RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.577/1
van 22 juni 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 tot uitvoering van artikel 29, §§ 1 en 5, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.577/1
du 22 juin 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant modification de l’arrêté royal du 21 octobre 2002 portant exécution de l’article 29, §§ 1er et 5, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités’

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Op 24 mei 2018 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 wijziging van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 tot uitvoering van artikel 29, §§ 1 en 5, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2018.

*

Le 24 mai 2018, 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 modification de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 portant exécution de l'article 29, §§ 1er et 5, 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 14 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2018.

*

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

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. Artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990 'betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' bepaalt dat de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen hun boekhouding dienen te voeren overeenkomstig het Wetboek van economisch recht (voorheen: de wet van 17 juli 1975 'met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen' (hierna: de Boekhoudwet)).

Met toepassing van artikel 29, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 kan de Koning, op voorstel van de Controledienst, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de volgende elementen met betrekking tot de boekhouding van de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen vaststellen:

- de bijzondere aanvullende en aangepaste regels;

- de artikelen van het Wetboek van economisch recht die niet van toepassing zijn;

en

- de nadere regels m.b.t. de opstelling van de jaarrekening.

Artikel 29, § 5, van de wet van 6 augustus 1990 bepaalt dat de werkingskosten voor de aanvullende verzekeringen (buiten de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen) volledig ten laste vallen van de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen. De berekeningswijze van deze werkingskosten wordt, op advies van de Controledienst, door de Koning vastgesteld via een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Ter uitvoering van voormelde bepalingen stelt het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 'tot uitvoering van artikel 29, §§ 1 en 5, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' de nadere en aanvullende regels vast met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen en de berekening van de werkingskosten voor de aanvullende verzekeringen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit brengt een aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 wat betreft de waarderingsregels van toepassing op de aanvullende verzekeringen. Hierbij wordt rekening gehouden met de wijzigingen die in de wetgeving met betrekking tot deze aanvullende verzekeringen werden

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

aangebracht op grond van de wet van 26 april 2010 'houdende diverse bepalingen inzake de organisatie van de aanvullende ziekteverzekering'.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 29, §§ 1 en 5, van de wet van 6 augustus 1990, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Wat de vervanging in het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 van de verwijzingen naar bepalingen van de Boekhoudwet door verwijzingen naar de overeenstemmende bepalingen van het Wetboek van economisch recht betreft, kan bijkomend rechtsgrond gevonden worden in artikel 13 van de wet van 17 juli 2013 'houdende invoeging van Boek III 'Vrijheid van vestiging, dienstverlening en algemene verplichtingen van de ondernemingen', in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek III en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek III, in boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht', luidende:

> "De Koning kan de verwijzingen in bestaande wetten en koninklijke besluiten naar de bepalingen bedoeld in de artikelen 8 tot 11 vervangen door verwijzingen naar de ermee overeenstemmende bepalingen in het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij deze wet."[1]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt verwezen naar "de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen". Deze wet werd evenwel met ingang van 9 mei 2014 opgeheven door artikel 11 van de wet van 17 juli 2013.

Uit artikel 12 van de wet van 17 juli 2013 blijkt dat "[d]e bestaande wetten en uitvoeringsbesluiten die verwijzen naar de bepalingen bedoeld in de artikelen 8 tot 11 (dit is onder meer de Boekhoudwet), worden geacht te verwijzen naar de overeenkomstige bepalingen in het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij deze wet" en uit artikel 13 van dezelfde wet blijkt tevens dat "[d]e Koning […] de verwijzingen in bestaande wetten en koninklijke besluiten naar de bepalingen bedoeld in de artikelen 8 tot 11 [kan] vervangen door verwijzingen naar de ermee overeenstemmende bepalingen in het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij deze wet".

[1] Overeenkomstig artikel 15 van de wet van 17 juli 2013 *juncto* artikel 1 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 'tot bepaling van de inwerkingtreding van de wet van 17 juli 2013 houdende invoeging van Boek III 'Vrijheid van vestiging, dienstverlening en algemene verplichtingen van de ondernemingen', in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek III en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek III, in boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht' treedt deze bepaling op 9 mei 2014 in werking.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Aangezien het ontwerp ertoe strekt verschillende wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 en er in dat besluit ook meermaals wordt verwezen naar "de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen", verdient het aanbeveling om alle verwijzingen in het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 naar de Boekhoudwet met ingang van 9 mei 2014 te vervangen door verwijzingen naar de ermee overeenstemmende bepalingen in het Wetboek van economisch recht.

