



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 73.882/1/V  
van 28 juli 2023

avis 73.882/1/V  
du 28 juillet 2023

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot  
wijziging van de wet van  
6 augustus 1990 betreffende de  
ziekenfondsen en de  
landsbonden van  
ziekenfondsen’

un avant-projet de loi  
‘modifiant la loi du  
6 août 1990 relative aux  
mutualités et aux unions  
nationales de mutualités’

Op 16 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 augustus 2023,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2023.

\*

Le 16 juin 2023, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 2 août 2023<sup>(\*\*)</sup>, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 juillet 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Toon MOONEN, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 2023.

\*

---

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

\*\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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,<sup>1</sup> alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de wet van 6 augustus 1990 ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’.

De ontworpen wijzigingen houden in dat met ingang van 1 januari 2024 de door de landsbonden van ziekenfondsen georganiseerde dienst van het voorhuwelijkssparen wordt uitgedoofd (artikelen 2 en 3), en dat de toezichts- en sanctiebevoegdheid van de Controledienst<sup>2</sup> ten opzichte van de verzekeringsmaatschappijen van onderlinge bijstand en hun verzekeringstussenpersonen wordt gewijzigd (artikelen 4 tot 7). De bepalingen met betrekking tot de uitdoving van de dienst van het voorhuwelijkssparen treden in werking op de tiende dag na de bekendmaking van de wet “en uiterlijk op 1 januari 2024” (artikel 8).

### ALGEMENE OPMERKING

3. De bij het voorontwerp van wet gevoegde “Commentaar bij de artikelen” dient te worden omgevormd tot een memorie van toelichting waarin wordt aangegeven waarom de ontworpen regeling aan de wetgevende vergadering wordt voorgelegd, welke de eraan ten grondslag liggende uitgangspunten en doelstellingen zijn en welke essentiële wijzigingen ermee in het bestaande recht worden aangebracht. Dergelijke memorie van toelichting moet dan vervolgens worden vervolledigd met een artikelsgewijze bespreking om de bestemming van de norm een goed beeld te geven van de precieze draagwijdte van elke bepaling van het voorontwerp afzonderlijk.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

<sup>3</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 3.13, a) en b), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)), hierna “Handleiding Wetgevingstechniek” genoemd.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

4. Blijkens de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp, worden in die bepaling een aantal wijzigingen aangebracht in artikel 52, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990. De draagwijdte van artikel 4 van het voorontwerp blijft daartoe evenwel niet beperkt aangezien artikel 4, 4°, van het voorontwerp tevens artikel 52, tweede lid, van de voornoemde wet beoogt te vervangen. De redactie van de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp zal dus moeten worden aangepast.

Daarenboven moet worden vastgesteld dat de ontworpen wijzigingen die worden aangebracht in artikel 52 van de wet van 6 augustus 1990 niet enkel zeer talrijk zijn waardoor artikel 4 van het voorontwerp minder overzichtelijk en toegankelijk dreigt te worden, maar ook dat diverse onderdelen van die bepaling een ruimer voorwerp hebben dan dat van het te wijzigen artikel 52 van de wet van 6 augustus 1990, waarin uitsluitend de opdrachten van de Controledienst worden opgelijst. Zo bevat artikel 4 van het voorontwerp een aantal definities van begrippen die ook in andere bepalingen van de wet van 6 augustus 1990 worden gebruikt en die vanuit legistiek oogpunt veeleer thuishoren in een specifieke bepaling bij aanvang van de wet.<sup>4</sup> Sommige wijzigingen die artikel 4 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 52 van de wet van 6 augustus 1990 beogen daarenboven niet uitsluitend de lijst van opdrachten van de Controledienst aan te vullen of aan te passen, maar bevatten tevens nieuwe verplichtingen ten aanzien van de maatschappijen voor onderlinge bijstand. Artikel 52 van de voornoemde wet zal daardoor ongetwijfeld minder coherent worden, hetgeen niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het voorontwerp er goed aan doen om de wijzigingen die zij met artikel 4 van het voorontwerp beogen aan te brengen in de wet van 6 augustus 1990 aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en die wijzigingen te beperken tot het eigenlijke voorwerp van artikel 52 van de wet, waarbij dan de onderdelen die niet of niet uitsluitend met dat voorwerp in verband kunnen worden gebracht, het best worden geïntegreerd in afzonderlijke wijzigingsbepalingen.

5.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder randnummer 4 wordt opgemerkt, kan bij de onderscheiden wijzigingen die artikel 4 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 52 van de wet van 6 augustus 1990, nog het volgende worden opgemerkt.

