



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.597/1
van 31 december 2020

avis 68.597/1
du 31 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 tot uitvoering van artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen en van het koninklijk besluit van 5 oktober 2000 tot uitvoering van artikelen 2, §§ 2 en 3, tweede lid, 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, wat de maatschappijen van onderlinge bijstand bedoeld in artikel 43bis, § 1, van dezelfde wet betreft’

un projet d’arrêté royal ‘portant modification de l’arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l’article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et de l’arrêté royal du 5 octobre 2000 portant exécution des articles 2, §§ 2 et 3, alinéa 2, 14, § 3, et 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, en ce qui concerne les sociétés mutualistes visées à l’article 43bis, § 1^{er}, de cette même loi’

Op 23 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 tot uitvoering van artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen en van het koninklijk besluit van 5 oktober 2000 tot uitvoering van artikelen 2, §§ 2 en 3, tweede lid, 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, wat de maatschappijen van onderlinge bijstand bedoeld in artikel 43bis, § 1, van dezelfde wet betreft’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2020.

*

Le 23 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et de l'arrêté royal du 5 octobre 2000 portant exécution des articles 2, §§ 2 et 3, alinéa 2, 14, § 3, et 19, alinéa 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, en ce qui concerne les sociétés mutualistes visées à l'article 43bis, § 1^{er}, de cette même loi’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 décembre 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

“- que les arrêtés royaux du 7 mars 1991 et du 5 octobre 2000 susvisés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019;

- que ces arrêtés ont pour conséquence que les personnes qui sont affiliées auprès d'une mutualité et d'une société mutualiste visée à l'article 43bis, § 1^{er}, de la loi précitée du 6 août 1990 et qui ne sont pas en ordre de paiement des cotisations à payer pour bénéficier des avantages des services de l'assurance complémentaire de ces entités depuis l'entrée en vigueur de ces arrêtés deviendront automatiquement, à partir du 1^{er} janvier 2021, des membres dont la possibilité de bénéficier des services de l'assurance complémentaire est supprimée. Ceci implique:

○ au niveau de l'assurance complémentaire, que pour pouvoir bénéficier à nouveau d'une intervention, il y a lieu d'effectuer un stage de 24 mois, durant lesquels les cotisations devront être payées sans pouvoir prétendre à une quelconque intervention;

○ mais également, en application de 2 arrêtés royaux du 26 août 2010, que ces personnes perdront par ailleurs, si elles y avaient souscrit, le bénéfice d'une couverture d'assurance maladie offerte par une société mutualiste d'assurance créée par leur mutualité et ce, même si elles sont en ordre de paiement des primes pour cette couverture d'assurance;

- qu'il faut éviter, durant la crise sanitaire actuelle qui a des conséquences économiques indéniables, par le biais d'une modification des arrêtés royaux du 7 mars 1991 et du 5 octobre 2000, que des personnes qui sont dans une situation financière difficile soient exclues, à partir du 1^{er} janvier 2021, de la possibilité de bénéficier de l'assurance complémentaire pendant 24 mois et que les personnes qui ont souscrit à un contrat d'assurance d'une société mutualiste et qui seraient hospitalisées dans les prochains mois ne reçoivent pas d'intervention, alors qu'elles sont en ordre de primes”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van de koninklijke besluiten van 7 maart 1991¹ en 5 oktober 2000² teneinde te voorkomen dat personen die zich, gelet op onder meer de COVID-19-pandemie, in een financieel moeilijke situatie bevinden, vanaf 1 januari 2021 uitgesloten zouden worden van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de aanvullende verzekering gedurende vierentwintig maanden en dat personen die een verzekeringscontract van een maatschappij van onderlinge bijstand hebben onderschreven en gehospitaliseerd zouden worden in de komende maanden desalniettemin geen tussenkomst zouden ontvangen terwijl zij nochtans in regel zijn met de premiebetaling in het kader van dat contract. De ontworpen wijzigingen komen erop neer dat in een uitstel met een jaar wordt voorzien van de gevolgen van de huidige reglementering zoals die voortvloeit uit de voornoemde koninklijke besluiten en dat leden van ziekenfondsen die niet in regel zijn met hun bijdragen voor de verplichte aanvullende verzekering slechts vanaf ten vroegste 1 januari 2022 leden worden van wie de mogelijkheid om een voordeel van die diensten te genieten, is opgeheven.

