RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.362/1
71.363/1
71.364/1
71.365/1

van 4 mei 2022

over

vier ontwerpen van koninklijk besluit tot wijziging van diverse koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.362/1
71.363/1
71.364/1
71.365/1

du 4 mai 2022

sur

quatre projets d'arrêté royal portant modification de divers arrêtés royaux portant exécution de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

Op 8 april 2022 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 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' (71.362/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 2021 tot uitvoering van artikelen 2, § 3, tweede lid, 14, § 3, en 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, wat de maatschappij van onderlinge bijstand betreft bedoeld in artikel 70, § 6, van dezelfde wet' (71.363/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juli 2021 tot uitvoering van artikelen 2, § 3, tweede lid, 14, § 3, en 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 betreft bedoeld in artikel 43*bis*, § 5, en in artikel 70, § 7, van dezelfde wet' (71.364/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 augustus 2021 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, eerste lid, van dezelfde wet betreft' (71.365/1).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, 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 4 mei 2022.

*

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

Le 8 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 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' (71.362/1);

- un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 7 juillet 2021 portant exécution des articles 2, § 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 la société mutualiste visée à l'article 70, § 6, de cette même loi (71.363/1);

- un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 14 juillet 2021 portant exécution des articles 2, § 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 43*bis*, § 5, et à l'article 70, § 7, de cette même loi' (71.364/1);

- un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 29 août 2021 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 43*bis*, § 1er, alinéa 1er, de cette même loi' (71.365/1).

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, 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 4 mai 2022.

*

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

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 DE ONTWERPEN

2. Ter uitvoering van het zogeheten Toekomstpact werden in 2021 door middel van een aantal koninklijke besluiten wijzigingen aangebracht op het vlak van de verkiezingsprocedure- en voorwaarden en de samenstelling van de bestuursorganen van de ziekenfondsen, de landsbonden van ziekenfondsen en de maatschappijen van onderlinge bijstand. Met de heden om advies voorgelegde ontwerpen worden een aantal van de aspecten van de wijzigingen van de voornoemde koninklijke besluiten gepreciseerd.

Zo werd er in de te wijzigen koninklijke besluiten onder meer in voorzien dat het maximumaantal bestuurders in de betrokken mutualistische entiteiten evenveel bedraagt als de helft van het aantal personen dat in de algemene vergadering zetelt. Onafhankelijke bestuurders die niet wettelijk verplicht dienen te worden aangesteld, worden uitdrukkelijk uitgesloten van dit maximumaantal bestuurders dat de entiteit mag tellen. Daarenboven werd bepaald dat maximaal 25 procent van de mandaten in de raad van bestuur mogen worden uitgeoefend door personen die niet de ziekenfondsen vertegenwoordigen en dat maximaal 75 procent van de mandaten in de raad van bestuur mogen worden toegekend aan personen van hetzelfde geslacht. Daarbij werd evenwel niet gepreciseerd of de onafhankelijke bestuurders in aanmerking dienen te worden genomen bij het beoordelen van de naleving van deze percentages.

De heden om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit strekken ertoe om de reeds toegepaste praktijk die erin bestaat dat de onafhankelijke bestuurders niet in rekening moeten worden gebracht bij het nagaan van het genderevenwicht en dat zij evenmin deel uitmaken van de mandaten die worden uitgeoefend door personen die niet de ziekenfondsen vertegenwoordigen, te verankeren in de regelgeving.

3. De ontwerpen van koninklijk besluit vinden rechtsgrond in artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 'betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' en, wat de ontwerpen 71.363/1 en 71.364/1 betreft, bijkomend in artikel 70, § 9, van dezelfde wet.[1]

[1] Artikel 70, § 9, van de wet van 6 augustus 1990 werd recent gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 29 januari 2022 'tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen'.

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

De voornoemde wetsbepalingen volstaan als rechtsgrond voor de vier om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit. Er hoeft derhalve geen beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt om de wetten uit te voeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE ONTWERPEN

Ontwerp 71.362/1

4. Om de reden uiteengezet onder randnummer 3 dient het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, te worden weggelaten.

5. Aan het einde van het derde lid van de aanhef – dat het tweede lid dient te worden – moet de zinsnede ", gewijzigd bij koninklijke besluiten van 8 maart 2004, 18 oktober 2004, 26 augustus 2010, 8 mei 2018, 14 januari 2021 en 7 juli 2021" worden geschrapt. Het is immers niet zinvol om in de aanhef de wijzigingen te vermelden die in het verleden werden aangebracht in de te wijzigen regeling.[2]

6. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp volstaat het te schrijven "… en de landsbonden van ziekenfondsen, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 7 juli 2021, wordt aangevuld met een lid luidende:". In overeenstemming hiermee late men artikel 2 aanvangen als volgt: "In artikel 37 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 7 juli 2021, wordt …" en schrijve men in de inleidende zin van artikel 3 "Artikel 45 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 7 juli 2021, wordt …".

