KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.622/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juli 2010 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk "tot uitvoering van artikel 75, § 2, 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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen welke artikelen van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen van toepassing zijn op de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering en op de Kas der Geneeskundige Verzorging van de NMBS-Holding. De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 maart 2010.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 75, § 2, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen (hierna: de wet). Naar luid van die wetsbepaling bepaalt de Koning welke artikelen van deze wet van toepassing zijn op de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering en op de Kas der Geneeskundige Verzorging van de NMBS-Holding.

ALGEMENE OPMERKING

5. De wetsbepalingen die door het ontworpen besluit van toepassing worden verklaard op de twee betrokken instellingen, omvatten een aantal maatregelen die door de Raad van de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen kunnen worden genomen. Eén van die maatregelen betreft de benoeming van een bijzondere commissaris, overeenkomstig de artikelen 60, eerste lid, 3/, en 61, van de wet.

De Raad van State vraagt zich af hoe deze maatregelen zich verhouden tot de analoge maatregel die reeds van toepassing is voor de Kas der Geneeskundige Verzorging van de NMBS-Holding, nu die instelling onder het toepassingsgebied valt van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De artikelen 9 en 10 van die wet voorzien immers in de controle door middel van één of meer regeringscommissarissen. Die wetsbepalingen worden niet buiten toepassing gesteld door artikel 7*bis* van dezelfde wet.

Ook voor wat betreft de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering rijzen analoge vragen, nu deze Hulpkas weliswaar niet meer onder het toepassingsgebied van de wet van 16 maart 1954 valt, maar alleszins als een openbare instelling van sociale zekerheid onderworpen is aan een gelijkaardig controlemechanisme ingevolge het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. De artikelen 23 en 24 van dit besluit voorzien eveneens in de controle door middel van twee regeringscommissarissen.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan of de cumulatie van de aangehaalde controlemechanismen op beide instellingen niet kan leiden tot problemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. De woorden "onverminderd artikel 75, tweede, derde en vierde lid, van de wet van 26 april 2010 houdende diverse bepalingen inzake de organisatie van de aanvullende ziekteverzekering (I)" zijn overbodig en kunnen beter worden weggelaten, aangezien de verwijzing betrekking heeft op diensten die door de twee betrokken instellingen niet worden aangeboden.

7. De ontworpen regeling krijgt door deze bepaling uitwerking met ingang van 1 maart 2010. Deze datum stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van de genoemde wet van 26 april 2010.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is evenwel enkel toelaatbaar indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat - wat in casu niet het geval is -, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het op retroactieve wijze van toepassing verklaren van de in artikel 1 van het ontwerp opgesomde bepalingen van de wet van 6 augustus 1990 op de twee betrokken instellingen op alle punten kan worden ingepast in één van de voornoemde gevallen waarin dergelijke terugwerkende kracht toelaatbaar kan worden geacht. Nu al kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, opmerken dat zulks niet het geval is ten aanzien van sommige van de in artikel 1 van het ontwerp opgesomde bepalingen van de wet van 6 augustus 1990, met name die welke in vergelijking met het koninklijk besluit van 7 september 2003, dat door het ontworpen besluit wordt opgeheven, voorzien in nieuwe administratieve sancties die aan de betrokken instellingen kunnen worden opgelegd.

In artikel 3 van het ontwerp moet in voorkomend geval een onderscheid worden gemaakt tussen de bepalingen van de wet van 6 augustus 1990 die met terugwerkende kracht tot 1 maart 2010 van toepassing kunnen worden verklaard op de twee voornoemde instellingen, en de bepalingen van dezelfde wet (bijvoorbeeld die welke in vergelijking met de thans geldende regeling voorzien in nieuwe of strengere administratieve sancties) die niet op retroactieve wijze op die instellingen toepasselijk kunnen worden gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.622/1/V
DU 24 AOÛT 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 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 75, § 2, 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 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et 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 les articles de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités qui sont applicables à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et à la Caisse des soins de santé de la S.N.C.B. Holding. Les dispositions en projet produisent leurs effets le 1er mars 2010.

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 75, § 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités (ci-après: la loi). Cette disposition habilite le Roi à déterminer quels articles de cette loi sont applicables à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et à la Caisse des soins de santé de la S.N.C.B. Holding.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Les dispositions législatives que l'arrêté en projet déclare applicable aux deux organismes concernés prévoient un certain nombre de mesures que peut prendre le Conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités. Une de ces mesures concerne la nomination d'un commissaire spécial, conformément aux articles 60, alinéa 1er, 3/, et 61 de la loi.

Sachant que la Caisse de soins de santé de la S.N.C.B. Holding tombe dans le champ d'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le Conseil d'État se demande comment ces mesures s'articulent avec la mesure analogue qui s'applique déjà à cet organisme. Le contrôle à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement est en effet prévu par les articles 9 et 10 de cette loi. L'article 7*bis* de la même loi n'écarte pas l'application de ces dispositions législatives.

Des questions analogues se posent également en ce qui concerne la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, dès lors que, bien que cette caisse auxiliaire ne tombe plus dans le champ d'application de la loi du 16 mars 1954, elle est en tout cas un organisme public de sécurité sociale, qui est soumis à un mécanisme de contrôle similaire en vertu de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Les articles 23 et 24 de cet arrêté prévoient également le contrôle à l'intervention de deux commissaires du gouvernement.

Les auteurs du projet doivent examiner si le cumul de ces mécanismes de contrôle sur les deux organismes n'est pas susceptible de provoquer des problèmes.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. Dès lors que la référence concerne des services qui ne sont pas offerts par les deux organismes concernés, les mots "sans préjudice de l'article 75, alinéas 2, 3 et 4, de la loi du 26 avril 2010 portant des dispositions diverses en matière de l'organisation de l'assurance maladie complémentaire (I)" sont superflus et il vaut mieux les omettre.

7. En vertu de cette disposition, la mesure en projet produit ses effets à partir du 1er mars 2010. Cette date correspond à celle de l'entrée en vigueur de la loi du 26 avril 2010, précitée.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est toutefois admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet - ce qui n'est pas le cas en l'espèce -, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et, de ce fait, ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Les auteurs du projet doivent vérifier si l'application rétroactive des dispositions de la loi du 6 août 1990, énumérées à l'article 1er du projet, aux deux organismes concernés peut à tous égards s'inscrire dans l'un des cas précités où un tel effet rétroactif peut être réputé admissible. Le Conseil d'État, section de législation, peut relever dès à présent que tel n'est pas le cas pour certaines dispositions de la loi du 6 août 1990, énumérées à l'article 1er du projet, à savoir celles qui, par comparaison avec l'arrêté royal du 7 septembre 2003, que l'arrêté en projet abroge, prévoient la possibilité d'infliger de nouvelles sanctions administratives aux organismes concernés.

À l'article 3 du projet, il y a lieu, le cas échéant, de faire une distinction entre les dispositions de la loi du 6 août 1990 qui peuvent être déclarées applicables aux deux institutions précitées avec effet rétroactif au 1er mars 2010, et les dispositions de la même loi (par exemple, celles qui, par rapport au régime actuellement en vigueur, prévoient des sanctions administratives nouvelles ou plus sévères), qui ne peuvent pas être appliquées à ces institutions avec effet rétroactif.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS P. LEMMENS