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de artikelen 2, § 3, tweede lid, en 70, § 4, van de wet van 6 augustus 1990 ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1 en 2

5. Aan het einde van het ontworpen artikel 2*quinquies*, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 (artikel 1 van het ontwerp), en van het ontworpen artikel 1*quinquies*, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 5 oktober 2000 (artikel 2 van het ontwerp), wordt het volgende bepaald:

“Voor de toepassing van deze uitzonderingen ten aanzien van de personen bedoeld in dit artikel, moet in voorkomend geval ook de periode bedoeld in het tweede lid, in aanmerking genomen worden”.

De aangehaalde bepaling bevat een aantal interne verwijzingen en algemene omschrijvingen, zoals “de personen bedoeld in dit artikel”, waardoor deze niet enkel moeilijk leesbaar is, maar er daarenboven kan worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte ervan. Ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling zou de redactie van de aangehaalde bepaling het best worden verduidelijkt, rekening houdend met de eraan ten grondslag liggende doelstelling die volgens de gemachtigde moet worden begrepen als volgt:

¹ Koninklijk besluit van 7 maart 1991 ‘tot uitvoering van artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’.

² Koninklijk besluit van 5 oktober 2000 ‘tot uitvoering van artikelen 2, §§ 2 en 3, tweede lid, 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, wat de maatschappijen van onderlinge bijstand bedoeld in artikel 43*bis*, § 1, van dezelfde wet betreft’.

“1. Gebeurtenis in december 2020

De persoon die niet in regel is met de bijdragen voor de diensten van de aanvullende verzekering voor een periode die niet verder teruggaat dan de 23^e maand die voorafgaat aan de maand waarin de gebeurtenis die krachtens de statuten aanleiding kan geven tot uitkering van het voordeel plaatsgevonden heeft, kan slechts genieten van een tussenkomst ingevolge deze gebeurtenis, na betaling van alle verschuldigde bijdragen voor de betreffende periode van 23 maanden en voor de maand van de gebeurtenis. (Artikel 2^{ter}, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020. Om te kunnen genieten van een voordeel moet betrokkene in orde zijn met de bijdragen sinds tenminste 23 maand. Derhalve moet hij de achterstallen betalen voor deze periode (met name de periode vanaf 1 januari 2019).

Indien in deze periode (23 maand voor de gebeurtenis en de maand van de gebeurtenis) de persoon een aantal maanden niet meer gerechtigde was maar persoon ten laste van een gerechtigde was, worden deze maanden beschouwd als maanden voor dewelke de bijdragen betaald werden. (Artikel 2^{ter}, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020 en de persoon is persoon ten laste geweest van een gerechtigde tussen 1 januari 2020 en 1 april 2020. Om te kunnen genieten van een voordeel moet betrokkene geen achterstallen betalen voor de periode van 3 maand tijdens dewelke hij persoon ten laste was (de gerechtigde van wie hij persoon ten laste moest de bijdragen voor deze periode betalen en niet de persoon ten laste).

Indien in deze periode (23 maand voor de gebeurtenis en de maand van de gebeurtenis) de persoon veranderd is van ziekenfonds dan moet men ook nagaan of de persoon bij het eerste ziekenfonds in orde was met de bijdragen. (Artikel 2^{ter}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020. Hij is van ziekenfonds veranderd op 1 juli 2019. Om te kunnen genieten van een voordeel in het tweede ziekenfonds moet betrokkene in orde zijn met de bijdragen in zijn vorig ziekenfonds van 1 januari 2019 tot 30 juni 2019 en in zijn tweede ziekenfonds sinds 1 juli 2019. Derhalve moet hij de achterstallen betalen voor deze periode (met name de periode vanaf 1 januari 2019) hoewel hij reeds ondertussen van ziekenfonds is veranderd.

2. Gebeurtenis in december 2021 in plaats van in december 2020

Toestand zonder het nieuw KB

De persoon zou slechts de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2020 om te kunnen genieten van het voordeel. (Artikel 2^{ter}, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Indien hij gedurende 3 maand persoon ten laste was van een gerechtigde zal hij voor deze 3 maand geen achterstallen betalen. (Artikel 2^{ter}, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

De persoon die in juli 2019 van ziekenfonds veranderd is zou slechts de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2020 om te kunnen genieten van het voordeel in het tweede ziekenfonds. (Artikel 2^{ter}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Toestand met het nieuw KB

De persoon moet de achterstallen betalen vanaf 1 januari 2019 (36 maand ipv 24) om te kunnen genieten van het voordeel. (‘nieuw’ artikel 2^{quinq}uies, § 1, derde lid)

Indien hij gedurende 3 maand (1 januari 2020 tot 1 april 2020) persoon ten laste was van een gerechtigde zal hij voor deze 3 maand geen achterstallen betalen (33 maand ipv 21). ('nieuw' artikel 2*quinq*ues, § 1, derde lid).

De persoon die in juli 2019 van ziekenfonds veranderd is zou de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2019 om te kunnen genieten van het voordeel in het tweede ziekenfonds. (Artikel 2*ter*, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991)".

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance :

« - que les arrêtés royaux du 7 mars 1991 et du 5 octobre 2000 susvisés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ;

- que ces arrêtés ont pour conséquence que les personnes qui sont affiliées auprès d'une mutualité et d'une société mutualiste visée à l'article 43bis, § 1^{er}, de la loi précitée du 6 août 1990 et qui ne sont pas en ordre de paiement des cotisations à payer pour bénéficier des avantages des services de l'assurance complémentaire de ces entités depuis l'entrée en vigueur de ces arrêtés deviendront automatiquement, à partir du 1^{er} janvier 2021, des membres dont la possibilité de bénéficier des services de l'assurance complémentaire est supprimée. Ceci implique :

○ au niveau de l'assurance complémentaire, que pour pouvoir bénéficier à nouveau d'une intervention, il y a lieu d'effectuer un stage de 24 mois, durant lesquels les cotisations devront être payées sans pouvoir prétendre à une quelconque intervention ;

○ mais également, en application de 2 arrêtés royaux du 26 août 2010, que ces personnes perdront par ailleurs, si elles y avaient souscrit, le bénéfice d'une couverture d'assurance maladie offerte par une société mutualiste d'assurance créée par leur mutualité et ce, même si elles sont en ordre de paiement des primes pour cette couverture d'assurance ;

- qu'il faut éviter, durant la crise sanitaire actuelle qui a des conséquences économiques indéniables, par le biais d'une modification des arrêtés royaux du 7 mars 1991 et du 5 octobre 2000, que des personnes qui sont dans une situation financière difficile soient exclues, à partir du 1^{er} janvier 2021, de la possibilité de bénéficier de l'assurance complémentaire pendant 24 mois et que les personnes qui ont souscrit à un contrat d'assurance d'une société mutualiste et qui seraient hospitalisées dans les prochains mois ne reçoivent pas d'intervention, alors qu'elles sont en ordre de primes ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les arrêtés royaux des 7 mars 1991¹ et 5 octobre 2000² afin d'éviter que des personnes qui sont, en raison, notamment, de la pandémie de Covid-19, dans une situation financière difficile soient exclues, à partir du 1^{er} janvier 2021, de la possibilité de bénéficier de l'assurance complémentaire pendant vingt-quatre mois et que des personnes qui ont souscrit à un contrat d'assurance d'une société mutualiste et qui seraient hospitalisées dans les prochains mois ne reçoivent pas d'intervention, alors qu'elles sont en ordre de paiement des primes dans le cadre de ce contrat. Les modifications en projet impliquent qu'un report d'un an des effets de la réglementation actuelle telle qu'elle découle des arrêtés royaux précités est prévu et que des membres de mutualités qui ne sont pas en ordre de cotisations pour bénéficier de l'assurance complémentaire obligatoire ne deviendront des membres dont la possibilité de bénéficier des avantages de ces services est supprimée, qu'à partir du 1^{er} janvier 2022 au plus tôt.

4. Le régime en projet trouve un fondement juridique dans les articles 2, § 3, alinéa 2, et 70, § 4, de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités', auxquels il est fait référence dans le premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 1^{er} et 2

5. À la fin de l'article 2^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 7 mars 1991 (article 1^{er} du projet) et de l'article 1^{er}^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 5 octobre 2000 (article 2 du projet), le projet dispose :

« Pour l'application de ces exceptions aux personnes visées par le présent article, il faut, le cas échéant, également prendre en considération la période visée à l'alinéa 2 ».

La disposition évoquée contient un certain nombre de références internes et de descriptions générales, comme les « personnes visées par le présent article », si bien que, non seulement, elle est difficilement lisible, mais qu'en outre, on peut douter de sa portée exacte. Dans un souci d'accessibilité de la réglementation en projet, mieux vaudrait préciser la rédaction de la disposition visée, compte tenu de l'objectif qui la sous-tend et qui doit, selon le délégué, se comprendre comme suit :

« 1. Gebeurtenis in december 2020

De persoon die niet in regel is met de bijdragen voor de diensten van de aanvullende verzekering voor een periode die niet verder teruggaat dan de 23^e maand die voorafgaat aan de maand waarin de gebeurtenis die krachtens de statuten aanleiding kan

¹ Arrêté royal du 7 mars 1991 'portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'.

² Arrêté royal du 5 octobre 2000 'portant exécution des articles 2, §§ 2 et 3, alinéa 2, 14, § 3 et 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, en ce qui concerne les sociétés mutualistes visées à l'article 43bis, § 1^{er}, de cette même loi'.

geven tot uitkering van het voordeel plaatsgevonden heeft, kan slechts genieten van een tussenkomst ingevolge deze gebeurtenis, na betaling van alle verschuldigde bijdragen voor de betreffende periode van 23 maanden en voor de maand van de gebeurtenis. (Artikel 2^{ter}, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020. Om te kunnen genieten van een voordeel moet betrokkene in orde zijn met de bijdragen sinds tenminste 23 maand. Derhalve moet hij de achterstallen betalen voor deze periode (met name de periode vanaf 1 januari 2019).

Indien in deze periode (23 maand voor de gebeurtenis en de maand van de gebeurtenis) de persoon een aantal maanden niet meer gerechtigde was maar persoon ten laste van een gerechtigde was, worden deze maanden beschouwd als maanden voor dewelke de bijdragen betaald werden. (Artikel 2^{ter}, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020 en de persoon is persoon ten laste geweest van een gerechtigde tussen 1 januari 2020 en 1 april 2020. Om te kunnen genieten van een voordeel moet betrokkene geen achterstallen betalen voor de periode van 3 maand tijdens dewelke hij persoon ten laste was (de gerechtigde van wie hij persoon ten laste moest de bijdragen voor deze periode betalen en niet de persoon ten laste).

Indien in deze periode (23 maand voor de gebeurtenis en de maand van de gebeurtenis) de persoon veranderd is van ziekenfonds dan moet men ook nagaan of de persoon bij het eerste ziekenfonds in orde was met de bijdragen. (Artikel 2^{ter}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Bv: een gebeurtenis in december 2020. Hij is van ziekenfonds veranderd op 1 juli 2019. Om te kunnen genieten van een voordeel in het tweede ziekenfonds moet betrokkene in orde zijn met de bijdragen in zijn vorig ziekenfonds van 1 januari 2019 tot 30 juni 2019 en in zijn tweede ziekenfonds sinds 1 juli 2019. Derhalve moet hij de achterstallen betalen voor deze periode (met name de periode vanaf 1 januari 2019) hoewel hij reeds ondertussen van ziekenfonds is veranderd.

2. Gebeurtenis in december 2021 in plaats van in december 2020

Toestand zonder het nieuw KB

De persoon zou slechts de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2020 om te kunnen genieten van het voordeel. (Artikel 2^{ter}, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Indien hij gedurende 3 maand persoon ten laste was van een gerechtigde zal hij voor deze 3 maand geen achterstallen betalen. (Artikel 2^{ter}, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

De persoon die in juli 2019 van ziekenfonds veranderd is zou slechts de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2020 om te kunnen genieten van het voordeel in het tweede ziekenfonds. (Artikel 2^{ter}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Toestand met het nieuw KB

De persoon moet de achterstallen betalen vanaf 1 januari 2019 (36 maand ipv 24) om te kunnen genieten van het voordeel. ('nieuw' artikel 2^{quinq}, § 1, derde lid)

Indien hij gedurende 3 maand (1 januari 2020 tot 1 april 2020) persoon ten laste was van een gerechtigde zal hij voor deze 3 maand geen achterstallen betalen (33 maand ipv 21). ('nieuw' artikel 2^{quinq}, § 1, derde lid).

De persoon die in juli 2019 van ziekenfonds veranderd is zou de achterstallen moeten betalen vanaf 1 januari 2019 om te kunnen genieten van het voordeel in het tweede ziekenfonds. (Artikel 2^{ter}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME