudrait préciser le terme "jour ouvrable", étant donné qu'il n'est pas certain, à première vue, que le samedi doit être considéré comme un jour ouvrable⁴.

Ces observations peuvent également être formulées, *mutatis mutandis*, à l'égard de l'article 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et de l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase.

6. L'article 1^{er}, alinéa 2, prévoit la possibilité, pour l'union de mutualités ou la mutualité concernée, si elle en formule la demande par écrit dans les trente jours civils de la réception de la lettre recommandée à la poste, d'être entendue oralement au préalable. L'article 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, dispose cependant que "des arguments nouveaux avancés après l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent ne peuvent [...] pas être pris en considération par ledit Conseil lors du traitement du dossier".

Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus logique, dans la mesure où l'union de mutualités ou la mutualité concernées ont la possibilité d'être entendues oralement au préalable, de leur permettre également d'invoquer de nouveaux moyens de

(3) Cour constitutionnelle, n/ 85/2007, 7 juin 2007, B.4.

(4) Dans un arrêt du 30 janvier 2009, la Cour de cassation s'est prononcée sur l'application de l'article 53*bis* du Code judiciaire, jugeant que le samedi n'est pas un jour ouvrable. Toutefois, les conclusions du ministère public dans une autre affaire traitée par la Cour de cassation défendent la thèse selon laquelle, pour l'application de l'article 53*bis* précité, le samedi doit être pris en compte, tandis que pour l'application de l'article 53, alinéa 2, du Code judiciaire, le samedi ne doit pas être considéré comme un jour ouvrable (voir les conclusions de l'avocat général HENKES sous Cass., 23 juin 2006, *Pas.*, I, 2006, (1497), 1500, note de bas de page 6).

défense à l'audience, puisqu'il peut être supposé que la décision définitive d'imposer une amende administrative n'a pas encore été prise.

Le problème que soulève la circonstance que celle qui n'a pas demandé à être entendue au préalable ne dispose que d'un délai de trente jours pour présenter ses moyens de défense, alors que celle qui a demandé à être entendue au préalable dispose d'un délai plus long, n'est que la conséquence de la démarche de l'intéressée même.

Le Conseil conçoit que cette observation est étroitement liée aux conceptions politiques des auteurs du projet. Elle n'a pas pour objet de porter atteinte à la marge d'action du Roi, qui reste libre d'adopter les règles en projet, mais d'attirer plus particulièrement son attention sur cet aspect du projet.

Cette observation peut également être formulée, *mutatis mutandis*, à l'égard de l'article 2, alinéa 2, du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	B. SEUTIN,	conseiller d'État, président,
	P. BARRA, P. SOURBRON,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

B. SEUTIN