Het ontwerp dient op dit punt dan ook nog te worden aangepast. Bijkomend dient in het ontwerp te worden voorzien dat deze wijzigingen uitwerking hebben met ingang van 9 mei 2014.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw tweede lid in de aanhef te worden ingevoegd, geredigeerd als volgt:

"Gelet op de wet van 17 juli 2013 houdende invoeging van Boek III 'Vrijheid van vestiging, dienstverlening en algemene verplichtingen van de ondernemingen', in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek III en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek III, in boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht, artikel 13;".

In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "en 26 april 2010" te worden vervangen door de woorden ", 26 april 2010 en 17 juli 2015".

In het bestaande tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dienen de woorden ", gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 september 2006, 20 juni 2007 en 24 november 2009" te worden geschrapt.

In het bestaande derde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, dienen de woorden "het voorstel" te worden vervangen door de woorden "de voorstellen" en dienen de woorden "15 mei 2014" te worden voorafgegaan door de woorden "3 april 2014 en".

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Artikel 1

6.1. In de Franse tekst van artikel 1 van het ontwerp dienen de woorden "76, alinéa 2, 3°," te worden weggelaten. De huidige versie van artikel 76, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 wordt immers volledig vervangen door de versie opgenomen onder artikel 22, 2°, van het ontwerp.

6.2. De opname van artikel 79 van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 in de lijst met te wijzigen bepalingen in artikel 1 van het ontwerp is overbodig aangezien uit artikel 25, 2°, van het ontwerp blijkt dat de woorden "vrije en" worden geschrapt.

Artikel 2

7.1. Aangezien de wetshistoriek van de artikelen 1, 3°, en 6, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 verschillend is, dient artikel 2 van het ontwerp bij voorkeur te worden opgesplitst in twee onderdelen. Artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 bleef tot op heden ongewijzigd terwijl artikel 6 van hetzelfde koninklijk besluit werd gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 20 juni 2007 en 24 november 2009. Het verdient aanbeveling dat deze wetshistoriek op correcte wijze wordt vermeld.

7.2. In artikel 61, § 4, laatste lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 wordt er eveneens melding gemaakt van het woord "verrichtingen". Gevraagd of dit woord niet ook moet worden vervangen door het woord "inboekingen", antwoordde de gemachtigde bevestigend. De tekst van artikel 2 van het ontwerp dient op dit punt te worden aangepast.

Artikel 3

8.1. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp dienen de woorden ", gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 september 2006," te worden ingevoegd tussen de woorden "hetzelfde besluit" en de woorden "worden volgende wijzigingen".

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot de artikelen 5, 22 en 24 van het ontwerp.

8.2. In het ontworpen artikel 1, 7°, a), van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 is er in de Nederlandse tekst sprake van "rechtstreeks ten laste of ten bate van deze diensten", terwijl er in de Franse tekst sprake is van "directement à la charge de ces services". De Nederlandse en de Franse tekst van de ontworpen bepaling dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Artikel 4

9. In artikel 4 van het ontwerp wordt verwezen naar "artikel 4, zesde lid, van de wet van 17 juli 1975". Zoals hoger reeds werd opgemerkt, werd de wet van 17 juli 1975 met ingang van 9 mei 2014 opgeheven.[2]

Er dient te worden opgemerkt dat de overeenstemmende bepaling in artikel III.84, laatste lid, van het Wetboek van economisch recht inhoudelijk identiek is aan voornoemde bepaling van de Boekhoudwet, zodat het aanbeveling verdient het ontwerp op dit punt aan te passen.

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot de artikelen 18 en 24 van het ontwerp

Artikel 9

10. In artikel 9 van het ontwerp dienen de woorden "de Nederlandse tekst van " en de woorden "le texte français des" te worden geschrapt.

Artikel 11

11. Aangezien de wetshistoriek van de artikelen 46, b) en 65, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 verschillend is, dient artikel 11 van het ontwerp bij voorkeur te worden opgesplitst in twee onderdelen. Artikel 46, b) van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 bleef tot op heden ongewijzigd, terwijl artikel 65, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 september 2006. Het verdient aanbeveling dat deze wetshistoriek op correcte wijze wordt vermeld.

Artikel 12

12. De wetshistoriek ontbreekt in artikel 12 van het ontwerp en dient te worden toegevoegd.

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot artikel 18 van het ontwerp.

[2] Voor de opheffing van voormelde wet van 17 juli 1975 was de verwijzing in artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 naar "artikel 4, zesde lid, van de wet van 17 juli 1975" reeds achterhaald, aangezien er door artikel 13 van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' tussen het tweede en het derde lid van artikel 4 een nieuw lid werd ingevoegd, waardoor de verwijzing naar "artikel 4, zesde lid, van de wet van 17 juli 1975" toen reeds moest worden gelezen als een verwijzing naar "artikel 4, zevende lid, van de wet van 17 juli 1975".

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Artikel 23

13.1. In artikel 23, 1°, van het ontwerp dienen de woorden "in de Nederlandse tekst" en de woorden "dans le texte français" te worden geschrapt.

13.2. In de Nederlandse tekst van artikel 23, 1°, van het ontwerp dient het woord "telkens" te worden ingevoegd tussen de woorden "het administratief centrum" en de woorden "vervangen door".

13.3. In artikel 23, 2°, van het ontwerp dient het woord "telkens" te worden ingevoegd tussen de woorden "'dit centrum' worden" en de woorden "vervangen door".

Artikel 27

14. Artikel 27 van het ontwerp stelt dat de ontworpen wijzigingen uitwerking hebben met ingang van boekjaar 2014.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd om een afdoende verantwoording voor de terugwerkende kracht van de ontworpen wijzigingen aan het koninklijk besluit van 21 oktober 2002, antwoordde de gemachtigde:

> "De terugwerkende kracht naar het boekjaar 2014 wordt verklaard doordat vanaf dat boekjaar de nieuwe structuur van toepassing is voor de organisatie van de aanvullende verzekering met gevolgen voor de boekhouding en de opstelling van de jaarrekening. Door de sector werden in de praktijk deze nieuwe regels dan ook reeds toegepast vanaf het boekjaar 2014."

Er dient te worden opgemerkt dat de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit is ingegeven door het gegeven dat de nieuwe structuur voor de organisatie van de aanvullende verzekering in de praktijk reeds vanaf het boekjaar 2014 toepassing vindt.

Door het verlenen van die terugwerkende kracht wordt de feitelijke toepassing, in het verleden, van de in het ontwerp vervatte regeling geregulariseerd.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke wettelijke of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van bevoegde regelgever in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmelingen van de betrokken normen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet dan ook een voorbehoud maken bij de terugwerkende kracht van het ontwerpbesluit.

*

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

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. L'article 29, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' dispose que les mutualités et les unions nationales de mutualités doivent tenir leur comptabilité conformément aux dispositions du Code de droit économique (auparavant : la loi du 17 juillet 1975 'relative à la comptabilité des entreprises' (ci-après : la loi comptable)).

En application de l'article 29, § 1er, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990, le Roi peut, sur proposition de l'Office de contrôle, déterminer, par arrête délibéré en Conseil des ministres, les éléments suivants en ce qui concerne la comptabilité des mutualités et des unions nationales de mutualités :

- les règles complémentaires et adaptées;

- les articles du Code de droit économique qui ne sont pas d'application;

et

- les modalités d'établissement des comptes annuels.

L'article 29, § 5, de la loi du 6 août 1990 dispose que les frais de fonctionnement des assurances complémentaires (en dehors de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités) sont entièrement à la charge des mutualités et des unions nationales de mutualités. Les règles de calcul des frais de fonctionnement sont déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur avis de l'Office de contrôle.

En exécution des dispositions précitées, l'arrêté royal du 21 octobre 2002 'portant exécution de l'article 29, §§ 1er et 5, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' fixe les modalités et les règles complémentaires relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des mutualités et des unions nationales de mutualités, ainsi qu'au calcul des frais de fonctionnement des assurances complémentaires.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 21 octobre 2002 en ce qui concerne les règles d'évaluation applicables aux assurances complémentaires. Il est tenu compte, à cet égard, des modifications apportées à cette législation en ce qui concerne ces assurances complémentaires sur la base de la loi du 26 avril 2010 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation de l'assurance maladie complémentaire'.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique dans les articles 29, §§ 1er et 5, de la loi du 6 août 1990, dont fait mention le premier alinéa du préambule du projet.

Le remplacement, dans l'arrêté royal du 21 octobre 2002, des références aux dispositions de la loi comptable par des références aux dispositions équivalentes du Code de droit économique peut trouver un fondement juridique complémentaire dans l'article 13 de la loi du 17 juillet 2013 'portant insertion du Livre III 'Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises', dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique', qui s'énonce comme suit :

> « Le Roi peut remplacer les références dans les lois ou arrêtés existants aux dispositions visée[s] aux articles 8 à 11 par des références aux dispositions équivalentes du Code de droit économique, telles qu'insérées par la présente loi » [1].

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Divers endroits du projet renvoient à « la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises ». Or cette loi a été abrogée à partir du 9 mai 2014 par l'article 11 de la loi du 17 juillet 2013.

Il ressort de l'article 12 de la loi du 17 juillet 2013 que « [l]es lois ou arrêtés d'exécution existants qui font référence aux dispositions visées aux articles 8 à 11 (à savoir, notamment, la loi comptable), sont présumés faire référence aux dispositions équivalentes du Code de droit économique, telles qu'insérées par la présente loi », et de l'article 13 de la même loi que « [l]e Roi peut remplacer les références dans les lois ou arrêtés existants aux dispositions visée[s] aux articles 8 à 11 par des références aux dispositions équivalentes du Code de droit économique, telles qu'insérées par la présente loi ».

Dès lors que le projet vise à apporter différentes modifications à l'arrêté royal du 21 octobre 2002 et que cet arrêté fait lui aussi plusieurs fois référence à « la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises », il est recommandé de remplacer à partir du 9 mai 2014 toutes les références à la loi comptable dans l'arrêté royal du 21 octobre 2002 par des références aux dispositions équivalentes du Code de droit économique.

Le projet devra par conséquent encore être adapté sur ce point. Par ailleurs, le projet doit prévoir que ces modifications produisent leur effet le 9 mai 2014.

[1] Conformément à l'article 15 de la loi du 17 juillet 2013, combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 26 mars 2014 'fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 2013 portant insertion du Livre III 'Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises', dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique', cette disposition entre en vigueur le 9 mai 2014.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique.

On insérera un deuxième alinéa dans le préambule, rédigé comme suit :

« Vu la loi du 17 juillet 2013 portant insertion du Livre III 'Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises', dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique, l'article 13; ».

Au premier alinéa du préambule, il y aura lieu de remplacer les mots « et du 26 avril 2010 » par les mots « , du 26 avril 2010 et du 17 juillet 2015 ».

Au deuxième alinéa actuel du préambule, qui devient le troisième alinéa, on supprimera les mots « , modifié par les arrêtés royaux du 15 septembre 2006, 20 juin 2007 et 24 novembre 2009 ».

Au troisième alinéa actuel du préambule, qui deviendra le quatrième alinéa, il conviendra de remplacer les mots « la proposition » par les mots « les propositions » et de remplacer les mots « , faite le 15 mai 2014 » par les mots « , faites le 3 avril 2014 et le 15 mai 2014 ».

Article 1er

6.1. Dans le texte français de l'article 1er du projet, on omettra les mots « 76, alinéa 2, 3°, ». En effet, la version actuelle de l'article 76, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 est entièrement remplacée par la version reproduite à l'article 22, 2°, du projet.

6.2. L'inscription, à l'article 1er du projet, de l'article 79 de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 dans la liste des dispositions à modifier est inutile dès lors qu'il ressort de l'article 25, 2°, du projet que les mots « libre et » sont supprimés.

Article 2

7.1. Les articles 1er, 3°, et 6, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 ayant des historiques différents, il est préférable de scinder l'article 2 du projet en deux éléments. L'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 est demeuré inchangé à ce jour, alors que l'article 6 du même arrêté royal a été modifié par les arrêtés royaux des 20 juin 2007 et 24 novembre 2009. Il est recommandé de mentionner correctement cet historique.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

7.2. L'article 61, § 4, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 fait également mention du mot « opérations ». À la question de savoir s'il ne faut pas aussi remplacer ce mot par le mot « comptabilisations », le délégué a répondu par l'affirmative. On adaptera le texte de l'article 2 du projet sur ce point.

Article 3

8.1. Dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet, on insérera les mots « modifié par l'arrêté royal du 15 septembre 2006, » entre les mots « du même arrêté, » et les mots « les modifications suivantes ».

Cette observation peut être formulée en ce qui concerne les articles 5, 22 et 24 du projet.

8.2. À l'article 1er, 7°, a), en projet, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002, le texte français « directement à la charge de ces services », fait inadéquatement pendant au texte néerlandais « rechtstreeks ten laste of ten bate van deze diensten ». Il y a lieu d'harmoniser les textes français et néerlandais de la disposition en projet.

Article 4

9. L'article 4 du projet vise « l'article 4, alinéa 6, de la loi du 17 juillet 1975 ». Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, la loi du 17 juillet 1975 a été abrogée à partir du 9 mai 2014 [2].

Il y a lieu d'observer que la disposition équivalente de l'article III.84, dernier alinéa, du Code de droit économique est identique sur le fond à la disposition précitée de la loi comptable, si bien qu'il est recommandé d'adapter le projet sur ce point.

La même observation s'applique aux articles 18 et 24 du projet.

Article 9

10. À l'article 9 du projet, on supprimera les mots « de Nederlandse tekst van » et les mots « le texte français des ».

[2] Avant l'abrogation de la loi précitée du 17 juillet 1975, la référence à « l'article 4, alinéa 6, de la loi du 17 juillet 1975 », figurant à l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002, était déjà obsolète, dès lors que l'article 13 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' avait inséré un nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 de l'article 4, avec pour effet que la référence à « l'article 4, alinéa 6, de la loi du 17 juillet 1975 » devait alors déjà être lue comme une référence à « l'article 4, alinéa 7, de la loi du 17 juillet 1975 ».

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Article 11

11. Les articles 46, b) et 65, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 ayant des historiques différents, il est préférable de scinder l'article 11 du projet en deux éléments. L'article 46, b) de l'arrêté royal du 21 octobre 2002 est demeuré inchangé à ce jour, tandis que l'article 65, alinéa 1er, du même arrêté royal a été modifié par l'arrêté royal du 15 septembre 2006. Il est recommandé de mentionner correctement cet historique.

Article 12

12. L'historique fait défaut à l'article 12 du projet et doit être ajouté.

La même observation vaut pour l'article 18 du projet.

Article 23

13.1. À l'article 23, 1°, du projet, il convient de supprimer les mots « in de Nederlandse tekst » et les mots « dans le texte français ».

13.2. Dans le texte néerlandais de l'article 23, 1°, du projet, on insérera le mot « telkens » entre les mots « het administratief centrum » et les mots « vervangen door ».

13.3. À l'article 23, 2°, du projet, on insérera les mots « chaque fois » entre les mots « 'celui-ci' sont » et les mots « remplacés par ».

Article 27

14. L'article 27 du projet énonce que les modifications en projet produisent leurs effets à partir de l'exercice 2014.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡

Invité à justifier adéquatement l'effet rétroactif attribué par les modifications en projet à l'arrêté royal du 21 octobre 2002, le délégué a donné la réponse suivante :

> « De terugwerkende kracht naar het boekjaar 2014 wordt verklaard doordat vanaf dat boekjaar de nieuwe structuur van toepassing is voor de organisatie van de aanvullende verzekering met gevolgen voor de boekhouding en de opstelling van de jaarrekening. Door de sector werden in de praktijk deze nieuwe regels dan ook reeds toegepast vanaf het boekjaar 2014 ».

Il convient d'observer que l'effet rétroactif de l'arrêté en projet est dicté par la circonstance que la nouvelle structure de l'organisation de l'assurance complémentaire est déjà d'application dans la pratique depuis l'exercice 2014.

L'attribution de cet effet rétroactif régularise l'application de fait, par le passé, de la mesure prévue par le projet.

La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base légale ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du législateur compétent, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi peut être source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Le Conseil d'État, section de législation, se doit dès lors d'émettre une réserve en ce qui concerne l'effet rétroactif de l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-AJHSJACFJ-GDFHHVT‡