5.2. In het ontworpen artikel 52, eerste lid, 11°, vierde lid (artikel 4, 1°, van het voorontwerp), wordt bepaald dat de Controledienst de complianceofficers van de maatschappijen van onderlinge bijstand erkent “volgens de bepalingen van het reglement van de FSMA”. Ook het opleidingsprogramma waaraan de kandidaat-complianceofficer dient deel te nemen wordt door de FSMA erkend en heeft de minimumduurtijd zoals bepaald in het reglement van de FSMA (ontworpen artikel 52, eerste lid, 11°, zevende lid; artikel 4, 1°, van het voorontwerp).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Zie *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling 102.

<sup>5</sup> Blijkens het ontworpen artikel 52, eerste lid, 11°, tweede lid, 3° (artikel 4, 1°, van het voorontwerp), moet onder het “reglement van de FSMA” worden begrepen het reglement van 27 oktober 2011 ‘betreffende de erkenning van

Afgezien van het gegeven dat het in principe af te raden valt om te verwijzen naar teksten van een lager hiërarchisch niveau omdat dit problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere normen, dient er tevens rekening mee te worden gehouden dat een verwijzing in een regelgevende bepaling in beginsel een dynamisch karakter heeft, hetgeen betekent dat de tekst waarnaar verwezen wordt van toepassing is, rekening houdend met de eventuele toekomstige wijzigingen ervan.<sup>6</sup>

5.3. In het ontworpen artikel 52, eerste lid, 11°, zesde en zevende lid, van de wet van 6 augustus 1990 (artikel 4, 1°, van het voorontwerp), moet worden verwezen naar “artikel 3, § 1, 3°, a), van het reglement van de FSMA” in plaats van naar “artikel 3, § 1, a), van het reglement van de FSMA”.

5.4. Met artikel 4, 3°, van het voorontwerp wordt het best een punt “13°” toegevoegd aan artikel 52, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990, en niet een punt “12°bis”, ermee rekening houdend dat het betrokken punt niet wordt ingevoegd, doch wel wordt toegevoegd aan de opsomming van opdrachten in artikel 52, eerste lid, van de voornoemde wet.

### Artikel 5

6. De wijziging die artikel 5 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 62ter, § 1, van de wet van 6 augustus 1990, moet worden te baat genomen om in de inleidende zin van die bepaling de verwijzing naar artikel 70, § 8, van die wet, te schrappen. Artikel 70, § 8, van de voornoemde wet werd immers opgeheven bij artikel 40, 5°, van de wet van 2 maart 2023 ‘tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’.

Daarenboven dient, zoals vanuit legistiek oogpunt ter wille van de duidelijkheid wordt aanbevolen, artikel 62ter, § 1, 1°, van de wet van 6 augustus 1990 te worden vervangen, en artikel 62ter, § 1, 2°, van die wet, te worden opgeheven.

Tot slot moeten, in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 62ter, § 1, 1°, van de voornoemde wet, de woorden “artikel 14, 2ter,” worden vervangen door de woorden “artikel 14, § 2ter,”.

\*

---

complianceofficers en de deskundigheid van de verantwoordelijken voor de compliancefunctie’, met inbegrip van “de wijzigingen van dit reglement die goedgekeurd werden bij koninklijk besluit”.

<sup>6</sup> Zie *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling 74.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications dans la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'.

Les modifications en projet impliquent qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le service d'épargne prénuptiale organisé par les unions nationales de mutualités s'éteint (articles 2 et 3), et que la compétence de contrôle et de sanction de l'Office du contrôle <sup>2</sup> à l'égard des sociétés mutualistes d'assurances et leurs intermédiaires d'assurance est modifié (articles 4 à 7). Les dispositions relatives à l'extinction de l'épargne prénuptiale entrent en vigueur le dixième jour qui suit celui de la publication de la loi « et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2024 » (article 8).

### OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le « Commentaire des articles » joint à l'avant-projet de loi doit être transformé en un exposé des motifs indiquant les raisons pour lesquelles la réglementation en projet est soumise à l'assemblée législative, l'esprit dont elle procède ainsi que les objectifs qui la sous-tendent, et les modifications essentielles qu'elle apporte au droit existant. Pareil exposé des motifs doit ensuite être complété par un commentaire article par article pour que le destinataire de la norme puisse appréhender utilement la portée exacte de chaque disposition de l'avant-projet prise individuellement <sup>3</sup>.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Article 4

4. Selon la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet, cette disposition apporte un certain nombre de modifications à l'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 août 1990. La portée de l'article 4 de l'avant-projet ne se limite cependant pas à ces modifications, dès lors que

---

<sup>1</sup> S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

<sup>2</sup> Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités.

<sup>3</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 3.13, a) et b), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)), dénommé ci-après « *Guide de légistique* ».

l'article 4, 4°, de l'avant-projet vise également à remplacer l'article 52, alinéa 2, de la loi précitée. La rédaction de la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet devra donc être adaptée.

Par ailleurs, il y a lieu de constater non seulement que les modifications en projet apportées à l'article 52 de la loi du 6 août 1990 sont très nombreuses, si bien que la lisibilité et l'accessibilité de l'article 4 de l'avant-projet risquent d'être compromises, mais aussi que divers éléments de cette disposition ont un objet plus large que celui de l'article 52, à modifier, de la loi du 6 août 1990, qui énumère exclusivement les missions de l'Office de contrôle. Ainsi, l'article 4 de l'avant-projet contient un certain nombre de définitions de notions qui sont aussi utilisées dans d'autres dispositions de la loi du 6 août 1990 et qui, d'un point de vue légistique, devraient plutôt figurer dans une disposition spécifique au début de la loi <sup>4</sup>. En outre, certaines modifications que l'article 4 de l'avant-projet vise à apporter à l'article 52 de la loi du 6 août 1990 ne tendent pas uniquement à compléter ou à adapter la liste des missions de l'Office de contrôle, mais contiennent également de nouvelles obligations à l'égard des sociétés mutualistes. Il s'ensuit que l'article 52 de la loi précitée perdra indubitablement en cohérence, ce qui ne favorise pas la sécurité juridique.

Il découle de ce qui précède que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de soumettre les modifications qu'ils entendent apporter dans la loi du 6 août 1990 par l'article 4 de l'avant-projet à un examen complémentaire et de limiter ces modifications à l'objet proprement dit de l'article 52 de la loi, auquel cas les éléments qui ne peuvent pas ou pas exclusivement être liés à cet objet devraient de préférence être intégrés dans des dispositions modificatives distinctes.

5.1. Sous réserve des observations formulées au point 4, les différentes modifications que l'article 4 de l'avant-projet vise à apporter à l'article 52 de la loi du 6 août 1990 appellent encore les observations suivantes.

5.2. L'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, 11°, alinéa 4, en projet (article 4, 1°, de l'avant-projet), prévoit que l'Office de contrôle agréé les *compliance officers* des sociétés mutualistes « selon les dispositions du règlement de la FSMA ». Le programme de formation auquel le candidat *compliance officer* doit participer est lui aussi être reconnu par la FSMA et a la durée minimale prévue au règlement de la FSMA (article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, 11°, alinéa 7, en projet ; article 4, 1°, de l'avant-projet) <sup>5</sup>.

Indépendamment du fait qu'il est en principe déconseillé de faire référence à des textes d'un niveau hiérarchique inférieur en raison des problèmes que cela peut engendrer en cas de modification de ces normes inférieures, il faut également tenir compte de ce qu'une référence dans une disposition réglementaire a en principe un caractère dynamique, ce qui signifie que le texte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications ultérieures éventuelles <sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir *Guide de légistique*, recommandation 102.

<sup>5</sup> Selon l'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, 11°, alinéa 2, 3°, en projet (article 4, 1°, de l'avant-projet), il faut entendre par « règlement de la FSMA » le règlement du 27 octobre 2011 'relatif à l'agrément des *compliance officers* et à l'expertise des responsables de la fonction *compliance*', y compris « les modifications apportées à ce règlement qui ont été approuvées par arrêté royal ».

<sup>6</sup> Voir *Guide de légistique*, recommandation 74.

5.3. L'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, 11°, alinéas 6 et 7, en projet, de la loi du 6 août 1990 (article 4, 1°, de l'avant-projet) doit faire référence à « l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 3°, a), du règlement de la FSMA » au lieu de « l'article 3, § 1<sup>er</sup>, a), du règlement de la FSMA ».

5.4. Mieux vaudrait que l'article 4, 3°, de l'avant-projet ajoute un « 13° » à l'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 août 1990, et non un « 12°*bis* », dès lors que le point en question n'est pas inséré mais bien ajouté à une énumération de missions dans l'article 52, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée.

### Article 5

6. La modification que l'article 5 de l'avant-projet vise à apporter à l'article 62*ter*, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 août 1990 doit être mise à profit pour supprimer, dans la phrase introductive de cette disposition, la référence à l'article 70, § 8, de cette loi. L'article 70, § 8, de la loi précitée a en effet été abrogé par l'article 40, 5°, de la loi du 2 mars 2023 'modifiant la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'.

Par ailleurs, comme le recommande la légistique dans un souci de clarté, l'article 62*ter*, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi du 6 août 1990 doit être remplacé, et l'article 62*ter*, § 1<sup>er</sup>, 2°, de cette loi doit être abrogé.

Enfin, dans le texte néerlandais de l'article 62*ter*, § 1<sup>er</sup>, 1°, en projet, de la loi précitée, on remplacera les mots « artikel 14, 2*ter*, » par les mots « artikel 14, § 2*ter*, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME