RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.281/1
van 21 november 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen en van artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid en tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 september 2010 tot uitvoering van artikel 70, § 4, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.281/1
du 21 novembre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de l’article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et de l’article 39 de la loi du 17 juillet 2015 portant des dispositions diverses en matière de santé et portant modification de l’arrêté royal du 17 septembre 2010 portant exécution de l’article 70, § 4, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités’

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

Op 20 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen en van artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid en tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 september 2010 tot uitvoering van artikel 70, § 4, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2016.

*

Le 20 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et de l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 portant des dispositions diverses en matière de santé et portant modification de l'arrêté royal du 17 septembre 2010 portant exécution de l'article 70, § 4, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 novembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2016.

*

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regels vast te stellen volgens welke de ziekenfondsen en landsbonden hun statuten moeten bekendmaken op hun website (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts worden met het ontwerp wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 17 september 2010 'tot uitvoering van artikel 70, § 4, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' (artikel 2).

Ten slotte wordt de datum van inwerkingtreding bepaald van artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 'houdende diverse bepalingen inzake gezondheid', waarbij de voornoemde verplichting in de regelgeving werd ingevoerd (artikel 3).

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 'betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' (artikel 1 van het ontwerp), artikel 70, § 4, tweede lid, van dezelfde wet (artikel 2 van het ontwerp), en artikel 56 van de voornoemde wet van 17 juli 2015 (artikel 3 van het ontwerp).

3.2. Gelet op het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond in de voornoemde bepalingen, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet.

3.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten en dat in het huidige derde lid ervan moet worden gerefereerd aan artikel 56 van de wet van 17 juli 2015 in de plaats van naar artikel 39 ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Rekening houdend met de inhoud van het ontwerp kan het opschrift van het ontworpen besluit het best luiden als volgt:

> "Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 september 2010 tot uitvoering van artikel 70, § 4, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, en tot vaststelling van de datum van

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

inwerkingtreding van artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid".

Aanhef

5. Om wetgevingstechnische redenen dient aan het einde van het vierde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) de zinsnede ", gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 april 2013" te worden geschrapt.

Artikel 1

6. Ter wille van de vlotte leesbaarheid wordt artikel 1 van het ontwerp het best ingedeeld in paragrafen.

Bovendien behoeft inzonderheid de Nederlandse tekst ervan nog een grondig redactioneel nazicht. De opmerkingen die in dat verband hierna worden gemaakt zijn dan ook niet als exhaustief te beschouwen.

7. In een regelgevende tekst is het overbodig om het werkwoord "moeten" te gebruiken (zie bijvoorbeeld artikel 1, tweede, derde en vierde lid, van het ontwerp). Het dwingend karakter volgt immers reeds uit de normatieve aard van de betrokken bepalingen. Het volstaat dan ook om in die bepalingen een actieve vorm van het werkwoord "publiceren" (beter: "bekendmaken") te gebruiken.

8. De Nederlandse tekst van artikel 1, vijfde lid, 4° en 5°, van het ontwerp is gebrekkig gesteld. De gemachtigde stelt voor om de tekst te vervangen als volgt:

"4° indien de laatste wijzigingen, bedoeld in 3°, slechts de bijdragen betroffen en de algemene vergadering een delegatie daartoe aan de raad van bestuur heeft verleend met toepassing van artikel 15, § 3, van de voornoemde wet van 6 augustus 1990, de datum waarop de raad van bestuur beslist heeft om de bijdragen in die zin te wijzigen;

5° de datum waarop de Raad van de Controledienst de laatste wijzigingen aan de statuten zoals opgenomen in de gecoördineerde versie bedoeld onder 2° heeft goedgekeurd;".

Met dit voorstel kan worden ingestemd, met dien verstande dat als gevolg van dat tekstvoorstel ook de Franse tekst zal moeten worden aangepast.

9. In artikel 1, vijfde lid, 7°, van het ontwerp dient in de Franse tekst te worden geschreven "qui leur sont affiliées" (niet: "qui lui sont affiliées").

10. In artikel 1, achtste lid, van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst "Onverminderd het volgende lid en artikel 3, …".

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

Artikel 2

11. Ter wille van de redactionele eenvormigheid met de reeds bestaande bepalingen van het koninklijk besluit van 17 september 2010 verdient het aanbeveling om in de bij artikel 2 ontworpen bepalingen het begrip "maatschappijen van onderlinge bijstand" in de enkelvoudsvorm te gebruiken.

Artikel 3

12. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp is geen datum van inwerkingtreding ingevuld.

Volgens de gemachtigde is het de bedoelding dat zowel artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 als het aan te nemen besluit in werking treden "de dag waarop het besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*".

Die werkwijze kan slechts worden gebillijkt voor zover er bijzondere redenen voorhanden zijn om af te wijken van de gebruikelijke regel van inwerkingtreding van besluiten (de tiende dag volgend op de dag waarop het besluit is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*).

In de mate dergelijke redenen niet voorhanden zijn, en bijgevolg het besluit volgens de voornoemde gebruikelijke regel in werking dient te treden, hetgeen niet noopt tot een uitdrukkelijke bepaling in het ontwerp, kan het volstaan om in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp te schrijven: "Artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid treedt in werking.". Het aan te nemen besluit en artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 zullen dan in werking treden de tiende dag volgend op de dag van de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*.

13. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp dient te worden gerefereerd aan artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 'betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' (niet: artikel 39 van de wet van 17 juli 2015 'houdende diverse bepalingen inzake gezondheid').

*

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les règles selon lesquelles les mutualités et les unions nationales doivent publier leurs statuts sur leur site internet (article 1er du projet).

Par ailleurs, le projet apporte des modifications à l'arrêté royal du 17 septembre 2010 'portant exécution de l'article 70, § 4, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' (article 2).

Enfin, il fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 'portant des dispositions divers en matière de santé', qui a introduit l'obligation précitée dans la législation (article 3).

3.1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' (article 1er du projet), dans l'article 70, § 4, alinéa 2, de la même loi (article 2 du projet) ainsi que dans l'article 56 de la loi précitée du 17 juillet 2015 (article 3 du projet).

3.2. Les dispositions précitées procurant un fondement juridique suffisant, il n'y a pas lieu d'invoquer le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution.

3.3. Il résulte de ce qui précède que le premier alinéa du préambule sera omis et que son troisième alinéa actuel visera l'article 56 et non l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Compte tenu de la portée du projet, mieux vaudrait rédiger l'intitulé de l'arrêté en projet comme suit :

> « Arrêté royal portant exécution de l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, modifiant l'arrêté royal du 17 septembre 2010 portant exécution de l'article 70, § 4, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et fixant la date de l'entrée en vigueur de l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 portant des dispositions diverses en matière de santé ».

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

Préambule

5. Pour des motifs de légistique, à la fin du quatrième alinéa du préambule (qui deviendra le troisième alinéa), on supprimera le membre de phrase « , modifié par l'arrêté royal du 18 avril 2013 ».

Article 1er

6. Afin d'en faciliter la lecture, il serait préférable de diviser l'article 1er du projet en paragraphes.

En outre, le texte néerlandais de celui-ci en particulier, devra être réexaminé en profondeur sur le plan rédactionnel. Les observations formulées ci-après à cet égard ne sauraient dès lors être considérées comme exhaustives.

7. Dans un texte réglementaire, il est superflu d'employer le verbe « devoir » (voir par exemple l'article 1er, alinéas 2, 3 et 4, du projet). En effet, le caractère impératif découle déjà de la nature normative des dispositions concernées. Il suffit dès lors d'employer dans ces dispositions la forme active du verbe « publier » et, en néerlandais, « publiceren » (ou mieux encore : « bekendmaken »).

8. Le texte néerlandais de l'article 1er, alinéa 5, 4° et 5°, du projet présente des lacunes. Le délégué propose de remplacer le texte comme suit :

> « 4° indien de laatste wijzigingen, bedoeld in 3°, slechts de bijdragen betroffen en de algemene vergadering een delegatie daartoe aan de raad van bestuur heeft verleend met toepassing van artikel 15, § 3, van de voornoemde wet van 6 augustus 1990, de datum waarop de raad van bestuur beslist heeft om de bijdragen in die zin te wijzigen;
>
> 5° de datum waarop de Raad van de Controledienst de laatste wijzigingen aan de statuten zoals opgenomen in de gecoördineerde versie bedoeld onder 2° heeft goedgekeurd; »

On peut se rallier à cette proposition, étant entendu que le texte français devra lui aussi être remanié en conséquence.

9. Dans le texte français de l'article 1er, alinéa 5, 7°, du projet, on écrira « qui leur sont affiliées » (et non : « qui lui sont affiliées »).

10. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, alinéa 8, du projet, on écrira « Onverminderd het volgende lid en artikel 3, … ».

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡

Article 2

11. Dans un souci d'uniformité rédactionnelle avec les dispositions existantes de l'arrêté royal du 17 septembre 2010, il est recommandé de mettre au singulier la notion de « sociétés mutualistes » dans les dispositions en projet à l'article 2.

Article 3

12. La date d'entrée en vigueur n'est pas complétée à l'article 3, alinéa 1er, du projet.

Selon le délégué, l'intention est que tant l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 que l'arrêté envisagé entrent en vigueur « le jour de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge* ».

Ce procédé ne peut être admis que s'il existe des motifs particuliers justifiant de déroger à la règle usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés (le dixième jour suivant le jour de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*).

En l'absence de tels motifs et étant donné que l'arrêté doit dès lors entrer en vigueur selon la règle usuelle précitée, ce qui ne nécessite pas de prévoir une disposition expresse dans le projet, il peut suffire d'écrire à l'article 3, alinéa 1er, du projet : « L'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 portant des dispositions diverses en matière de santé entre en vigueur ». L'arrêté envisagé et l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 entreront donc en vigueur le dixième jour suivant le jour de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*.

13. À l'article 3, alinéa 2, du projet, on visera l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' (et non : l'article 39 de la loi du 17 juillet 2015 'portant des dispositions divers en matière de santé').

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CILQLFADE-GACIBUQ‡