Ontwerp 71.363/1

7. Om de reden uiteengezet onder randnummer 3 dient het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, te worden weggelaten.

8. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet worden geschreven "… en 70, § 9, het laatst gewijzigd bij de wet van 29 januari 2022;".

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

Ontwerp 71.364/1

9. Om de reden uiteengezet onder randnummer 3 dient het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, te worden weggelaten.

10. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet worden geschreven "… en 70, § 9, het laatst gewijzigd bij de wet van 29 januari 2022;".

11. In de Nederlandse tekst van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, dient uiteraard te worden geschreven "… treedt artikel 1 van dit besluit in werking de dag waarop …".

Ontwerp 71.365/1

12. Om de reden uiteengezet onder randnummer 3 dient het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, te worden weggelaten.

*

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

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 DES PROJETS

2. En exécution du Pacte d'avenir, un certain nombre d'arrêtés royaux ont apporté, en 2021, des modifications en ce qui concerne la procédure et les conditions d'élection ainsi que la composition des organes de gestion des mutualités, des unions nationales de mutualités et des sociétés mutualistes. Les projets soumis aujourd'hui pour avis précisent un certain nombre des aspects des modifications apportées par les arrêtés royaux précités.

Ainsi, les arrêtés royaux à modifier prévoyaient notamment que le nombre d'administrateurs dans les entités mutualistes concernées ne peut pas être supérieur à la moitié du nombre de personnes siégeant à l'assemblée générale. Les administrateurs indépendants, que la loi n'impose pas d'engager, sont explicitement exclus de ce nombre maximum d'administrateurs que l'entité peut compter. En outre, les arrêtés royaux à modifier disposaient que maximum 25 pour cent des mandats au conseil d'administration peuvent être exercés par des personnes qui ne représentent pas les mutualités et que maximum 75 pour cent des mandats au conseil d'administration peuvent être attribués à des personnes du même sexe. Il n'était pas précisé à cet égard si les administrateurs indépendants doivent être comptabilisés pour apprécier le respect de ces pourcentages.

Les projets d'arrêté royal soumis actuellement pour avis ont pour objet d'inscrire dans la réglementation la pratique déjà appliquée qui consiste à ne pas prendre en compte les administrateurs indépendants dans le cadre de la vérification du respect de l'équilibre de genre ni dans le nombre de mandats exercés par des personnes qui ne représentent pas les mutualités.

3. Les projets d'arrêté royal trouvent leur fondement juridique dans l'article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités' et, en ce qui concerne les projets 71.363/1 et 71.364/1, également dans l'article 70, § 9, de la même loi [1].

[1] L'article 70, § 9, de la loi du 6 août 1990 a été récemment modifié par l'article 19 de la loi du 29 janvier 2022 'modifiant la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'.

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

Les dispositions légales précitées procurent un fondement juridique suffisant aux quatre projets d'arrêté royal soumis pour avis. Il n'y a par conséquent pas lieu d'invoquer à titre de fondement juridique le pouvoir général que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution pour exécuter les lois.

EXAMEN DU TEXTE DES PROJETS

Projet 71.362/1

4. Pour la raison exposée au point 3, on omettra le premier alinéa du préambule du projet, qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

5. À la fin du troisième alinéa du préambule – qui deviendra le deuxième alinéa –, on supprimera le membre de phrase « , modifié par des arrêtés royaux du 8 mars 2004, 18 octobre 2004, 26 août 2010, 8 mai 2018, 14 janvier 2021 et 7 juillet 2021 ». En effet, il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications qui ont été apportées par le passé au dispositif à modifier [2].

6. À la fin de la phrase liminaire de l'article 1er du projet, il suffit d'écrire « ... et aux unions nationales de mutualités, inséré par l'arrêté royal du 7 juillet 2021, est complété par un alinéa rédigé comme suit : ». Conformément à ce qui précède, on rédigera le début de l'article 2 comme suit : « À l'article 37 du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 7 juillet 2021, la première phrase est ... » et on écrira dans la phrase liminaire de l'article 3 « L'article 45 du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 7 juillet 2021, est complété ... ».

Projet 71.363/1

7. Pour la raison exposée au point 3, on omettra le premier alinéa du préambule du projet, qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

8. À la fin du deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, il faut écrire « ... et 70, § 9, modifié en dernier lieu par la loi du 29 janvier 2022; ».

[2] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* Conseil d'État, 2008, n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡

Projet 71.364/1

9. Pour la raison exposée au point 3, on omettra le premier alinéa du préambule du projet, qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

10. À la fin du deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, on écrira « ... et 70, § 9, modifié en dernier lieu par la loi du 29 janvier 2022; ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 2, du projet, il va de soi qu'il faut écrire « … treedt artikel 1 van dit besluit in werking de dag waarop … ».

Projet 71.365/1

12. Pour la raison exposée au point 3, on omettra le premier alinéa du préambule du projet, qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AGFWIBGAC-HBDGCVT‡