

|                       |             |                    |
|-----------------------|-------------|--------------------|
| LEGISLATION -         | - WETGEVING | 11-000             |
| - 206. 1971           |             |                    |
| Transmis à M. - 1     |             | <i>Coördinatie</i> |
| Overgemaakt aan de H. |             |                    |

L. 11.359/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling  
wetgeving, eerste kamer, de 2e maart  
1971 door de Voorzitter van de  
Senaat verzocht hem van advies te  
vragen over een ontwerp van wet  
betreffende de controle der verze-  
keringsondernemingen", heeft de 23e  
maart 1971 het volgend advies ge-  
geven over de artikelen 1 tot 8 :

Le CONSEIL D'ETAT, section  
de législation, première chambre,  
saisi par le Président du Sénat,  
le 2 mars 1971, d'une demande  
d'avis sur un projet de loi  
"relatif au contrôle des entre-  
prises d'assurances", a donné le  
23 mars 1971 l'avis suivant sur  
les articles 1er à 8 :

Het verzekeringswezen is een sector van het bedrijfsleven waarin tot op heden enkel op het gebied van de arbeidsongevallenverzekering, van de levensverzekering en van sommige vormen van de aansprakelijkheidsverzekering dwingende regelingen zijn tot stand gekomen.

Uitgaande van de beschouwing dat het verzekeringswezen in alle sectoren van het sociaal en economisch leven is uitgegroeid tot een dienst "die voor de ganse gemeenschap" van het land van belang en ten slotte op het beginsel van de onderlinge hulp gesteund is, beoogt het ontwerp waarborgen te scheppen zowel voor de blijvende goede werking van de verzekeringsondernemingen als voor de doeltreffende bescherming van de verzekerden, en daartoe een in principe veralgemeende, in een bepaald opzicht vernieuwde ordening in te voeren op het gebied van het toezicht op de ondernemingen die het verzekeringsbedrijf uitoefenen (1).

Tot nadere verantwoording van de ontworpen toezichtsregeling wordt in de memorie van toelichting ook gewag gemaakt van de hoogst nadelige gevolgen die in de verzekeringssector, zowel voor het particulier als voor het openbaar belang, uit faillissementen van deze laatste jaren zijn voortgesproten.

Van nu af de nodige regelingen treffen tot verwezenlijking van het doel dat omschreven ligt in bepaalde E.E.G.-teksten is, naar de memorie van toelichting verklaart, eveneens opzet van het ontwerp, meer bepaaldelijk in verband

.../...

---

(1) Zie memorie van toelichting, blz. 20.

met de E.E.G.-richtlijn betreffende de herverzekering of de richtlijn die een gecoördineerd en veralgemeend toezicht op de verzekeringen zal invoeren en waarvan de algemene beginselen nu reeds schijnen te zijn aanvaard.

Om de aldus in enkele trekken omschreven doelstelling te verwezenlijken, voert het ontwerp een algemene regeling en controle in, die zich uitstrekt tot alle takken van het verzekeringswezen en alle verzekeringsverrichtingen. De aanwending van dergelijke middelen is niet mogelijk zonder eerst en vooral de ondernemingen die verzekeringscontracten sluiten tot dekking van op Belgisch grondgebied bestaande risico's aan overheidstoezicht te onderwerpen en daarbij ook de buitenlandse ondernemingen te betrekken van zodra zij in bepaalde voorwaarden verzekeringscontracten sluiten in België. Ook de personen die namens de ondernemingen verzekeringscontracten aanbieden of sluiten, en degenen die daarbij als bemiddelaar optreden, hoofdzakelijk dus de verzekeringsagenten en -makelaars, worden aan controle onderworpen.

De uitvoering van die regelende en controlerende taak wordt toevertrouwd aan een "Dienst voor controle der verzekeringen", openbare instelling staande onder het toezicht van de Minister die de economische zaken in zijn bevoegdheid heeft. Daartoe zal deze dienst beschikken over uitgebreide investigatiemiddelen en over ruime bevoegdheid tot het nemen van zelfs preventieve maatregelen; ten slotte ook over een beperkt verordeningsrecht, onverminderd vanzelfsprekend de macht van de Koning om in de uitvoering van de wet te voorzien.

Krachtens het ontwerp zijn alle verzekeringsondernemingen in beginsel onderworpen aan dezelfde algemene regeling, behoudens de ondernemingen die uitdrukkelijk worden

.../...

uitgezonderd, in artikel 2, § 2.

Gelet op het bepaalde in artikel 2, § 3, naar verluid waarvan de Koning zal vaststellen op welk tijdstip en binnen welke grenzen de wet op bepaalde verzekeringsondernemingen, waaronder de openbare instellingen die verzekeringsverrichtingen doen, wordt toegepast, heeft de Raad van State zijn onderzoek hoofdzakelijk gewijd aan de maatregelen die het ontwerp invoert ten opzichte van de ondernemingen van de private sector die alle, behoudens de gestelde uitzonderingen, onmiddellijk aan de toepassing van de wet onderworpen zijn. Deze maatregelen zijn onder meer de verzekeringsvergunning, het toezicht op de contracten, de tarieven en verrichtingen en ook op het algemeen beleid van deze ondernemingen.

Het systeem van de ontwerpen-wet bestaat dus eerst en vooral uit normatieve voorschriften waaraan de verzekeringsondernemingen die het bedrijf willen uitoefenen, moeten voldoen. De voorschriften worden hoofdzakelijk gesteld bij de ontworpen wet zelf maar in het raam daarvan moeten of kunnen, naar gelang van de omstandigheden, bijkomende doch niet minder belangrijke regelingen worden uitgevaardigd door de Koning en in beperkte mate door de dienst voor controle, telkens met inachtneming van de bijzondere vereisten die de wet stelt.

Het ontworpen systeem bevat daarenboven bepaalde voorschriften die de toezichthoudende dienst kan aanwenden om inzonderheid bij ongunstige ontwikkeling van een verzekeringsonderneming, door passende middelen in het beleid van die onderneming in te grijpen.

.../...

Ten slotte bevat het voorschriften die in het belang van de verzekerden de ondernemingen verplichten bepaalde inlichtingen en documenten te publiceren en die, wanneer een onderneming daaraan geen gevolg heeft, de dienst machtigen haar te verplichten de aanmaning die hij tot haar heeft gericht in het Belgisch Staatsblad bekend te maken.

De wet in ontwerp kan overzichtelijkheidshalve in twee delen worden onderscheiden.

Het eerste deel, dat het verzekeringswezen in het algemeen aanbelangt, bevat de voorschriften die in beginsel daarop van toepassing zijn, inzonderheid de voorwaarden die moeten worden vervuld om een verzekeringsbedrijf uit te oefenen, de maatregelen van toezicht en de middelen tot ingrijpen in het beheer of in het bestaan zelf van de onderneming wanneer zulks ter vrijwaring van de belangen der verzekerden noodwendig blijkt, tenslotte ook de middelen ter vrijwaring van de belangen der verzekerden voor het geval een onderneming haar bedrijf staakt en tot vereffening overgaat.

Het tweede deel bevat bijzondere voorschriften betreffende de vergoeding van sommige door motorrijtuigen veroorzaakte schade.

#### ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

##### Artikel 1.

Artikel 1 is niet meer dan een zeer verkorte samenvatting van wat in de overige artikelen van het ontwerp breedvoerig wordt geregeld. Het heeft derhalve geen normatief karakter.

.../...

Artikel 2.

De Regering is uitgegaan van de stelling dat alle verzekeringsondernemingen, zowel Belgische als buitenlandse, aan de wet moeten onderworpen zijn.

Volgens de memorie van toelichting gaat het artikel uit van drie criteria - het materiële, het persoonlijke en het territoriale - die worden aangewend om respectievelijk de handelingen, de ondernemingen en het gebied te omschrijven waarop de wet toepasselijk zal zijn.

Luidens artikel 2, § 1, is het ontwerp toepasselijk op "alle verzekeringsverrichtingen" die, volgens de memorie van toelichting, "het geheel van economische, sociale, commerciële en juridische feiten" beogen "die bijdragen tot de realisering van het verschijnsel verzekering". De verbodsbepalingen, vervat in artikel 3, §§ 1 en 2, van het ontwerp, geven echter aan die "verzekeringsverrichtingen" een meer concrete en daardoor wellicht beperktere inhoud. Zij omvatten de verzekeringscontracten en de verrichtingen, waaronder ook de pogingen tot het sluiten van zodanige contracten. Deze verrichtingen beantwoorden het begrip dat gekend is onder de naam van assurantiebemiddeling.

Artikel 2, § 1, stelt als algemene regel dat de wet toepasselijk is op alle Belgische of buitenlandse ondernemingen die in België verzekeringsverrichtingen doen. Op deze algemene regel zijn er drie uitzonderingen voorzien die respectievelijk in artikel 2, § 1, tweede zin, in artikel 2, § 2, en in artikel 2, § 3, van het ontwerp zijn opgenomen.

.../...

De eerste uitzondering die a contrario uit artikel 2, § 1, tweede zin, kan worden afgeleid, betekent dat de ondernemingen - waardoor volgens de memorie van toelichting enkel de buitenlandse ondernemingen worden bedoeld - die als herverzekeraars in België optreden, niet als zodanig aan de wet onderworpen zijn indien zij in België geen agentschap of filiaal hebben.

Uit de eerste uitzonderingsregel, waarin sprake is van "herverzekering", moet aan de hand van de memorie van toelichting (blz. 11 en 15) en ook van hetgeen in artikel 9 ten opzichte van de Belgische verzekeringsondernemingen is bepaald, worden afgeleid dat de wet ook in principe op de herverzekeringsverrichtingen toepasselijk is wanneer deze door een erkende onderneming worden voltrokken.

Daar het blijkt dat sommige bepalingen van de wet, onder meer artikel 19, kunnen toegepast worden op herverzekeringscontracten, lijkt het aangewezen te vermelden welke artikelen niet gelden voor de herverzekeringsverrichtingen.

De tweede uitzondering is vervat in artikel 2, § 2, en bepaalt dat alle verzekeringsverrichtingen gedaan door de ondernemingen of instellingen die erin worden vermeld, definitief aan de toepassing van de wet zijn onttrokken. Deze uitzonderingsregel wordt in de memorie van toelichting gerechtvaardigd op blz. 10, 17 en 18.

De derde uitzondering is vervat in artikel 2, § 3, van het ontwerp en wil in het licht van de memorie van toelichting betekenen dat de verzekeringsondernemingen die erin worden bedoeld, voorlopig aan de toepassing van de wet onttrokken zijn.

.../...

Volgens de memorie van toelichting (bladzijde 10) zijn deze tijdelijke uitzonderingen "noodzakelijk om toe te laten de speciale reglementeringen te bestuderen en uit te werken die vereist zijn ingevolge de omvang of het statuut van zekere ondernemingen of die door de uitbatingvoorwaarden van sommige ondernemingen geleverd worden". De memorie van toelichting verklaart op blz. 17 nog in dit verband : "Op het materiële toepassingsgebied van de wet zijn er enkele uitzonderingen of beperkingen die noodzakelijk lijken gezien de aard van bepaalde verrichtingen of het bijzonder karakter van de wetgeving waarop bepaalde verrichtingen stoelen. Aldus werd er tijdelijk uitzondering gemaakt voor de verzekeringsverrichtingen betreffende het vervoer op zee, op waterlopen of in de lucht of in verband met buitengewone risico's. De hierbij bedoelde verrichtingen hebben een wezenlijk internationaal karakter zowel uit oogpunt van de verzekeringsmarkt als van de verzekerden!"

.../...

In verband met de ondernemingen welke in de §§ 2 en 3 in functie van hun activiteit zijn omschreven, heeft de afgevaardigde van de Minister nog volgende toelichting verstrekt :

De ondernemingen bedoeld bij de wetten betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, mijnwerkers, zeelieden en zelfstandigen, vermeld in artikel 2, § 2, 2°, b, zijn de instellingen welke, erkend overeenkomstig artikel 12 van de wetten betreffende het herstel van schade voortspuitende uit arbeidsongevallen, samengeordend bij koninklijk besluit van 28 september 1931, krachtens het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende de rust- en overlevingspensioen voor werknemers, enkel voortbestaan voor de uitvoering van de verzekeringscontracten, volgens het wettelijk stelsel, die vóór 1 januari 1968 zijn aangegaan.

De onderlinge verzekeringen <sup>verenigingen</sup> vermeld in artikel 2, § 3, 1°, zijn die bedoeld bij artikel 2 van de wet van 11 juni 1874 welke de Titels X en XI van Boek I van het Wetboek van Koophandel bevat.

De openbare instellingen die verzekeringsverrichtingen doen zijn de publiekrechtelijke financiële instellingen waarvan de voornaamste de Algemene Spaar- en Lijfrentekas is.

Door de voorzorgsinstellingen van de universiteiten van Brussel en Leuven die worden gesubsidieerd bij toepassing van de wet van 2 augustus 1960 betreffende de tussenkomst van de Staat in de financiering van de vrije universiteiten en van diverse inrichtingen voor hoger onderwijs en voor wetenschappelijk onderzoek, vermeld in artikel 2, § 3, 4°, zijn bedoeld de pensioenfondsen ten behoeve van professoren en academisch personeel welke in eerdere vermelde universiteiten zijn opgericht en die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, maar die men ertoe wil brengen deze te verwerven, naar de gemachtigde ambtenaar verklaart.

In verband met de verzekeringsverrichtingen omtrent de buitengewone risico's waarbij tussenkomst van de internationale verzekeringsmarkt is vereist, zal het de taak van de Koning zijn een nadere verduidelijking te geven.

Van nu af kan echter reeds worden gezegd dat hierbij niet de herverzekering wordt bedoeld, wel de medeverzekering is, daar bij deze laatste een rechtstreekse band tussen de verzekeraar enerzijds en anderzijds de verzekeringsnemer en, in voorkomend geval, de verzekerde bestaat.

Het zal praktisch onmogelijk zijn voor zodanige verrichtingen algemene maatregelen te voorzien en voor hen zal enkel een versoepelde controle kunnen worden ingesteld.

De verzekeringsondernemingen of -instellingen, voor zover hun verrichtingen verband houden met de toekenning van extralegale voordelen aan werknemers vermeld in § 3, 6°, zijn, krachtens artikel 1, § 1, b, van het koninklijk besluit van 14 mei 1969, de verzekeringsinstellingen als bedoeld in artikel 22, § 1, van de wet van 12 juli 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden, gewijzigd bij eerder vermeld koninklijk besluit nr. 50, in zover zij ten voordele van de werknemers de extrawettelijke voordelen verzekeren waarin bij dat artikel is voorzien.

Tot daar de verklaringen van de afgevaardigde van de Minister.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de verzekeringsverrichtingen van de ondernemingen bedoeld in artikel 2, § 3, tijdelijk niet aan een verzekeringsordening of aan een nieuwe verzekeringsordening zijn onderworpen zolang de voorbereidende studie met het oog op de vaststelling van zodanige ordening, niet beëindigd is. Het tijdstip waarop de studie als beëindigd kan worden beschouwd, wordt aan de beoordeling van de regering overgelaten.

Wat de inhoud van de in het vooruitzicht gestelde ordening betreft, bepaalt artikel 3, § 3, dat "de Koning ... de perken bepaalt waarbinnen de bepalingen van deze wet zullen worden toegepast". In dit verband en ten opzichte van de Spaar- en Lijfrentekas, in zover zij verzekeringsverrichtingen doet, verklaart de memorie van toelichting (blz. 10) dat "de verbintenis werd aangegaan haar te onderwerpen aan exploitatievoorwaarden gelijkaardig aan die welke aan de private ondernemingen opgelegd worden met het doel een normalisering van de concurrentie te bereiken (cf. koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967)". Hieruit volgt dat de ordening betreffende zodanige verzekeringsverrichtingen niet volstrekt discretionair door de regering kan worden vastgesteld en dat de wettigheid van deze ordening kan worden getoetst aan het criterium van de gelijkwaardigheid.

Uit de memorie van toelichting (blz. 10) moet ook nog worden afgeleid dat dit criterium niet geldt ten opzichte van de "verzekeringsbewerkingen die van de internationale markt afhankelijk zijn" en die "aan een speciaal stelsel dienen onderworpen te worden". Deze verzekeringsverrichtingen worden in artikel 2, § 3, 3°, als volgt omschreven : "verzekeringsverrichtingen omtrent ... buitengewone risico's waarbij tussenkomst van de internationale verzekeringsmarkt is vereist". In verband met de verzekering van buitengewone risico's wijst de memorie van toelichting (blz. 18) erop "dat de buitengewone risico's die van de genoemde uitzondering zullen kunnen genieten, moeten worden beschouwd in verhouding tot de omvang van de te leveren waarborgen en tot de bijzondere aard van de te dekken schade; de verzekering van nucleaire risico's beantwoordt onder meer aan deze twee criteria". Er dient te worden aangestipt dat de begripsbepaling van buitengewone risico's, uiteraard in de tekst van artikel 2, § 3, 3°, moet worden gegeven, wat niet het geval is, of dat ten minste de Koning zou worden gemachtigd om die bepaling te geven.

Daarbij werd nog door de afgevaardigde van de Minister verklaard, dat als "buitengewoon" dient te worden begrepen het risico dat zich zo zelden voordoet dat dienaangaande geen statistieken of algemene gegevens bestaan.

Ten slotte dient nog te worden aangestipt dat de tekst van artikel 2, § 3, niet beantwoordt aan de draagwijdte die de memorie van toelichting aan deze bepaling geeft.

**Voor deze** bepaling kan volgende redactie in overweging worden gegeven welke op duidelijker wijze de bedoelingen van de stellers van het wetsontwerp weergeven :

§ 3. "De bepalingen van deze wet zijn voorlopig niet toepasselijk op (de opsomming van 1° tot 6° van artikel 2, § 3, van het ontwerp).

De Koning bepaalt op welk tijdstip en binnen welke perken de wet op die ondernemingen en instellingen toepasselijk is ".

Artikel 9 bepaalt de rechtspersoonlijke vormen waarin de verzekeringsondernemingen moeten zijn opgericht. De memorie van toelichting (blz. 18) verklaart evenwel dat de wet van toepassing is op elke onderneming "zonder onderscheid van aard", dat de term "onderneming" in economische zin moet worden geïnterpreteerd, dat "het hier dus iedere dienstverlenende eenheid inzake verzekeringen betreft", en dat het weinig belang heeft of het een onderneming met rechts- of natuurpersoonlijkheid betreft, noch of zij een al dan niet commercieel doel heeft. De memorie van toelichting strookt op dit punt niet met de duidelijke en beperkende bewoordingen van artikel 9. Volgens dit artikel wordt de onderneming enkelopgevat in de juridische zin.

./.

Wat betreft de territoriale toepassingsssfeer van het ontwerp verklaart de memorie van toelichting (blz. 20): "de wet zal toegepast worden op alle in België uitgevoerde verrichtingen. Hierbij aansluitend dient artikel 2, § 1, van de wet te worden gezien in het licht van artikel 3 dat bepaalt wanneer een verzekeringscontract moet beschouwd worden als zijnde in België gesloten. De opzet is in feite dat deze wet zou worden toegepast op alle verzekeringsprestaties die geheel of gedeeltelijk in België moeten geschieden. Daarom is de wet trouwens van toepassing zowel op Belgische als op buitenlandse ondernemingen, zelfs indien laatstgenoemde niet in België zijn gevestigd".

Het territoriaal criterium dat weinig verhelderend door de aangehaalde passus van de memorie van toelichting wordt gecommentarieerd, wordt in de vorm van bepalingen geformuleerd, gedeeltelijk in artikel 2, § 1, en vooral in artikel 3, § 3, van het ontwerp. De draagwijdte van deze bepalingen zal nader worden omschreven ter gelegenheid van het onderzoek van de volgende artikelen.

Artikel 3

Dit artikel is het beginartikel van hoofdstuk II dat de bepalingen bevat die de "toelating", dit is de vergunning voor de uitoefening van het verzekeringsbedrijf, regelen.

In artikel 3, § 1, hebben de woorden "alook elke persoon" hun evenwaarde niet in de Franse tekst van dezelfde bepaling, die de juiste zienswijze van de stellers van het ontwerp weergeeft.

Deze discrepantie dient te worden goedge maakt.

De verbodsbepaling vervat in artikel 3, § 1, geldt niet alleen ten opzichte van de verzekeraar maar ook, in beginsel, ten opzichte van de verzekeringsnemer, aangezien artikel 57 van het ontwerp ook hoofdstuk VII van het eerste boek van het Strafwetboek toepasselijk verklaart en de bepalingen van dit hoofdstuk de deelneming van de verscheidene personen aan een zelfde misdaad of wanbedrijf strafbaar stelt. Indien het de bedoeling is voor de verzekeringsnemer, van het gemeen recht af te wijken en hem dus niet strafbaar te stellen, dient zulks uitdrukkelijk tot uiting te worden gebracht.

De afgevaardigde van de Minister heeft de gebruikte terminologie als volgt toegelicht :

Met de uitdrukking "voor rekening van een derde" worden bedoeld de ondernemingen die beroep doen op lasthebbers of algemene agenten om hen te vertegenwoordigen. Het zijn vooral de buitenlandse verzekeringsmaatschappijen, die een dergelijke vertegenwoordiger aanstellen.

De uitdrukking "pogen verzekeringscontracten te sluiten" dekt het geheel van onderhandelingen die het contract voorafgaan en gebruikelijk zijn op verzekeringsgebied, zoals verzekeringsvoorstellen, aanbiedingen, aanvragen tot dekking, enz.

Wat de uitdrukkingen betreft die voorkomen in § 2 wijst de afgevaardigde erop dat de term "tussenpersonen" hier in zijn meest omvangrijke betekenis wordt gebruikt in de zin van iedere persoon die essentieel tot taak heeft de mogelijk contracterende partijen (verzekeraar en verzekeringsnemer) met elkaar in verbinding te stellen en die aldus geen enkele juridische handeling stelt voor rekening van een dezer partijen. Die uitdrukking werd gebruikt ten einde bij de regeling iedere toestand te betrekken die niet in het statuut van agent of makelaar kan worden begrepen, en meer bijzonder de toestand van de vreemde tussenpersonen waarvan het statuut en zelfs de benaming dikwijls grondig verschillen van hetgeen in België in dit opzicht gebruikelijk is.

Naar luid van § 3 van ditzelfde artikel 3 worden "behoudens die welke er wezenlijk worden gesloten", als in België gesloten contracten beschouwd, de contracten die, al zijn ze in het buitenland gedagtekend, de premies of bijdragen betaalbaar stellen in België, alsmede de contracten betreffende een in België gelocaliseerd goed, persoon of aansprakelijkheid.

De afgevaardigde wijst op de principes die deze bepaling hebben ingegeven :

1. De verzekeringsnemer die een contract onderschrijft wordt geacht zich te stellen onder de bescherming van de Belgische wet zowel op gebied van het privaat als van het publiek recht. Aangezien het verzekeringscontract van

openbaar belang is, past het in ieder geval die bescherming aan deze verzekeringsnemer te verlenen.

2. Deze bescherming moet vooral gezocht worden in de juridische en financiële waarborgen welke de verzekeraars bieden wat betreft de loyale en volledige uitvoering van de door hen opgenomen verplichtingen.

3. Om deze waarborgen te kunnen opleggen en er verder toezicht op uit te oefenen, is het nodig dat de verzekeraars daadwerkelijk in België gevestigd zijn.

Het eerste administratief toezicht waaraan de ondernemingen zijn onderworpen bestaat in het verlenen of het weigeren van de verzekeringsvergunning.

Geen verzekeringscontracten mogen door de onderneming worden gesloten die niet in het bezit is van de vergunning.

De vraag die zich hier vooraf stelt is te weten van welk ogenblik af een contract onder de bescherming valt van het Belgisch recht en dus als in België gesloten moet worden beschouwd.

Logischerwijze zullen de belangen van de verzekeringsnemer best beschermd worden ter plaatse waar zij gelocaliseerd zijn, dat is waar het contract moet worden uitgevoerd door betaling van de premiën of de regeling van de schadegevallen. Eenmaal dat die regel is gesteld, dienen maatregelen te worden genomen tegen contractuele bedingen waarbij de uitvoering van het contract op fictieve wijze in een vreemd land wordt gelocaliseerd en die tot gevolg kunnen hebben dat vreemde verzekeraars ongestoord hun toevlucht nemen tot praktijken die zich buiten weten en ten

koste van de Belgische verzekeringsnemers ontwikkelen. Verder werd het nodig geacht, benevens het criterium van de uitvoering van het contract, een bijkomend objectief criterium toe te passen, dit namelijk van de localisatie van het risico.

Voor de verzekering van onroerend goed bevindt zich het risico over het algemeen ter plaatse van de ligging van het goed, en voor de verzekering van roerende zaken ter plaatse van de woon- of verblijfplaats van de verzekeringsnemer.

Voor verzekeringen betreffende personen, is het risico over het algemeen gelocaliseerd ter woon- of verblijfplaats van de verzekeringsnemer, omdat daar het patrimonium thuis hoort dat men door verzekering wil beveiligen. Hetzelfde geldt voor verzekeringen van de burgerlijke aansprakelijkheid, tenware die verzekeringen normaal of in hoofdzaak de aansprakelijkheid op een bepaald, buiten België gelegen grondgebied dekt.

De beide hierboven in aanmerking genomen criteria : betaling van de premie in België enerzijds, en localisatie van het risico in België anderzijds, zoals zij gesteld zijn in § 3, vormen de twee takken van een alternatief en zijn derhalve niet cumulatief. Die beide criteria scheppen echter alleen een vermoeden en zij kunnen dus worden weerlegd door het bewijs, dat het contract werkelijk in het buitenland werd gesloten. Zodanig bewijs kan door alle rechtsmiddelen worden geleverd, met uitzondering van de datum van het contract.

De Raad van State meent dat, op grond van die verklaringen, de juiste toedracht van artikel 3, § 3, als volgt kan worden samengevat. De verzekeringscontracten waarop de wet toepasselijk is, zijn :

1° de verzekeringscontracten die in België werkelijk zijn gesloten, zelfs wanneer de premies of de bijdragen in het buitenland betaalbaar zijn of wanneer het verzekerde goed in het buitenland is gelegen, of wanneer de verzekerde persoon in het buitenland woonachtig is, of wanneer het verzekerde risico zich uitsluitend in het buitenland kan voordoen;

2° de verzekeringscontracten die ~~hoewel~~ in het buitenland "gedagtekend" geacht worden niet in het buitenland maar in België gesloten te zijn doordat de premies en bijdragen ervan in België betaalbaar zijn, of doordat het verzekerde goed in België is gelegen, of doordat de verzekerde persoon in België woonachtig is, of doordat het verzekerde risico zich in België voordoet;

3° de herverzekeringscontracten gesloten in België of in het buitenland door Belgische ondernemingen;

4° de herverzekeringscontracten gesloten in België door buitenlandse ondernemingen wanneer zij in België een agentschap of een filiaal hebben.

In het artikel zelf dient de toelaatbaarheid van het tegenbewijs te worden voorzien.

./.

Artikel 3, §4, zoals het gesteld is, betekent dat de Koning niet alleen gemachtigd is om met het oog op de uitvoering van verplichtingen voortspuitende voor België uit internationale verdragen of akkoorden, de niet in België gevestigde buitenlandse ondernemingen van de verplichting tot vergunning te ontslaan, maar dat hij ook ten opzichte van de buitenlandse ondernemingen en buiten elke internationale verplichting, naar goeddunken, van de verplichting tot vergunning kan ontslaan of voorwaarden en regels stellen ten opzichte van die ondernemingen.

Van deze bevoegdheid zou de Koning nochtans dan alleen gebruik maken wanneer wederkerigheid bestaat voor de Belgische verzekeringsondernemingen in het bedoelde land.

Luidens §5 van ditzelfde artikel 3 zijn de contracten die in België bij een niet toegelaten en van de toelating niet ontslagen onderneming worden gesloten, nietig. Heeft de verzekeringsnemer te goeder trouw een contract gesloten, dan is de onderneming gehouden de verplichtingen die zij heeft aangegaan, na te komen.

Krachtens deze bepaling, zegt de afgevaardigde, is de nietigheid van de contracten gesloten met een niet toegelaten onderneming niet tegenstelbaar aan de verzekeringsnemer die te goeder trouw heeft gehandeld. Deze regel, die ook voorkomt in de Franse wetgeving (cf. artikel 7, tweede lid, van het wetsdecreet van 14 juni 1938), geldt op dezelfde wijze als de regels die gesteld zijn terzake van de verjaring (inzonderheid bij artikel 32 van de wet van 11 juni 1874). Aangezien de bedoelde nietigheid van de verzekeringscontracten een absolute nietigheid is, verjaart de vordering tot vernietiging na verloop van drie jaar, te rekenen vanaf de datum van het contract.

.../...

De verplichtingen welke de verzekeraar in het geval van een nietig contract behoort uit te voeren, zijn de verplichtingen die tot stand komen in de periode gelegen tussen het sluiten van het contract en de vaststelling van de nietigheid of de inleiding van de vordering tot vernietiging.

Heeft de verzekeringsnemer echter kennis van het gebrek en verzuimt hij de vernietiging van het contract op die grond te vragen, dan kan hij niet doen gelden dat die nietigheid hem ontegenstelbaar is in verband met de verplichtingen welke voor hem zijn ontstaan nadat hij kwam te vernemen dat de verzekeraar niet over de nodige toelating beschikte. Zulks overeenkomstig het rechtsbeginsel "in pari causa turpitudinis, cessat repetitio".

Uit die verklaringen van de afgevaardigde moet worden afgeleid dat de burgerlijke sanctie bedoeld in §5 een volstreckte nietigheid van openbare orde is, waarop echter een correctief wordt toegepast, te weten dat haar rechtsgevolgen beperkt worden ten gunste van de verzekeringsnemer en, in voorkomend geval, van de verzekerde, die te goeder trouw gehandeld hebben.

De Raad van State is evenwel van oordeel dat de draagwijdte van deze bepaling, inzonderheid van de woorden "de verplichtingen die zij heeft aangegaan na te komen", nader moeten worden omschreven.

#### Artikel 4

Deze bepaling heeft betrekking op het verlenen van de vergunning en bepaalt o.m. dat elke weigering met redenen moet omkleed zijn. Het is de vraag of de besluiten waarbij

.../...

vergunning wordt verleend, met redenen te omkleden ten einde derde belanghebbenden in de mogelijkheid te stellen de regelmatigheid daarvan na te gaan.

De afgevaardigde van de Minister meent evenwel dat motivering van een besluit waarbij de vergunning wordt toegekend, niet nodig is. Hoe dan ook, de rechtspraak staat op het standpunt dat de motieven waarop een vergunningsbesluit steunt, in het administratief dossier moeten worden teruggevonden, ten einde, in geval van beroep tot nietigverklaring, de regelmatigheidscontrole mogelijk te maken.

De tekst bepaalt uitdrukkelijk dat de vergunning bij koninklijk besluit verleend wordt en, vermits geen andersluidende bepaling voorhanden is, wat betreft de weigeringsbesluiten, moet de Koning ook voor het nemen van deze besluiten geacht worden bevoegd te zijn.

Ook de besluiten tot intrekking van de vergunning, bedoeld in artikel 43, §3, moeten door de Koning genomen worden en daarenboven zonder verwijl worden bekendgemaakt.

Naar luid van artikel 4, vierde lid, bepaalt de Koning de verzekeringstakken en hun groepen. Dezelfde bepaling is, echter meer volledig geformuleerd, terug te vinden in artikel 65, 4°, en zou dus best vervallen in artikel 4, ten einde tegenstrijdigheid uit de weg te gaan; onder voorbehoud van de opmerkingen met betrekking tot artikel 65 wordt voorgesteld in het derde lid van artikel 4 na de woorden "of per groepen van verzekeringstakken" de woorden "vastgesteld overeenkomstig artikel 65, 4°" in te voegen.

Artikel 4, vijfde lid, legt de jaarlijkse publicatie op van een lijst van de ondernemingen die ver-

gunning hebben bekomen tot het sluiten van verzekeringscontracten. Indien het in de bedoeling ligt op die wijze de vergunningsbesluiten bekend te maken, blijkt de termijn van één jaar te lang aangezien dergelijke besluiten zonder verwijl in het Belgisch Staatsblad zouden moeten worden bekendgemaakt.

#### Artikel 5

Luidens het tweede lid van dit artikel bepaalt de Koning de inlichtingen en bescheiden die bij de aanvraag moeten worden gevoegd, in het bijzonder de inlichtingen en bescheiden die in het ontwerp onder 1° tot 8° zijn opgesomd. Van het standpunt der wetgevingstechniek, verdient het aanbeveling de inleidende zin van deze bepaling te stellen als volgt : "Bij de aanvraag moeten de volgende inlichtingen en bescheiden worden gevoegd : "; aan de opsomming moet dan een 9° worden toegevoegd luidend als volgt : "9° de andere inlichtingen en bescheiden welke door de Koning zijn bepaald".

In verband met de in 6° genoemde premietarieven die van toepassing zijn op de verrichtingen waarvoor vergunning wordt gevraagd, rijst de vraag of het mogelijk is zodanige tarieven ter goedkeuring voor te leggen wanneer het gaat om de dekking van buitengewone risico's als bedoeld in artikel 2, §3, 3°. In dat geval zal het, volgens de afgevaardigde van de Minister, volstaan, de elementen op te geven van welke men is uitgegaan om het beloop der premie te berekenen.

#### Artikel 7

Op grond van deze bepaling kan de onderneming waaraan de vergunning wordt geweigerd, daartegen bij de Raad van State beroep instellen volgens een door de Koning vast-  
.../...

gestelde procedure (eerste lid); in dat geval doet de Raad van State uitspraak in laatste instantie en als rechtsmacht ten gronde (tweede lid).

Vermits aldus aan de Raad van State de bevoegdheid wordt toegewezen om ten opzichte van de weigeringsbesluiten met volle rechtsmacht uitspraak te doen, dient het tweede lid te worden gesteld als volgt : "In dat geval doet de Raad van State uitspraak in laatste instantie en met volle rechtsmacht."

Nochtans meent de Regering dat het nuttig is de Koning te machtigen, voor bepaalde gevallen, een vereenvoudigde procedure voor het beroep bij de Raad van State vast te stellen, en alsdan zou de huidige tekst van artikel 7, een eerste paragraaf vormen, en moet er een tweede paragraaf worden toegevoegd luidend als volgt :

"§2. De Koning kan, voor de onder deze wet ressorterende materie, een vereenvoudigde procedure bij de Raad van State instellen."

#### Artikel 8

De algemene bewoordingen van het eerste lid verwekken de indruk dat deze bepaling geen normatief karakter heeft, ~~en dat~~ de weigering van een vergunning waarvoor enkel zou worden ingeroepen dat de voorwaarde van artikel 8, eerste lid, niet vervuld is, onvoldoende zou gemotiveerd zijn en dus niet beantwoorden aan het voorschrift van artikel 4, tweede lid.

Luidens de memorie van toelichting schijnt het evenwel de bedoeling te zijn de Koning te machtigen, buiten de bijzondere voorwaarden gesteld in de artikelen 9 tot 13,

.../...

andere eisen te stellen die verband houden "met het financieel en technisch evenwicht dat de ondernemingen dienen te bezitten om de toelating te verkrijgen ".

Is het echter de bedoeling dat de Koning de voorwaarden van dat evenwicht bij algemene verordening zou bepalen, dan dient zulks uitdrukkelijk in de tekst tot uiting te worden gebracht.

L'assurance est l'un des secteurs de la vie économique où des réglementations impératives ne sont jusqu'à présent intervenues que dans le domaine de l'assurance-accidents du travail , de l'assurance-vie et de certaines formes d'assurance-responsabilité.

Partant de la considération que l'assurance s'est développée dans tous les secteurs de la vie sociale et économique en un "service intéressant l'ensemble de la collectivité nationale" et qu'en dernière analyse l'assurance se fonde sur le principe de l'aide mutuelle, le projet se propose de créer des garanties tant pour le bon fonctionnement des entreprises d'assurance que dans le but de garantir une protection efficace des assurés. Il vise, à cette fin, à introduire dans le domaine du contrôle des entreprises pratiquant l'assurance un système de contrôle généralisé et, à un certain point de vue, nouveau (1).

Pour justifier plus amplement le régime de contrôle envisagé, l'exposé des motifs souligne les conséquences particulièrement préjudiciables que, dans le secteur de l'assurance, certaines faillites ont entraînées au cours des dernières années, tant pour les intérêts privés que pour l'intérêt public.

Prendre dès à présent les dispositions nécessaires à la réalisation de l'objectif défini dans certains textes arrêtés par la C.E.E. , tel est également, selon l'exposé des motifs, l'un des buts du projet. Ceci concerne plus spécialement la directive relative à la réassurance et le projet de directive qui instaurera un contrôle coordonné et généralisé des assurances dont les principes de base semblent être, dès à présent, admis.

.../...

---

(1) voir exposé des motifs, page 20.

Afin de réaliser les objectifs qui viennent d'être sommairement définis, le projet instaure une réglementation générale et un contrôle s'étendant à toutes les branches de l'assurance et à toutes les opérations d'assurance. La mise en oeuvre de tels moyens est impossible sans que les entreprises souscrivant en tant qu'assureur des contrats d'assurance en couverture de risques existant sur le territoire belge soient au préalable soumises à un contrôle de l'autorité et sans que ce contrôle soit étendu aux entreprises étrangères qui, dans certaines conditions, souscrivent en tant qu'assureur des contrats d'assurance en Belgique. Sont également soumises à ce contrôle, les personnes qui, au nom des entreprises, proposent ou souscrivent des contrats d'assurance, de même que celles qui interviennent en qualité d'intermédiaires, c'est-à-dire, en premier lieu, les agents et courtiers d'assurances.

Cette mission de réglementation et de contrôle est confiée à un "Office de contrôle des assurances", établissement public placé sous la surveillance du Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions. L'Office disposera de moyens d'investigation étendus ainsi que d'un large pouvoir d'arrêter les mesures nécessaires, fussent-elles être préventives. Il se verra, en outre, attribuer un certain pouvoir de réglementation sans préjudice, cela va de soi, du pouvoir dont le Roi dispose pour l'exécution de la loi.

En vertu du projet, toutes les entreprises d'assurance sont en principe assujetties au même régime général, à l'exception des entreprises qui y sont expressément soustraites par l'article 2, § 2.

.../...

Eu égard à la disposition de l'article 2, § 3, qui charge le Roi de déterminer à quelle époque et dans quelle mesure les dispositions de la loi seront applicables à certaines entreprises d'assurance, et parmi elles, les institutions publiques qui font des opérations d'assurance, le Conseil d'Etat a essentiellement fait porter son examen sur les mesures que le projet prévoit à l'égard des entreprises du secteur privé qui, sauf exception, sont toutes soumises d'emblée à la loi. Ces mesures comportent notamment l'agrégation des entreprises et le contrôle des contrats, des tarifs, des opérations ainsi que la surveillance de la gestion de ces entreprises.

Le système de la loi en projet implique donc, en premier lieu, des prescriptions normatives auxquelles doivent satisfaire les entreprises d'assurance désireuses d'exercer cette activité. La plupart de ces prescriptions figurent dans la loi en projet elle-même. Toutefois, dans le cadre de celles-ci, certaines réglementations complémentaires mais non moins importantes pour autant, doivent ou peuvent, selon les circonstances, être arrêtées par le Roi et, dans une certaine mesure, par l'Office de contrôle. Le tout dans le respect des conditions particulières établies par la loi.

Le système envisagé prévoit, en outre, certaines prescriptions que l'organe de contrôle peut mettre en oeuvre en vue plus particulièrement d'intervenir par des moyens appropriés dans la gestion d'une entreprise qui évoluerait défavorablement.

Enfin, il contient des prescriptions qui, dans l'intérêt des assurés, obligent les entreprises à publier certains renseignements et documents. Celles-ci autorisent,

en cas de carence de leur part, l'Office à faire publier au Moniteur belge, la sommation qu'il leur aura adressée.

Pour la bonne intelligence du projet, il y a lieu de distinguer deux parties de celui-ci.

La première, relative à l'assurance en général, est le siège des prescriptions qui sont en principe applicables à l'entreprise, notamment les conditions à remplir pour pratiquer l'assurance, les mesures de contrôle et les moyens d'intervenir dans la gestion voire dans l'existence même de l'entreprise lorsque pareille intervention se révèle nécessaire en vue de sauvegarder les intérêts des assurés, et, enfin, les moyens destinés à préserver les intérêts de ceux-ci dans l'éventualité où une entreprise viendrait à cesser son activité et serait mise en liquidation.

La seconde partie contient des dispositions particulières relatives à la réparation de certains dommages causés par des véhicules automoteurs.

#### EXAMEN DES ARTICLES.

##### Article 1er.

L'article 1er se borne à résumer très brièvement ce que les autres articles du projet règlent de manière circonstanciée. Il est dépourvu dès lors de caractère normatif.

.../...

Article 2.

Le Gouvernement est parti de la considération que toutes les entreprises d'assurances, tant belges qu'étrangères, doivent être soumises à la loi.

Selon l'exposé des motifs, l'article adopte, pour définir respectivement les actes, les entreprises et le ressort auxquels s'étendra le champ d'application de la loi, trois critères. Le critère de la matière, celui de la personne et celui du lieu.

En vertu de l'article 2, § 1er, le projet est applicable à toutes "opérations d'assurances" qui, aux termes de l'exposé des motifs, visent "l'ensemble des faits économiques, sociaux et juridiques qui concourent à la réalisation du phénomène de l'assurance". Les interdictions énoncées à l'article 3, §§ 1er et 2, du projet donnent toutefois à ces "opérations d'assurances" un contenu plus concret et par là, apparemment plus limité. Elles portent sur les contrats et les opérations d'assurances, parmi lesquelles figurent également les tentatives faites en vue d'obtenir la conclusion de tels contrats. Ces opérations impliquent celles auxquelles se livrent les intermédiaires en matière d'assurances.

L'article 2, § 1er, pose, en principe, que la loi est applicable à toutes les entreprises d'assurances belges ou étrangères qui font des opérations d'assurances en Belgique. Trois exceptions sont prévues au principe; elles figurent respectivement à l'article 2, § 1er, deuxième phrase, à l'article 2, § 2, et au même article, § 3, du projet.

La première exception qui peut être déduite a contrario de l'article 2, § 1er, deuxième phrase, concerne - puisque selon l'exposé des motifs la disposition ne vise que les entreprises étrangères - celles de ces entreprises qui ne pratiquent que la réassurance en Belgique et qui n'y ont pas d'agence ou de filiale.

A la lumière de l'exposé des motifs (pp.11 et 15) et de ce qui est dit à l'article 9 relativement aux entreprises d'assurances belges, il faut déduire de la première exception concernant la "réassurance" que la loi s'appliquera cependant aux opérations de réassurance lorsque celles-ci sont effectuées par une entreprise agréée.

Certaines dispositions de la loi et notamment l'article 19, pouvant être appliquées aux contrats de réassurance, il s'indiquerait de citer expressément les articles du projet ne s'appliquant pas aux opérations de réassurance.

La deuxième exception est énoncée à l'article 2, § 2, et prévoit que toutes les opérations d'assurances faites par les entreprises ou institutions qui y sont mentionnées, sont ~~exclues~~ définitivement de l'application de la loi. Cette mesure est justifiée aux pages 10, 17 et 18 de l'exposé des motifs.

La troisième exception est énoncée à l'article 2, § 3, du projet; à la lumière de ce qui est dit dans l'exposé des motifs, elle signifie que les entreprises d'assurances visées par cette disposition ne sont soustraites que provisoirement à l'application de la loi.

Selon l'exposé des motifs (page 10), ces exceptions temporaires "sont nécessaires pour permettre que soient étudiées et élaborées les réglementations particulières que la dimension ou le statut de certaines entreprises exigent ou que les conditions d'exploitation de certaines opérations d'assurances postulent".

Dans le même ordre d'idées, l'exposé des motifs déclare encore à la page 17 que "le champ d'application matérielle de la loi est affecté de quelques exceptions ou restrictions qui paraissent nécessaires eu égard à la nature de certaines opérations ou au caractère particulier des législations en vertu desquelles certaines opérations sont effectuées. Ainsi sont exceptées, mais temporairement, les opérations d'assurances relatives aux transports maritimes, fluviaux ou aériens ou à des risques exceptionnels. Les opérations ainsi visées sont celles qui par essence ont un caractère international tant du point de vue du marché de l'assurance que du point de vue des assurés".

A propos des entreprises qui sont définies, en fonction de leur activité, aux §§ 2 et 3, le délégué du Ministre a encore fourni les renseignements suivants :

Les entreprises visées par les lois sur les pensions de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs, des marins et des travailleurs indépendants, citées à l'article 2, § 2, 2°, b, sont les

.../...

institutions qui ont été agréées conformément à l'article 12 des lois sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, coordonnées par arrêté royal du 28 septembre 1931 et qui, en vertu de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, continuent d'exister uniquement en vue de l'exécution des contrats d'assurances souscrits, selon le régime légal, avant le 1er janvier 1968.

Les associations d'assurances mutuelles mentionnées à l'article 2, § 3, 1°, sont celles que vise l'article 2 de la loi du 11 juin 1874 contenant les titres X et XI , livre Ier, du Code de commerce.

Les institutions publiques qui font des opérations d'assurances sont les organismes financiers de droit public, parmi lesquelles la Caisse générale d'épargne et de retraite est la principale.

Les institutions de prévoyance des universités de Bruxelles et de Louvain subventionnées en application de la loi du 2 août 1960 relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres et de diverses institutions d'enseignement supérieur et de recherche scientifique mentionnées à l'article 2, § 3, 4°, doivent s'entendre des fonds de pension en faveur des professeurs et du personnel académique, qui ont été créés dans les universités précitées et qui ne jouissent pas de la personnalité civile, mais que, selon le fonctionnaire délégué, on entend amener à acquérir cette personnalité.

Il appartiendra au Roi de donner des précisions quant aux opérations d'assurance relatives à des risques exceptionnels nécessitant l'intervention du marché international des assurances.

On peut toutefois dire, dès à présent, que dans ce cas, ce n'est pas la réassurance qui est visée mais bien la coassurance, laquelle établit un lien direct entre, d'une part, l'assureur et, d'autre part, le preneur d'assurance et, le cas échéant, l'assuré. Prévoir des mesures générales pour ces opérations sera chose pratiquement impossible. Seul un contrôle assoupli pourra être instauré à leur égard.

Les entreprises ou organismes d'assurance visées au § 3, 6°, dans la mesure où leurs opérations concernent l'octroi d'avantages extra-légaux aux travailleurs salariés sont, en vertu de l'article 1er, § 1er, b, de l'arrêté royal du 14 mai 1969, les organismes d'assurance au sens de l'article 22, § 1er, de la loi du 12 juillet 1967 relative à la pension de retraite et de survie des employés, modifiée par l'arrêté royal n° 50 précité, en tant qu'ils assurent aux travailleurs des avantages extra-légaux prévus par cet article.

Tel est, en substance, ce qu'a déclaré le délégué du Ministre.

Il résulte de ce qui précède que les opérations d'assurance faites par les entreprises visées à l'article 2, § 3, ne sont provisoirement pas soumises à un

.../...

régime d'assurance ni à un nouveau régime d'assurance aussi longtemps que les études préparatoires à l'instauration de pareil régime ne seront pas terminées. La détermination du moment où ces études pourront être tenues pour terminées est abandonnée à l'appréciation du Gouvernement.

Relativement au contenu du régime annoncé, l'article 2, § 3, dispose que "le Roi détermine ... dans quelle mesure les dispositions de la présente loi seront applicables". Dans cet ordre d'idées, l'exposé des motifs (page 10) déclare qu'à l'égard de la Caisse d'Epargne et de Retraite, en tant qu'elle se livre à des opérations d'assurance, "l'engagement a été pris de la soumettre à des conditions d'exploitation équivalentes à celles qui sont imposées aux entreprises privées, et ce dans un but de normalisation de la concurrence (cfr arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967)". Il s'ensuit que le régime relatif à ces opérations d'assurances ne pourra être fixé par le Gouvernement de manière discrétionnaire et que sa légalité pourra être appréciée en fonction du critère d'équivalence.

Il y a encore lieu d'inférer de l'exposé des motifs (page 10) que ce critère ne jouera pas pour "les opérations d'assurance relevant du marché international, qui devraient être soumises à un régime spécial". L'article 2, § 3, 3°, définit ces opérations d'assurance comme suit : "opérations d'assurance relatives ... à des risques exceptionnels nécessitant l'intervention du marché international des assurances". En ce qui concerne l'assurance de risques exceptionnels, l'exposé des motifs (page 18) précise que "les risques exceptionnels qui pourront bénéficier de la dite exception doivent être envisagés en fonction de l'ampleur des garanties à fournir et de la nature spéciale des dommages à couvrir; à ce double critère répondent notamment

les assurances des risques nucléaires". Il convient d'observer que la notion de risques exceptionnels devrait être définie à l'article 2, § 3, 3°, ce qui n'est pas le cas, ou qu'à tout le moins, le Roi devrait être chargé d'arrêter cette définition.

Le délégué du Ministre estime, pour sa part, que doit être considéré comme "exceptionnel" le risque qui est à ce point rare qu'il n'existe ni statistiques ni renseignements généraux le concernant.

Il importe enfin d'observer que pour traduire exactement la portée que lui attribue l'exposé des motifs, l'article 2, § 3, devrait être construit comme suit :

" § 3. Les dispositions de la présente loi ne sont provisoirement pas d'application : (reprendre l'énumération éventuellement adaptée).

Le Roi détermine la date à laquelle et la mesure dans laquelle la loi sera applicable à ces entreprises et organismes ".

L'article 9 détermine les formes de personnalité juridique sous lesquelles les entreprises d'assurances doivent être constituées. Or, l'exposé des motifs (page 18) déclare que la loi s'applique à toutes entreprises "quelle que soit leur nature", que le terme "entreprise" doit être pris dans son acception économique et "vise donc toute unité de production de services constitutifs d'assurances", et qu'il importe peu que l'entreprise soit une personne morale ou physique ni qu'elle soit ou non commerciale". L'exposé des motifs n'est donc pas en concordance

.../...

sur ce point avec les termes clairs et limitatifs de l'article 9, qui ne conçoit l'entreprise que dans le sens juridique.

En ce qui concerne le champ d'application territorial de la loi en projet, l'exposé des motifs déclare (page 20) "que la loi s'appliquera à toutes opérations effectuées en Belgique. A cet égard, l'article 2, § 1er, de la loi doit être considéré à la lumière des dispositions de l'article 3 qui précisent dans quelles conditions un contrat d'assurance doit être considéré comme conclu en Belgique. En fait, l'objectif de la loi est de s'appliquer à toutes les prestations d'assurances qui doivent être exécutées en tout ou en partie en Belgique. Pour cette raison, d'ailleurs, la loi s'applique tant aux entreprises belges qu'aux entreprises étrangères, même non établies en Belgique".

Le critère territorial, que n'éclaire guère le passage de l'exposé des motifs reproduit ci-dessus, est formulé sous la forme de dispositions normatives en partie à l'article 2, § 1er, mais essentiellement à l'article 3, § 3, du projet. La portée de ces dispositions sera précisée à l'occasion de l'examen des articles suivants.

.../...

Article 3.

Cet article ouvre le chapitre II qui contient les dispositions régissant "l'agrération", c'est-à-dire l'autorisation de pratiquer l'assurance.

A l'article 3, § 1er, les mots "alsook elke persoon" figurant dans la version néerlandaise n'ont pas d'équivalent dans la version française de la même disposition. Or, c'est cette dernière version qui traduit les intentions exactes des auteurs du projet.

Il importe d'éliminer cette discordance.

L'interdiction portée par l'article 3, § 1er, vise non seulement l'assureur, mais aussi, en principe, le preneur d'assurance, puisque l'article 57 du projet rend également applicable à la matière le chapitre VII du livre premier du Code pénal dont les dispositions punissent la participation de plusieurs personnes à un même crime ou délit. Si on entend déroger au régime du droit commun en faveur du preneur d'assurance et ne pas rendre celui-ci passible d'une peine, il conviendrait de le dire expressément.

Le délégué du Ministre a précisé comme suit la terminologie adoptée par le projet :

L'expression "pour le compte d'un tiers" vise les entreprises qui font appel à des mandataires ou à des agents généraux pour les représenter. Ce sont principalement les compagnies d'assurance étrangères qui ont recours à de tels représentants.

.../...

L'expression "tentent de souscrire des contrats d'assurance" couvre l'ensemble des négociations qui précèdent la conclusion du contrat et qui sont usuelles en matière d'assurance, telles les propositions d'assurance, les offres, les demandes de couverture, etc ...

Pour ce qui est des expressions figurant au § 2, le délégué précise que le terme "intermédiaires" est utilisé dans le sens le plus large et vise, dès lors, toute personne ayant essentiellement pour mission de rapprocher les parties éventuellement contractantes (assureur et preneur d'assurance) et qui n'accomplit ainsi aucun acte juridique pour le compte d'une de ces parties. Le recours à cette expression s'explique par la volonté du Gouvernement d'étendre le régime à toute situation qui ne peut être tenue pour couverte par le statut d'agent ou de courtier, en particulier à la situation des intermédiaires étrangers dont le statut, voire même la dénomination diffèrent parfois considérablement de l'usage, quant à ce, en Belgique.

Le § 3 du même article 3 dispose "qu'outre ceux qui y sont effectivement souscrits, sont considérés comme souscrits en Belgique, même s'ils sont datés de l'étranger, les contrats dont les primes ou cotisations sont payables en Belgique ainsi que tout contrat concernant un bien, une personne ou une responsabilité localisés en Belgique".

Le délégué du Ministre a dégagé les principes qui ont inspiré cette disposition :

.../...

1. Le preneur d'assurance qui souscrit un contrat est censé se placer sous la protection de la loi belge sur le terrain du droit tant privé que public. Le contrat d'assurance étant d'intérêt public, il convient d'accorder cette protection au preneur d'assurance dans tous les cas.

2. Cette protection doit essentiellement être recherchée dans les garanties juridiques et financières que doivent offrir les assureurs pour l'exécution loyale et complète des obligations qu'ils ont assumées.

3. Pour que ces garanties puissent être imposées et que le contrôle ultérieur puisse en être exercé, il est indispensable que les assureurs soient effectivement établis en Belgique.

Le premier contrôle administratif auquel les entreprises sont soumises consiste dans l'octroi ou le refus de l'agrération.

Aucun contrat d'assurance ne peut être souscrit par une entreprise qui n'est pas titulaire d'une agrération.

Une question préalable se pose : à quel moment un contrat est-il protégé par le droit belge et est-il censé avoir été conclu en Belgique ?

Logiquement, les intérêts du preneur d'assurance seront le mieux protégés à l'endroit même où ils sont localisés, c'est-à-dire là où le contrat doit être exécuté par le paiement des primes ou le règlement des sinistres. Cette règle étant dégagée, il importe de prendre des mesures en vue d'empêcher l'insertion de clauses contractuelles localisant fictivement l'exécution du contrat dans un pays

étranger et pouvant avoir pour effet de permettre aux assureurs étrangers de se livrer , sans être inquiétés, à des pratiques qui s'institueraient à l'insu et au détriment des preneurs belges d'assurance. Il a été jugé nécessaire d'appliquer, outre le critère de l'exécution du contrat, un critère objectif supplémentaire, celui de la localisation du risque.

Lorsque l'assurance a pour objet un immeuble, le risque est généralement localisé au lieu de la situation de ce bien, et si elle porte sur des effets mobiliers, il l'est le plus souvent au lieu du domicile ou de la résidence du preneur d'assurance.

En ce qui concerne les assurances de personnes, le risque est généralement localisé au lieu du domicile ou de la résidence du preneur parce que c'est là que se trouve le patrimoine que l'assurance a pour objet de sauvegarder. Il en va de même pour les assurances responsabilité civile, à moins que ces assurances ne couvrent normalement ou à titre principal la responsabilité sur un territoire déterminé situé en dehors de la Belgique.

Tels qu'ils sont formulés au § 3, les deux critères envisagés ci-dessus, à savoir le paiement de la prime en Belgique et la localisation du risque en Belgique, forment les deux branches d'une alternative et ne sont dès lors pas cumulatifs. Ils ne font toutefois que créer une présomption qui peut toujours être renversée par la preuve que le contrat a réellement été conclu à l'étranger , et cette preuve peut être administrée par toute voie de droit, la date de la conclusion du contrat exceptée.

Se fondant sur ces explications, le Conseil d'Etat croit pouvoir résumer comme suit la portée exacte de l'article 3, § 3 . Les contrats d'assurance soumis à la loi sont :

- 1° les contrats d'assurance effectivement conclus en Belgique, même lorsque les primes ou les cotisations sont payables à l'étranger, lorsque le bien assuré est situé à l'étranger, lorsque la personne assurée est domiciliée à l'étranger ou lorsque le risque assuré ne peut survenir qu'à l'étranger;
- 2° les contrats d'assurance qui, bien que "datés " à l'étranger, sont réputés conclus non pas à l'étranger, mais en Belgique parce que les primes et cotisations y afférentes sont payables en Belgique, parce que le bien assuré est situé en Belgique, parce que la personne assurée est domiciliée en Belgique ou parce que le risque assuré est situé en Belgique;
- 3° les contrats de réassurance conclus en Belgique ou à l'étranger par des entreprises belges;
- 4° les contrats de réassurance conclus en Belgique par des entreprises étrangères ayant une filiale ou une agence en Belgique.

C'est dans le texte même de l'article qu'il convient de prévoir que la preuve du contraire est admise.

.../...

Tel qu'il est rédigé, l'article 3, § 4, implique que ce n'est pas uniquement en vue de l'exécution d'obligations découlant pour la Belgique de traités ou d'accords internationaux que le Roi est autorisé à dispenser les entreprises étrangères non établies en Belgique de l'obligation d'être agréées mais qu'Il peut accorder, discrétionnairement, cette dispense aux entreprises étrangères, et en dehors de toute obligation internationale, ou fixer les règles et conditions auxquelles elles sont soumises.

Le Roi n'userait toutefois de ce pouvoir que pour autant qu'il y ait dans le pays étranger, réciprocité en faveur des entreprises d'assurance belges.

Aux termes du § 5 du même article 3, les contrats souscrits en Belgique auprès d'une entreprise non agréée et non dispensée de l'agrément sont nuls. Si le preneur a souscrit de bonne foi, l'entreprise est tenue de remplir les obligations qu'elle a contractées.

Dans le système de cette disposition, a précisé le délégué du Ministre, la nullité des contrats conclus avec une entreprise non agréée n'est pas opposable au preneur ayant agi de bonne foi. Cette règle, prescrite également par la législation française (cfr. article 7, alinéa 2, du décret-loi du 14 juin 1938) s'applique de la même manière que les règles qui sont prévues en matière de prescription (notamment par l'article 32 de la loi du 11 juin 1874). Comme la nullité ici envisagée des contrats d'assurance est une nullité absolue, l'action en annulation sera prescrite par trois ans à compter de la date du contrat.

.../...

Les obligations que l'assureur aura à exécuter en cas de nullité du contrat sont celles qui , seront nées pendant la période comprise entre la conclusion du contrat et la constatation de la nullité ou l'introduction de l'action en constatation de la nullité.

Si toutefois le preneur a connaissance du vice mais omet de demander l'annulation du contrat de ce chef, il n'est pas admis à se prévaloir de la nullité en ce qui concerne les obligations qui sont nées pour lui après que le défaut de l'agrément requis , dans le chef de l'assureur, était parvenu à sa connaissance. Cela en vertu du principe de droit "in pari causa turpitudinis, cessat repetitio".

Il y a lieu d'inférer de ces déclarations du délégué du Ministre que la sanction civile portée par le § 5, est une nullité absolue d'ordre public assortie toutefois d'un correctif, à savoir la limitation de ses effets juridiques en faveur du preneur et, le cas échéant, de l'assuré qui ont agi de bonne foi.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'il importe de préciser la portée de cette disposition, en particulier celle des mots "remplir les obligations qu'elle a contractées".

.../...

Article 4.

Cette disposition a trait à l'octroi de l'agrément et prévoit notamment que tout refus doit être motivé. La question se pose de savoir si les arrêtés d'octroi d'agrément doivent aussi être motivés afin de permettre aux tiers intéressés d'en vérifier la régularité.

Le délégué du Ministre estime toutefois qu'il n'est pas indispensable qu'un arrêté d'octroi d'agrément soit motivé. En toute hypothèse, la jurisprudence est établie en ce sens que les motifs sur lesquels se fonde un arrêté d'octroi doivent figurer dans le dossier administratif afin de rendre possible, en cas de recours, le contrôle de la régularité.

Le texte dispose expressément que l'agrément est accordé par arrêté royal et, à défaut de disposition en décidant autrement, il appartient évidemment au Roi de prendre les arrêtés de refus.

Les arrêtés de retrait d'agrément visés par l'article 43, § 3, doivent également être pris par le Roi et, de surcroît, être publiés sans délai.

Aux termes de l'article 4, alinéa 4, les branches d'assurances et les groupes de branches sont définis par le Roi. La même disposition, formulée de manière plus complète, se retrouve à l'article 65, 4°, et, afin d'éviter toute contradiction, mieux vaut l'omettre à l'article 4; sous réserve des observations qui seront faites concernant l'article 65, il est proposé d'insérer, à l'article 4, alinéa 3, après les mots "ou par groupes de branches d'assurances", les mots "fixées conformément à l'article 65, 4°".

L'alinéa 5 de l'article 4 impose la publication annuelle de la liste des entreprises ayant obtenu l'agrément aux fins de conclure des contrats d'assurance. Si l'intention est de rendre les arrêtés d'octroi d'agrément publics par la voie du Moniteur belge, le délai d'un an apparaît trop long; la publication de tels arrêtés doit se faire sans délai.

#### Article 5.

Aux termes de l'alinéa 2 de cet article, le Roi détermine les renseignements et documents qui doivent être joints à la requête, notamment les renseignements et documents énumérés dans le projet du 1° au 8°. Du point de vue de la technique législative, il y aurait lieu de rédiger la phrase liminaire de cette disposition comme suit : "La requête doit être accompagnée des renseignements et documents suivants : "; l'énumération devrait alors être complétée par un 9° ainsi conçu : "9° les autres renseignements et documents déterminés par le Roi".

A propos des tarifs de primes cités au 6°, qui s'appliquent aux opérations pour lesquelles l'agrément est demandé, il y a lieu de rechercher s'il est possible de soumettre ces tarifs à approbation lorsqu'il s'agit de couvrir des risques exceptionnels visés par l'article 2, § 3, 3°. Dans ce cas, il suffira, selon le délégué du Ministre, d'indiquer les éléments ayant servi de base au calcul du montant de la prime.

#### Article 7.

En vertu de cet article, l'entreprise à laquelle l'agrément est refusé peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat, selon une procédure à déterminer par le Roi

(alinéa 1er); dans ce cas, le Conseil d'Etat statue en dernière instance et comme juridiction de fond (alinéa 2).

Le Conseil d'Etat étant chargé de se prononcer avec pleine juridiction sur les arrêtés de refus, il y a lieu de rédiger l'alinéa 2 comme suit : "Dans ce cas, le Conseil d'Etat statue en dernier ressort et avec pleine juridiction".

Le Gouvernement estime, d'autre part, qu'il serait souhaitable d'autoriser le Roi à arrêter, pour l'examen des recours relatifs à la présente loi, une procédure simplifiée devant le Conseil d'Etat; le texte du projet devrait alors constituer un paragraphe premier, qui serait complété par un § 2, rédigé comme suit :

"§ 2. Pour les matières ressortissant à la présente loi, le Roi peut instituer une procédure simplifiée devant le Conseil d'Etat".

#### Article 8.

La généralité des termes de l'alinéa 1er donne l'impression que cette disposition est dépourvue de caractère normatif. Un refus d'agrément fondé sur le seul motif que la condition prévue à l'article 8, alinéa 1er, n'est pas remplie, ne constituerait pas une motivation valable au regard de l'article 4, alinéa 2.

A juger d'après l'exposé des motifs, l'intention serait toutefois d'habiliter le Roi à poser, outre les conditions particulières prévues aux articles 9 à 13, d'autres

.../...

exigences en rapport avec "l'équilibre financier et technique que doivent présenter les entreprises pour être agréées".

Si, dans l'esprit du Gouvernement, il appartiendra au Roi de fixer les conditions de cet équilibre par voie de disposition générale, cette intention doit se dégager du texte de manière expresse.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,  
Messieurs :

voorzitter van de Raad van State,  
président du Conseil d'Etat,

H. BUCH,  
H. ADRIAENS,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

J. LIMPENS,  
S. FREDERICQ,

bijzitters van de  
afdeling wetgeving,  
assesseurs de la  
section de législation,

M. JACQUEMIJN,

adjunct-griffier,  
greffier adjoint,

griffier  
greffier.

De overeenstemming tussen  
de Nederlandse en de Franse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H. M. GROMMEN, substituut-  
auditeur-generaal.

La concordance entre la ver-  
sion néerlandaise et la version  
française a été vérifiée sous le  
contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté  
par M. M. GROMMEN, substitut de  
l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RRAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e maart 1971 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de controle der verzekeringsondernemingen", heeft de 29e maart 1971 het volgend advies gegeven over de artikelen 9 tot 28 :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 2 mars 1971, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif au contrôle des entreprises d'assurances", a donné le 29 mars 1971 l'avis suivant sur les articles 9 à 23 :

Artikel 9.

Onder de Belgische voorzorgsondernemingen waarvan sprake in artikel 9, tweede lid, worden bijzonder vermeld de voorzorgskassen, opgericht in de schoot van ondernemingen. Die kassen moeten voortaan de vorm aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk, met toepassing van de wet van 27 juni 1921.

Dit voorschrift geldt als voorwaarde voor de toelaatbaarheid van dergelijke kassen tot het sluiten van verzekeringscontracten, omdat zij daartoe voortaan over een (van de nijverheids-, handels-, of financiële onderneming afgescheiden patrimonium moeten beschikken.

In het eerste lid wordt bepaald onder welke vorm de Belgische verzekeringsondernemingen moeten zijn opgericht en tot wat hun maatschappelijk doel moet beperkt blijven. Ook moeten die ondernemingen, luidens de tekst, "uit hun statuten elke bepaling weren die voor de verzekerden en de verzekeringsgerechtigden nadelig is".

Het verdient aanbeveling de draagwijdte van het begrip "nadelig" in de tekst, of in de memorie van toelichting, door concrete gegevens, eventueel voorbeelden, te verduidelijken.

Het tweede lid bepaalt : "In afwijking van het eerste lid van dit artikel kan de toelating worden verleend...". Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om een verplichting en de juiste bedoeling zou duidelijk in de tekst moeten worden tot uiting gebracht.

.../...

Uit de bewoordingen "waarvan de hoofdbedrijvigheid erin bestaat verbintenissen aan te gaan waarvan de levensduur afhangt" kan niet met zekerheid worden afgeleid of hier nog andere verrichtingen worden bedoeld dan de levensverzekering. Is zulks niet het geval dan kan een dergelijke omschrijving misleidend zijn; is zulks wel het geval, dan dient duidelijker gezegd te worden welke verrichtingen juist worden bedoeld.

Artikelen 10 en 11.

In artikel 10, tweede lid, en artikel 11, derde lid, wordt onderscheidenlijk voor de coöperatieve vennootschappen enerzijds en de onderlinge verzekeringsverenigingen anderzijds, de verplichting opgelegd de balans, de winst- en verliesrekening, de staat van het maatschappelijk fonds alsook de lijst van de beheerders of zaakvoerders, jaarlijks en binnen dertig dagen na de goedkeuring ervan door de algemene vergadering van de vennootschappen in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad bekend te maken.

Aangezien er hier een verplichting tot bekendmaking wordt ingesteld die, wat de termijnen betreft, niet volledig in handen van de vennootschap berust, verdient het aanbeveling de redactie van deze beide bepalingen in overeenstemming te brengen met de artikelen 10 en 80 van de wetten op de vennootschappen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 30 november 1935.

Vermits de onderlinge verzekeringsmaatschappijen echter, in principe, een burgerlijk karakter hebben en de griffie van de rechtbank van koophandel niet bevoegd is te zorgen voor de bekendmaking van stukken in verband met dergelijke vennootschappen, is het nodig voor laatstgenoemde verenigingen de bedoelde regeling aan te passen.

.../...

Artikel 12.

Naar luid van § 2, derde lid, van dit artikel, dient op het maatschappelijk kapitaal of maatschappelijk fonds dat voor de berekening van het waarborgfonds in aanmerking moet worden genomen, te worden ingetekend voor een bedrag van ten minste 10.000.000 frank in contanten.

Aan te stippen valt dat deze regeling strenger is dan hetgeen in artikel 29bis van eerderevermelde wetten betreffende de vennootschappen is bepaald.

In § 1, tweede lid, van de Nederlandse tekst, vervangen de woorden "via algemene bepalingen" door de woorden "bij wege van algemene bepalingen", en in § 2, eerste lid, vervangen men, overeenkomstig de Franse tekst, het woord "vereniging" door het woord "onderneming".

Artikel 13.

Paragraaf 1, eerste lid, van de Nederlandse tekst ware juister gesteld als volgt :

"De buitenlandse verzekeringsondernemingen moeten over zodanige juridische statuten en technische organisatie beschikken en in zodanige financiële toestand verkeren dat zij waarborgen bieden die gelijkwaardig zijn met de waarborgen die van de Belgische ondernemingen worden geëist".

.../...

Artikel 14.

Op grond van deze bepaling zijn de ondernemingen gehouden een afzonderlijk beheer in te voeren voor hun verzekeringsverrichtingen in België, benevens, in voorkomend geval, een afzonderlijk beheer voor hun verrichtingen in het buitenland.

Daarenboven behoort het hun een bijzonder afzonderlijk beheer in te richten per verzekeringstak of groepen van verzekeringstakken. De verzekeringstakken en groepen van verzekeringstakken, zijn deze die de Koning bepaalt ter uitvoering van artikel 4, vierde lid.

Het derde lid ware juister gesteld als volgt :  
"Het afzonderlijk beheer geschiedt per kalenderjaar".

Artikel 16.

Dit artikel stelt vragen van fiscale aard, waarvoor in overleg met de Minister van Financiën een oplossing moet worden gezocht. Vanwege de herverzekeraars wordt immers geëist dat zij in België activa deponeren die overeenstemmen met het gedeelte van de risicolast waarvoor zij moeten instaan. Die representatieve waarden worden aan de rechtstreekse verzekeraars ter hand gesteld, en deze moeten daarvoor de herverzekeraars vergoeden. Al die verrichtingen geven telkens aanleiding tot roerende voorheffing en deze dubbele belasting zou door een gepaste regeling moeten vermeden worden.

.../...

Artikel 17.

Volgens het bepaalde in het eerste lid zijn de ondernemingen gehouden bij de Nationale Bank van België of bij de door de Dienst voor controle der verzekeringen erkende "instellingen" bepaalde representatieve waarden in open bewaargeving te deponeren.

In de memorie van toelichting (blz. 32) is sprake van een "erkende bankinstelling", terwijl in de tekst sprake is van "erkende instellingen": de juiste bedoeling zou in de tekst, door aanwending van de daarmee overeenstemmende terminologie, moeten tot uiting gebracht worden.

Indien hier de bankinrichtingen bedoeld worden, dan zou daarenboven moeten verduidelijkt worden of de publiekrechtelijke instellingen (andere dan de reeds genoemde Nationale Bank van België) die bankverrichtingen doen, daaronder begrepen zijn. Ten slotte is het de vraag of het niet wenselijk is dienaangaande een verwijzing in te voegen naar het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten.

Het tweede lid van dit artikel ware duidelijker gesteld als volgt :

"De Dienst voor controle der verzekeringen kan steeds bij eenvoudige brief vorderen dat de inbewaargeving naar een andere erkende inrichting wordt overgebracht".

.../...

Artikel 18.

Dit artikel bepaalt dat de bij artikel 16 genoemde representatieve waarden van de technische provisies of reserves een bijzonder vermogen vormen, met bijzonder beheer, per verzekeringstak, en dat uitsluitend is voorbehouden ter uitvoering van de verbintenissen tegenover de verzekerden of verzekeringsgerechtigden die tot de tak behoren. Een eventueel batig saldo komt andere schuldeisers ten goede, en de afgevaardigde van de Minister gaat met deze zienswijze akkoord. De woorden "dat uitsluitend is voorbehouden" hebben derhalve de betekenis van "dat bij prioriteit is voorbehouden", en in die zin luidt ook de verklaring welke dienaangaande in de memorie van toelichting wordt gegeven.

Hetzelfde artikel stelt het bijzonder vermogen buiten het bereik van de verzekeringsonderneming die er niet mag over beschikken, behoudens toelating vanwege de Dienst voor controle. Deze toelating kan slechts verleend worden overeenkomstig de voorwaarden die door de Koning gesteld zijn.

Het hier gehuldigde systeem van de afzondering van een vermogen dat de verzekerden en verzekeringsgerechtigden is voorbehouden, vertoont een zekere verwantschap met het procédé dat verder in de wet wordt aangewend ten opzichte van het vermogen van de zich in staat van faillissement bevindende verzekeringsonderneming. In de artikelen 47 en 48 wordt ook dat vermogen onbeschikbaar gesteld en bij voorrang bestemd voor de verzekerden.

.../...

Artikel 19.

Voor het vaststellen van hun tarieven, het opmaken van hun verzekeringscontracten en voor de uitvoering daarvan behoren de ondernemingen zich te schikken, naar hetgeen de wet in ontwerp dienaangaande bepaalt en naar de nadere regels die door de Koning of door de Dienst voor controle zullen worden vastgesteld.

Volgens de verklaring van de afgevaardigde van de Minister, die verwijst naar het bepaalde in artikel 29, behoort het de Koning de voor de uitvoering der wet nodige besluiten te nemen, waarvan de voornaamste in artikel 65 worden aangegeven, terwijl de Dienst voor controle bevoegd is, met toepassing van vorengenoemd artikel 29, verordeningen te nemen van hoofdzakelijk technische aard en praktische, onmiddellijke tenuitvoerlegging, en zulks, in regel, onder goedkeuring van de Minister.

Het komt de Raad van State voor dat de macht die hierbij aan de Dienst voor controle verleend wordt, regelend op te treden op het gebied der contracten, moeilijk kan aanvaard worden. Uit de verklaringen hieromtrent van de afgevaardigde van de Minister, blijkt trouwens dat zulks ook niet de bedoeling is van de Regering. Ook moet worden opgemerkt dat de machten die op dat gebied aan de Koning verleend worden reeds van zeer verreikende aard zijn. De regels die Hij op grond van deze bepaling uitvaardigt raken bovendien de openbare orde : als ze niet worden nagekomen, heeft dit de gehele of gedeeltelijke nietigheid van het contract voor gevolg. De verzekerde die een zodanig contract te goeder trouw heeft gesloten, zou de nadelige gevolgen van deze nietigheid niet mogen ondergaan.

.../...

Het eerste lid van § 2, in algemene termen gesteld, is dubbelzinnig : de tekst kan de indruk wekken dat nietig zijn alle bedingen van polissen, waarbij de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken verzaakt wordt, en onder meer het beding waarbij aan een ander rechtsprekend orgaan dan een rechtbank bevoegdheid wordt toegekend om een betwisting te beslechten.

Deze indruk is onjuist. Enerzijds is de bepaling niet toepasselijk op de arbitrageprocedure die geregeld is in de alinea's 2 en 3; anderzijds verduidelijkt de memorie van toelichting (blz. 34) de wil van de Regering: zij wil, in de gevallen waar een rechtbank het geschil beslecht, de bevoegdheid uitsluiten van een buitenlandse rechter indien normaal de Belgische rechter bevoegd zou zijn. Indien echter de buitenlandse rechter overeenkomstig de gewone bevoegdheidsregels of overeenkomstig internationale verdragen, zoals de overeenkomst van 27 september 1968 betreffende de bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken (waarvan sectie 3 speciale regels voor de verzekeringen stelt en waarvan sommige, zoals artikel 12, van dwingende aard zijn), bevoegd wordt verklaard, kan de zaak voor hem gebracht worden : de nietigheid van het beding tot toewijzing van bevoegdheid heeft dus tot gevolg dat het gemeen recht van toepassing wordt.

Om ieder misverstand te vermijden, lijkt het aangezien de tekst uitdrukkelijk te beperken tot het geval dat men heeft willen regelen en te schrijven :

"Alle clauses en akkoorden waarbij bevoegdheid wordt toegewezen aan buitenlandse rechtbanken, met uitsluiting van de Belgische rechter, voor alle betwistingen betreffende in België gesloten verzekeringscontracten zijn nietig".

.../...

Naar luid van het tweede lid van paragraaf 2 kan de Dienst voor controle bij een overeenkomstig artikel 29 genomen verordening het beroep op een scheidsrechterlijke beslissing verbieden. De verwijzing naar artikel 29 doet veronderstellen dat zodanig verbod bij algemene verordening wordt uitgevaardigd. Op die wijze zal de Dienst voor controle de scheidsrechterlijke uitspraak kunnen beletten, in afwijking van de gemeenrechtelijke bepalingen van artikel 1003 van het Wetboek van burgerlijke rechtspleging, van de artikelen 630, 635, en 636 van het Gerechtelijk Wetboek, en van het thans bij de Wetgevende Kamers ingediende ontwerp van wet tot goedkeuring van de Europese Overeenkomst houdende eenvormige wet inzake arbitrage, ondertekend te Straatsburg op 22 januari 1966, en tot invoering in het Gerechtelijk Wetboek van een zesde deel betreffende de arbitrage.

Steeds in verband met de arbitrage kan nog worden verwezen naar de wet van 20 september 1924 houdende goedkeuring van het protocol van 24 september 1923 betreffende de geldigheid der arbitragebepalingen in de handelscontracten (Belgisch Staatsblad van 5-6 januari 1925).

In dit verband meent de Raad van State, als algemene opmerking te moeten naar voren brengen dat alhoewel de bedoelde bepaling betreffende arbitrage als een beschermingsmaatregel kan beschouwd worden, zij in ieder geval van reglementaire aard is en zodanig afwijkt van de geldende wetgeving, dat de macht om die bepaling uit te vaardigen aan de Koning moet worden voorbehouden.

.../...

Het derde lid van dezelfde § 2 houdt beperkingen in van de vrijheid van partijen in verband met de keuze van scheidsrechters, de procedure van het scheidsgerecht en het middel van beroep, namelijk

- 1° de contracten mogen de toevlucht tot een scheidsgerecht, dat in het buitenland zetelt, niet voorzien en de Belgische scheidsrechters moeten de Belgische procedure toepassen (eerste zin);
- 2° voor het ontstaan van het geschil mag het middel van beroep niet worden verzaakt (tweede zin).

Deze regels wijken af van de geldende praktijk : enerzijds wordt thans in sommige contracten - en zeker in talrijke herverzekeringsverdragen - beroep gedaan op buitenlandse scheidsrechters; anderzijds wordt dikwijls bedongen dat de scheidsrechters uitspraak zullen doen als goede mannen, naar de regels van de billijkheid, zonder rekening te houden met de wettelijke pleegvormen, en dat de uitspraken niet voor beroep vatbaar zijn.

.../...

Het is de vraag of de hier besproken alinea nodig moet behouden worden. Dit schijnt niet het geval te zijn. Artikel 19, § 1, kent aan de Koning reeds de macht toe regelen te stellen voor het opmaken en de uitvoering van verzekeringscontracten en het tweede lid van artikel 19, § 2, machtigt Hem beroep op een scheidsrechtelijke beslissing te verbieden. In dit stelsel beschikt de Koning dus reeds over de nodige macht om de in § 2, alinea 3, bedoelde bedingen der polis te onderwerpen aan regels die in geval van arbitrage zijn na te leven. Het behoud van die alinea 3 zou tot gevolg hebben, de vrijheid van de Koning in dit verband te beperken, omdat zij regels stelt waarvan Hij niet zou kunnen afwijken. Het derde lid van § 2 zou derhalve zonder bezwaar kunnen uitvallen.

Indien het toch behouden wordt, dan kunnen aangaande de tekst de volgende opmerkingen worden gemaakt : in de eerste volzin van deze alinea wordt niet bepaald of na het ontstaan van het geschil, de partijen vrij zijn een andere regeling te treffen. Om ieder misverstand te vermijden zou het aanbeveling verdienen te bepalen dat na het ontstaan van het geschil, de toepassing van de regel kan worden verzaakt. Partijen kunnen, inderdaad, soms belang hebben hun geschil aan buitenlandse scheidsrechters te onderwerpen. Ook zou uitdrukkelijk moeten worden voorzien dat artikel 19, § 2, alinea 3, niet op herverzekering toepasselijk is.

In § 3 van hetzelfde artikel wordt de Dienst voor controle gemachtigd regelingen te treffen aangaande verzekeringscontracten uitgedrukt in goudwaarde, vreemde munt of zakelijke waarden, en zelfs dergelijke contracten te verbieden. Dit verbod zou, naar de afgevaardigde van de Minister heeft verklaard, enkel gegeven worden om technische of financiële redenen, die los staan van de algemene rechtsbeginselen waarop de wet van 1874 op de verzekeringen gesteund is

.../...

Het blijkt evenwel uit het verslag van de commissie voor de private verzekeringen dat een thans bij het Ministerie van Justitie in voorbereiding zijnde wetsontwerp tot herziening van de wet van 1874 het sluiten van dergelijke contracten veroorlooft op het gebied van de levensverzekering.

De Dienst voor controle zou in ieder geval geen verbod mogen uitvaardigen zonder daarbij de gewichtige redenen te vermelden die het hebben ingegeven.

De vraag of de Dienst voor controle door zijn verbod de uitvoering van een koninklijk besluit dat de bedoelde contracten regelt, zou kunnen opheffen, wordt door de afgevaardigde van de Minister bevestigend beantwoord, met verwijzing naar artikel 29 van het ontwerp.

Wat er ook van zij, de Dienst voor controle zal, luidens de tekst, deze contracten kunnen regelen en dus voorwaarden bepalen voor het opmaken van de polissen, ofwel die contracten kunnen verbieden, bijvoorbeeld wanneer de economische toestand van het land zulks noodzakelijk maakt. Een betere wetgevingstechniek zou gelegen zijn in machtiging van de Koning om, ter uitvoering van deze bepaling, bij wege van reglement op te treden wat de bedoelde contracten betreft en de Dienst te machtigen, in geval van dringende noodzakelijkheid, het sluiten van die contracten tijdelijk te verbieden.

Ingevolge § 4 van hetzelfde artikel zijn de ondernemingen die aan de verzekerden de gezamenlijke winst of een deel ervan uitkeren of ristornieren, gehouden aan de Dienst voor controle een technisch verdelingsplan voor te leggen.

.../...

Luidens de tekst "dient dit plan op billijke wijze rekening te houden met de belangen van de verschillende categorieën verzekerden". Met deze bepaling mag echter niet uit het oog worden verloren dat, indien de statuten van de onderneming betreffende het verdelingsplan enige afwijkende regeling bevatten, de onderneming in de eerste plaats gehouden is haar statuten na te komen.

In dit geval is het dus bij het opmaken en ter gelegenheid van de goedkeuring van de statuten dat de bij de wet bedoelde billijkheidsregel eerst moet worden in acht genomen.

#### Artikel 20.

De opgelegde formule zou beter luiden als volgt : "Onderneming met verzekeringsvergunning nummer ..., verleend bij koninklijk(e) besluit(en) van ..., voor de volgende verrichtingen : (tak of takken, groep of groepen van takken) ...".

#### Artikel 21.

In het eerste en tweede lid wordt de bewaring geregeld van de bescheiden betreffende de in België gesloten contracten. De plaats van bewaring is, naar gelang van het geval, de maatschappelijke zetel van de Belgische ondernemingen of de zetel van de in België gevestigde agentschappen of filialen van buitenlandse ondernemingen. De Dienst voor controle kan echter toestaan dat die bescheiden op een andere plaats bewaard worden, doch het archief mag niet naar die plaats overgebracht worden, zonder dat de

Dienst daarmede vooraf zijn instemming heeft betuigd. Volgens de tekst is de Dienst voor controle dus niet gemachtigd om ambtshalve te bevelen dat de bescheiden buiten de door de wet aangewezen plaats zouden bewaard worden.

De bevoegdheid van de Dienst kan zich niet uitstrekken tot de handelsbescheiden waarvan de bewaring in het Wetboek van koophandel geregeld is en blijft dus beperkt tot andere bescheiden, waarvoor echter geen bewaringstermijn in de ontworpen wet is voorgeschreven.

In het derde lid worden de ondernemingen verplicht alle inlichtingen en bescheiden te bezorgen aan de Dienst voor controle. Het woord "bezorgen" dwingt de ondernemingen spontaan en ongevraagd de bescheiden aan de Dienst voor te leggen, terwijl het veeleer de bedoeling schijnt te zijn de ondernemingen te verplichten deze ter beschikking te houden van de Dienst, hetgeen meer bepaaldelijk blijkt uit het daarop volgende vierde lid.

Wat de bescheiden betreft, blijkt het derde lid trouwens vooruit te lopen op hetgeen dienaangaande in het bijzonder in het vierde lid is bepaald. Daarom wordt voorgesteld in het derde lid enkel voorschriften te geven in verband met de inlichtingen, en in het vierde lid, enkel in verband met de bescheiden.

Indien de voorafgaande opmerkingen worden in aanmerking genomen, zou het derde lid kunnen gesteld worden als volgt :

"De ondernemingen zijn gehouden, op verzoek van de Dienst, alle door de Dienst ter uitvoering van zijn taak nodig geachte inlichtingen te bezorgen".

.../...

In het vierde, vijfde en zesde lid, wordt de Dienst gemachtigd ter zetel van de ondernemingen of van hun filialen, agentschappen en kantoren in België, inzage te nemen van alle boeken en bescheiden "en ook alle onderzoeken te doen naar de financiële toestand en de bedrijvigheid van die ondernemingen". Uit de tekst en namelijk uit het woord "ondernemingen" kan worden afgeleid dat de onderzoeken in alle departementen of diensten van de onderneming mogen plaats vinden. Desnoods zou dat uitdrukkelijk kunnen gezegd worden. Anderzijds, indien de onderzoeken iets anders zijn dan de "inzage van alle boeken, comptabiliteitsstukken, prospectussen en andere bescheiden", zou nader moeten bepaald worden wat daarmee bedoeld wordt.

Meer bijzonder met betrekking tot het vierde en het vijfde lid wordt opgemerkt dat in de gevestigde rechtsorde de opsporing en de vaststelling van overtredingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten in principe tot de bevoegdheid behoren van de gerechtelijke politie. Benevens de officieren van gerechtelijke politie, kan de wet nochtans aan andere personen bevoegdheid verlenen tot het opsporen en vaststellen der misdrijven of de Koning machtigen aan personen die hij aanwijst, de nodige bevoegdheid toe te kennen om de opsporingen en vaststellingen te doen. Die personen moeten daartoe beëdigd worden en, indien de wet hun de bevoegdheid van officier van gerechtelijke politie toekent, komen zij voor de uitoefening van die bijzondere politietaak onder het toezicht van de procureur-generaal. Zulks met dien verstande evenwel dat de Dienst hun steeds opdracht kan geven tot bepaalde opsporingen en vaststellingen over te gaan. Een zodanig systeem zou ook in het

.../...

wetsontwerp kunnen worden uitgewerkt (zie artikelen 279 en volgende van het Wetboek van strafvordering).

Voorgesteld wordt artikel 21 in twee paragrafen te splitsen, op de volgende wijze :

§ 1, bevattende de alinea's 1 tot 5 en 7, en § 2 de verder voorgestelde tekst die alinea 6 zou vervangen.

De vierde en vijfde alinea zouden echter tot één lid worden samengevoegd, teneinde het onderling verband tussen die bepalingen beter te doen uitkomen, meer bepaald daar de ambtenaren en experts niet alleen bevoegd worden gemaakt voor de "onderzoekingen" maar ook om "inzage te nemen van alle boeken, comptabiliteitsstukken, prospectussen en andere bescheiden". Daarom schrijve men in het begin van hetgeen de tweede volzin van het vierde lid wordt : "De Dienst kan hiertoe ..." in plaats van "De Dienst kan voor die onderzoekingen".

Paragraaf 2 dient als volgt te worden gesteld :

"§ 2. De Koning wijst de ambtenaren aan van de Dienst voor controle die, in hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie en onverminderd de opdracht van de officieren van gerechtelijke politie met algemene bevoegdheid, belast zijn met de opsporing en de vaststelling van overtredingen van deze wet en de uitvoeringsverordeningen ervan.

Zij leggen de eed af in handen van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel. Zij zijn bevoegd voor het gehele grondgebied van het Rijk. Hun processen-verbaal hebben bewijskracht tot bewijs van het tegendeel en worden de overtreders ter kennis gebracht binnen acht dagen vanaf de vaststelling. Zij kunnen in de uitoefening van hun ambt bijgestaan worden door deskundigen die door de Dienst voor controle aangewezen zijn.

.../...

Artikel 22.

Paragraaf 1 legt aan de Belgische ondernemingen de verplichting op, de Dienst voor controle, minstens drie weken voor de algemene vergadering van de aandeelhouders of vennoten, in kennis te stellen van de voorstellen van de raad van beheer, onder meer betreffende de ontwerpen van balans en van winst- en verliesrekening, en de ontwerpen tot wijziging van de statuten.

Anderzijds moeten de bemerkingen die de Dienst desaangaande maakt ter kennis worden gebracht van de algemene vergadering en de notulen moeten de elementen van de bespreking weergeven.

De afgevaardigde van de Minister heeft er aan herinnerd dat zolang de Koning geen toepassing heeft gemaakt van artikel 2, § 3, enkel de private ondernemingen onder het bereik vallen van deze bepalingen. Een openbare instelling zoals de Spaar- en Lijfrentekas is intussen dus niet gehouden daaraan gevolg te geven.

Steeds volgens de verklaring van de afgevaardigde houden deze bepalingen de verplichting in voor de onderneming, de Dienst in kennis te stellen van het gevolg dat de algemene vergadering aan de opmerkingen van de Dienst heeft voorbehouden.

Een eerste bemerking die betreffende de tekst kan gemaakt worden is dat niet alle Belgische verzekeringsondernemingen die onder toepassing van de wet vallen, de

.../...

openbare vergadering als orgaan hebben. Daarom zou moeten worden bepaald dat bij ontstentenis van de algemene vergadering het beslissend orgaan van de onderneming instaat voor de uitvoering van de opgelegde verplichting.

Anderzijds kon de afgevaardigde van de Minister instemmen met de suggestie het woord "voorstellen", in het eerste lid, nader te omschrijven door de invoeging van de woorden : "(voorstellen) die terugslag kunnen hebben op de in België gesloten contracten".

Ten slotte dient er op gelet dat, volgens het bepaalde in het eerste lid, er geen voorstellen aan de beslissende organen kunnen gedaan worden, zonder dat daarvoor de gestelde termijn van drie weken is in acht genomen, ook al bepalen de statuten het anders.

Rekening houdend met de voorafgaande bemerkingen zou de tekst van deze paragraaf kunnen gesteld worden als volgt :

"§ 1. De beslissingen die Belgische verzekeringsondernemingen voornemens zijn te nemen en die terugslag kunnen hebben op de in België gesloten contracten in het algemeen, kunnen slechts genomen worden drie weken nadat die beslissingen in ontwerp ter kennis werden gebracht van de Dienst.

Alle van de Dienst uitgaande bemerkingen betreffende die ontwerpen moeten ter kennis van de algemene vergadering

.../...

of, bij deze ontstentenis, ter kennis van het beslissend orgaan van de onderneming worden gebracht. Die bemerkingen en de antwoorden erop moeten in de notulen worden opgenomen".

Artikel 22, § 2, verplicht de Belgische en buitenlandse ondernemingen, binnen een maand, de Dienst voor controle in kennis te stellen van de door de algemene vergadering genomen beslissingen, die op de in België gesloten contracten invloed kunnen hebben.

Het stelsel van het ontwerp kan dan als volgt worden omschreven : Vanaf de kennisgeving beschikt de Dienst over een maand om zijn verzet mede te delen, en gedurende deze termijn kan aan de beslissing geen gevolg worden gegeven. Is er geen verzet, dan is de beslissing, na verloop van de termijn, zonder meer uitvoerbaar; is er verzet, dan blijft de beslissing zonder gevolg, behoudens beroep bij de Raad van State. Wanneer de Dienst verzet heeft doen gelden bijvoorbeeld tegen een voorgenomen winstverdeling, behelst dit verzet het verbod tot die verrichting over te gaan.

Ter zake van het beroep geldt eveneens het voorstel dat in verband met artikel 7 werd gedaan, en in dat artikel zou nader kunnen bepaald worden of de Raad van State, in het geval van artikel 22, § 2, met volle rechtsmacht uitspraak doet.

.../...

Artikel 23.

Krachtens dit artikel moeten wijzigingen in de financiële of administratieve organisatie van de onderneming binnen een maand ter kennis van de Dienst voor controle worden gebracht (eerste lid). Anderzijds moet elk ontwerp tot wijziging van de bedrijfsvoorwaarden eveneens ter kennis van de Dienst worden gebracht en deze kan zich tegen de ontworpen wijziging verzetten wanneer hij ze strijdig acht met de wet of de uitvoeringsbesluiten (tweede lid).

De regeling van artikel 23 is tenslotte dezelfde als deze van artikel 22 : indien de Dienst, steunend op artikel 29, binnen een maand geen verzet heeft uitgebracht tegen de ontworpen wijziging, kan deze in toepassing worden gebracht, in het andere geval staat tegen het verzet beroep open bij de Raad van State. In artikel 7 zou, indien dit de bedoeling van de Regering is, insgelijks kunnen bepaald worden of de Raad van State ten opzichte van deze regeling, met volle rechtsmacht uitspraak doet.

Om met zekerheid uit de tekst van het eerste lid te kunnen afleiden dat de draagwijdte van de woorden "financiële of administratieve organisatie" beperkt is tot de elementen opgegeven in artikel 5, tweede lid, 2°, 3° en 4°, wordt in overweging gegeven dit lid te stellen als volgt :

"Elke wijziging in de financiële of administratieve organisatie van de ondernemingen als bedoeld in artikel 5, tweede lid, 2°, 3° en 4°, moet binnen een maand ter kennis van de Dienst voor controle der verzekeringen worden gebracht".

.../...

In het tweede lid zou de juiste draagwijdte van de woorden "wijziging van de bedrijfsvoorwaarden" ook beter tot uiting komen indien de eerste volzin zou luiden als volgt :

"Elk ontwerp tot wijziging van de exploitatievoorwaarden, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, 5°, 6°, 7° en 8°, moet ter kennis van de Dienst voor controle der verzeeringen worden gebracht".

Het derde lid, dat geen betrekking heeft op het bepaalde in het eerste lid, maar enkel in verband staat met de ontwerpen bedoeld in het tweede lid, zou beter met dit tweede lid tot een enkel lid worden samengevoegd.

In de memorie van toelichting (blz.36) wordt er op gewezen dat de procedures van artikel 23 derwijze zijn aangepast "dat zij het beheer van de ondernemingen niet overdreven zouden hinderen" en de bewoordingen zelf van het tweede lid van dit artikel laten blijken dat het verzet tegen wijziging van de bedrijfsvoorwaarden, enkel op wettigheidsredenen en niet op opportuniteitsredenen kan steunen. Ten einde zulks uitdrukkelijk tot uiting te brengen, zou de tweede volzin van het tweede lid kunnen gesteld worden als volgt :

"De Dienst verzet zich tegen die ontwerpen wanneer hij deze, hoofdens wettigheidsredenen, strijdig oordeelt met de bepalingen van deze wet of van de uitvoeringsbesluiten".

.../...

Tenslotte dient in een nieuw lid, dat het derde lid van artikel 23 zou worden, een bepaling opgenomen die de Koning machtigt, ~~wanneer~~ Hij optreedt op grond van artikel 5, tweede lid, 9°, - zoals de Raad van State de tekst voor 9° heeft voorgesteld, - uit te wijzen of de inlichtingen en bescheiden die Hij vraagt, verband houden met de financiële of administratieve organisatie als bedoeld in artikel 23, eerste lid, en dus betrekking hebben op elementen die aan de Dienst voor controle enkel moeten worden ter kennis gebracht, zo niet of die inlichtingen en bescheiden verband houden met de bedrijfsvoorwaarden als bedoeld in artikel 23, tweede lid, en dus betrekking hebben op elementen waarvan de wijziging op het verzet van de Dienst kan stuiten.

Dit derde lid van artikel 23 zou derhalve kunnen luiden als volgt :

"Wanneer de Koning, op grond van artikel 5, tweede lid, 9°, inlichtingen en bescheiden bepaalt die bij de vergunningsaanvraag moeten worden gevoegd, wijst Hij tevens aan of die inlichtingen en bescheiden behoren tot de categorie van elementen, als bedoeld in het eerste lid, zo niet of zij behoren tot de categorie van elementen, als bedoeld in het tweede lid".

.../...

Artikel 24.

Deze bepaling wil beletten dat Belgische agentschappen of filialen van een buitenlandse onderneming, die niet in een bevredigende financiële toestand verkeren, bedragen of waarden zouden overbrengen naar de in het buitenland gelegen zetel van die onderneming. De beslissing, bedragen of waarden naar het buitenland over te brengen, moet minstens vijftien dagen voor de uitvoering van de verrichting ter kennis van de Dienst voor controle worden gebracht, en deze kan zich daartegen verzetten wanneer hij oordeelt dat de financiële toestand van het agentschap of de filiaal in België inderdaad niet bevredigend is.

Artikel 24 is geen beletsel voor stortingen aan schadelijders in het buitenland, maar enkel voor de overdracht van fondsen, wanneer deze zou gedaan worden door een filiaal of agentschap in België waarvan de financiële toestand veeleer ongunstig is. De afgevaardigde van de Minister wilde daar uitdrukkelijk op wijzen, maar ging ermede akkoord dat de tekst een te algemene draagwijdte heeft en in fine door het volgende zinsdeel moet worden aangevuld : "behoudens voor in België gesloten contracten die echter in het buitenland moeten worden uitgevoerd".

Op de vraag of deze bepaling verenigbaar is met de vrije onloop van de kapitalen, die een der doelstellingen is vooropgezet in artikel 3, c, van het verdrag houdende instelling van een Europese Economische Gemeenschap, verder nader omschreven in de artikelen 67 tot 73 van dat verdrag,

.../...

antwoordt de afgevaardigde van de Minister dat de thans besproken wet hoofdzakelijk gericht is op de bescherming van de verzekeringnemers in België en van het Belgisch algemeen belang, en met dit doel de vrije omloop van kapitalen die voor het verzekeringswezen moeten bestemd blijven ook in België zelf beperkt, hetgeen veronderstelt dat eerst en vooral maatregelen worden genomen tegen eventueel nadeel dat de vrije overbrenging van die kapitalen naar het buitenland voor de Belgische verzekeringsmacht zou voor gevolg hebben. Een der grondgedachten die de wet en inzonderheid artikel 24 hebben ingegeven, is dat het product van de verzekeringsverrichtingen in België principieel de Belgische verzekeringsmacht moet ten goede komen.

Tot daar de verklaringen van de afgevaardigde.

Het verzet van de Dienst voor controle tegen overbrenging naar het buitenland van bedragen of waarden, is vatbaar voor beroep bij de Raad van State, en eens te meer stelt zich de vraag of artikel 7 van het ontwerp niet in die zin moet worden aangevuld dat ook op het gebied van artikel 24, volle rechtsmacht aan dit rechtscollege zou worden toegewezen.

#### Artikel 25.

Luidens de Franse tekst van de bepaling heeft de gehele of gedeeltelijke afstand van rechten en verplichtingen die voortvloeien uit vervallen of lopende verzekeringscontracten en van de representatieve waarden van de desbetreffende technische reserves of provisies slechts gevolg na goedkeuring vanwege de Dienst voor controle.

Om discrepantie met de Franse tekst te vermijden zou, in de Nederlandse tekst van het eerste lid, het woord "uit" door "van" moeten worden vervangen.

De beslissing waarbij de Dienst de afstand goedkeurt wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en de afstanddoende onderneming moet alle betrokken verzekerden in kennis stellen van de afstand en van de gevolgen daarvan op hun rechten en verplichtingen.

"De door de Dienst voor controle der verzekering goedgekeurde afstand geldt rechtens voor alle verzekerden en alle betrokken derden". De aldus luidende bepaling heeft tot gevolg, enerzijds dat de goedkeuring voorwaarde is voor de geldigheid van de afstand, anderzijds, dat, krachtens de wet, de goedgekeurde afstand rechtens geldt voor alle verzekerden en alle betrokken derden, zodat de afstanddoende onderneming tegenover hen van al haar verplichtingen bevrijd is, eenmaal dat de Dienst voor controle de afstand heeft goedgekeurd. Volgens het thans vigerende recht kan men wel zijn schuldvoorderingen, maar niet zijn schulden afstaan; daarvoor is de toestemming van de schuldeiser onontbeerlijk.

De in artikel 25 gestelde regel volgens welke de verzekeringsondernemingen niet alleen hun rechten maar ook hun verplichtingen kunnen afstaan, zonder de toestemming van de verzekerde en zelfs tegen zijn wil in, levert een belangrijke afwijking op van het thans geldende gemeen recht.

.../...

De afstand, van zodra hij door de Dienst is goedgekeurd, houdt schuldvernieuwing in, met alle gevolgen daaraan verbonden. De door de memorie van toelichting en door de Commissie voor private verzekeringen aangehaalde motieven zijn echter voldoende overtuigend opdat een zodanige maatregel zou worden aangenomen.

De bedoelde verzekerden en betrokken derden beschikken dus over geen rechtsmiddel om zich te verzetten tegen de afstand, noch tegen de goedkeuring ervan door de Dienst. Alleen de onderneming aan wie de goedkeuring van de afstand geweigerd wordt bij beslissing van de Dienst, kan hiertegen bij de Raad van State in beroep komen.

In het vierde lid van de Franse tekst zouden de woorden "est réalisée valablement" beter door het woord "vaut" vervangen worden.

#### Artikel 26.

Dit artikel machtigt de Koning om op voorstel van de Dienst voor controle en na raadpleging van de bij artikel 41 ingestelde Commissie voor verzekeringen, twee of meer verzekeringsondernemingen tot samensmelting te verplichten, hetzij door opslorping, hetzij door oprichting van een nieuwe vennootschap.

Op vraag hoe een dergelijke bepaling toepassing kan vinden wanneer een of beide ondernemingen weigeren te fusioneren antwoordt de afgevaardigde van de Minister dat de weigering in dat geval een reden tot intrekking van de erkenning moet zijn omdat de Dienst de samensmelting van twee of meer

ondernemingen niet zal opleggen, indien daartoe geen grondige redenen bestaan, - redenen die, wanneer de ondernemingen de samensmelting weigeren, verder te hunnen opzichte blijven gelden voor de intrekking van de vergunning.

De afgevaardigde wilde er nog op wijzen dat samensmelting slechts in het uiterste geval zou worden opgelegd, wanneer alle andere pogingen om een deficiënte toestand te verhelpen, mislukt zijn.

Men heeft er weliswaar aan gedacht, zegt de afgevaardigde, een systeem in te voeren waarbij de Dienst voor controle een aanbeveling tot samensmelting zou richten tot de betrokken ondernemingen en hun weigering daaraan gevolg te geven, reden zou zijn voor het intrekken der vergunning, maar ook dit systeem blijkt geen voldoende waarborgen op te leveren.

Het eerste en voornaamste bezwaar dat tegen artikel 26 kan worden aangevoerd, in het geval bijvoorbeeld dat een maatschappij op die wijze zou verplicht worden tot de opslorping van een deficiënte onderneming, is de invoering van een maatregel die niet strookt met het geldende verenigingsrecht, noch met de structuur welke de verenigingen en vennootschappen overeenkomstig de desbetreffende bijzondere wetgeving geldig hebben aangenomen. Een aldus opgevatte maatregel zou niet alleen ingrijpen in het beschikkingsrecht dat op grond van de bestaande wetgeving aan de beheersorganen van de verenigingen of vennootschappen is voorbehouden, maar daarenboven de betrokken ondernemingen in hun bestaan treffen,

.../...

niet om reden dat zij aan enig voorschrift van de wet in ontwerp zijn te kort gekomen, maar om reden dat zij niet de "vrijwillige" beslissing hebben genomen tot samensmelting over te gaan.

Niettegenstaande het vrije beschikkingsrecht dat artikel 26 aan de verenigingen niet ontnemt, zou hun weigering de samensmelting te voltrekken, krachtens hetzelfde artikel, de voldoende oorzaak zijn om hen tot samensmelting te verplichten, en dus minstens een van de betrokken ondernemingen te doen verdwijnen.

"In tegenstelling, zegt de memorie van toelichting (blz. 38) met sommige buitenlandse wetten, zoals de Zwitserse wet, op grond waarvan de controle-overheid dergelijke omvormingen ambtshalve kan doorvoeren, handhaaft onderhavige bepaling (van artikel 26) het beginsel van het beroep op de instemming der ondernemingen welke daartoe hun algemene vergaderingen moeten bijeenroepen".

.../...

De Zwitserse wet waarnaar hier verwezen wordt heeft inderdaad een andere oplossing aangewend, die volgens een verslag dat de Heer CHRISTINGER in 1966 op het congres van de A.I.D.A. onder het thema "l'action de l'Etat à l'égard des entreprises d'assurances - dommages en difficulté" heeft uitgebracht, niet gevonden wordt in de samensmelting van ondernemingen maar in de overdracht van de verzekeringsportefeuille, hetgeen voor de verzekerden ten slotte op hetzelfde neerkomt. Volgens de Zwitserse wet (de Raad van State heeft binnen de gegeven korte tijd niet kunnen nagaan of zij sedert 1966 niet gewijzigd werd); zou de overdracht echter niet kunnen opgelegd worden aan een maatschappij welke er niet mede instemt de portefeuille over te nemen van een onderneming die in moeilijkheden verkeert, en wanneer geen verzekeraar gevonden wordt om de overname te doen, wordt de portefeuille aan de houder onttrokken en ambtshalve overeenkomstig de contractuele bedingen vereffend (1).

.../...

-----  
(1) Citaten uit het verslag :

"aa) Transfert du portefeuille :

"Le transfert du portefeuille ne peut intervenir  
"que si l'autorité de surveillance trouve une entre-  
"prise d'assurance qui soit prête à le reprendre et  
"avec laquelle elle puisse se mettre d'accord sur  
"tous les points importants"

...  
"Le consentement des assurés touchés par le trans-  
"fert du portefeuille n'est pas nécessaire. Ceux-  
"ci ne peuvent pas non plus maintenir leurs contrats  
"avec l'ancien assureur s'ils ne sont pas d'accord  
"pour le transfert. L'autorité de surveillance peut  
"ainsi, dans l'intérêt des assurés dans leur en-  
"semble, leur imposer un nouvel assureur qui prend  
"la place du partenaire avec lequel ils ont conclu  
"leurs contrats.

...

Zie vervolg voetnoot volgende bladzijde :

.../...

Het wil de Raad van State voorkomen dat het systeem van artikel 26 moet vervangen worden door een andere regeling die beter past in de geldende wetgeving en die, in ieder geval, de onderscheiden bevoegdheden van de Dienst en van de beheersorganen der onderneming uit elkaar houdt. De Dienst - waarvan de overtuigingskracht zeer groot is, aangezien hij, indien de voorwaarden hiertoe vervuld zijn, de vergunning kan intrekken - zou bijvoorbeeld aanbevelingen kunnen doen en verder kunnen ~~weigeren~~ een genomen beslissing te aanvaarden. In deze veronderstelling blijven de beheersorganen dus bevoegd de beslissing te nemen. Wanneer de belangen van de verzekerden op het spel staan en de onderneming weigert de nodige maatregelen te treffen, zou de Dienst ook voorlopige beheerders kunnen aanstellen, altijd nochtans met dien verstande dat hijzelf de plaats niet zou innemen van de beheersorganen zelf.

.../...

---

"bb) Liquidation par la Confédération :

"Si l'autorité de surveillance ne trouve aucun assureur  
"disposé à reprendre le portefeuille, elle peut alors  
"utiliser le cautionnement pour la liquidation par la  
"Confédération du portefeuille suisse de la société  
"sur la base des contrats d'assurance ... Pour ce  
"faire le portefeuille suisse sera enlevé à l'assureur  
"actuel et liquidé par la Confédération sans que la  
"société en difficultés ait son mot à dire. Ce mode de  
"réalisation conduit à une liquidation normale,  
"puisque les contrats d'assurance sont à exécuter  
"selon les ~~dispositions~~ contractuelles engageant les  
"parties".

Anderzijds schijnt artikel 26 enkel de verplichte samensmelting van verzekeringsondernemingen op het oog te hebben, ten ware de bepalingen van het vierde tot het zevende lid zich ook richten tot ondernemingen die vrijwillig tot samensmelting overgaan; hetgeen dan duidelijker in de tekst zou moeten worden tot uiting gebracht, derwijze dat daaruit met zekerheid kan worden afgeleid, dat ook vrijwillige samensmelting geen rechtsgevolgen heeft zolang de Dienst ze niet heeft goedgekeurd en dat de goedkeuring, krachtens de wet, rechtens geldt voor alle verzekerden en alle betrokken derden.

Alleen de ondernemingen aan wie de samensmelting bij beslissing van de Dienst geweigerd werd, kunnen daartegen bij de Raad van State beroep instellen en in artikel 7 zou moeten bepaald worden of in zodanig geval de Raad van State met volle rechtsmacht oordeelt. Daar de samensmelting van twee of meer ondernemingen, hetzij door opslorping, hetzij door in de plaatsstelling van een nieuwe onderneming, altijd, zo niet een nieuwe onderneming doet ontstaan, dan toch voor gevolg heeft dat de bij artikel 5, tweede lid, genoemde elementen grondig gewijzigd worden, moet de overblijvende (nieuwe) onderneming, overeenkomstig het algemeen systeem van de wet, de nodige vergunning aanvragen en bekomen.

#### Artikel 27.

Dit artikel bevat maatregelen voor het geval de financiële toestand of de bedrijfsvoorwaarden van een onderneming, de wettelijke waarborgen in gevaar brengen.

.../...

Luidens § 1 worden de ondernemingen die in de bedoelde voorwaarden verkeren, verplicht op verzoek van de Dienst voor controle en binnen de door hem gestelde tijd, een herstelplan ter goedkeuring voor te leggen. Zo nodig legt hijzelf een plan op, waarbij hij in de onontbeerlijke saneringsmiddelen voorziet. Deze kunnen bestaan uit maatregelen waarvan de wet er enkele, ten titel van voorbeeld, aangeeft.

Wat de mogelijkheid betreft de terugkoop van contracten van levensverzekering te verbieden, rijst de vraag of de uitoefening van dit recht dat voor de verzekerde rechtstreeks uit het contract voortvloeit, aan het goedvinden van de Dienst voor controle kan onderworpen worden. Met dergelijke verbodingen zou ook het gelijkheidsbeginsel voor alle schuldeisers en het principe van de onderlinge hulp waarop het verzekeringswezen in zijn geheel gesteund is, niet mogen in gevaar gebracht worden. Wanneer de Dienst voor een bepaalde verzekeringsonderneming een herstelplan oplegt in hetwelk maatregelen voorkomen die verband houden met terugkoop, lening of voorschot op een polis, zou hij moeten, met het oog op een gelijke behandeling van de verzekerden, algemene criteria in acht nemen. Het verdient derhalve aanbeveling de beginwoorden van § 1, tweede lid, door de volgende te vervangen : "Zo nodig legt hij, uitgaande van algemene criteria per categorie van soortgelijke gevallen, een herstelplan op", en de woorden "voor elk geval" in fine van dit lid te schrappen.

De afgevaardigde van de Minister gaat ermee akkoord dat, in § 3, de woorden "door hun gedragingen ... in gevaar brengen" niet nauwkeurig weergeven dat het hier gaat om gedragingen die de beheerders persoonlijk kunnen ten laste gelegd worden, en dat het dus beter is in de plaats van die woorden te lezen : "Door hun onbekwaamheid, daden van ontrouw of ambtsverzaking ... in gevaar brengen".

.../...

Artikel 28.

Dit artikel stelt de beheerders of zaakvoerders van een Belgische verzekeringsonderneming of de algemene lasthebber van een buitenlandse onderneming aansprakelijk tegenover derden "voor elke schade die voortvloeit uit de schending van de bij deze wet en de uitvoeringsverordeningen ervan aan de verzekeringsondernemingen opgelegde verplichtingen" (eerste lid), bepaalt verder onder welke voorwaarden die personen, wanneer het inbreuken betreft waaraan zij niet hebben deelgenomen, van aansprakelijkheid zijn ontlast (tweede lid), en bevat tenslotte de bepaling dat personen die op grond van de voorafgaande alinea's aansprakelijk zijn voor een zelfde schade, hoofdelijk aansprakelijk zijn.

De afgevaardigde van de Minister gaat ermee akkoord dat in het eerste lid de woorden "tegenover derden" een zo verreikende betekenis hebben dat daar ook de mededingende verzekeringsondernemingen in begrepen zijn, die nochtans van de toepassing van artikel 28 moeten worden uitgesloten, te meer daar zij in andere wetten rechtsmiddelen vinden om herstelvergoeding te vragen voor schade die zij bijvoorbeeld ingevolge oneerlijke mededinging hebben ondergaan. Ten einde de draagwijdte van het eerste lid in die zin te beperken, zouden de woorden "tegenover derden" te vervangen zijn door de woorden "tegenover de verzekeringnemers en de derde-rechthebbenden van een verzekeringscontract".

.../...

Bij nadere ontleding van de tekst en volgens de uitleg verstrekt in de memorie van toelichting (blz. 39), blijkt dat dit artikel een op zichzelfstaand stelsel van aansprakelijkheid invoert, te weten de aansprakelijkheid van de beheerders of zaakvoerders, tegenover de verzekeringnemers en de derde rechthebbenden van een verzekeringscontract, voor schade die eerstgenoemden aan laatstgenoemden mochten hebben berokkend door "schending van de bij deze wet en de uitvoeringsverordeningen ervan aan de verzekeringsondernemingen opgelegde verplichtingen". Het aldus ingevoerde stelsel is het eigen stelsel van deze wet, dat toepassing vindt van zodra de schade is ontstaan uit schending van bij de wet of de uitvoeringsverordeningen opgelegde verplichtingen.

Op grond van deze overeenkomstig de tekst en de memorie van toelichting gedane vaststelling, mag worden voorgehouden dat het aansprakelijkheidssysteem van artikel 28 los staat tegenover hetgeen dienaangaande is bepaald in andere wettelijke regelingen, meer bijzonder in artikel 62 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen.

De aansprakelijkheidsbeginselen van genoemd artikel 62 bieden weliswaar weinig verschil met deze van het hier besproken artikel 28, immers :

- krachtens artikel 62, eerste lid, zijn de beheerders verantwoordelijk voor de uitvoering van hun mandaat en aansprakelijk voor de fouten die zij in hun beheer hebben begaan ;
- krachtens het tweede lid van datzelfde artikel, zijn de beheerders, hetzij jegens de vennootschap, hetzij jegens derden, hoofdelijk aansprakelijk "voor alle schade die het gevolg is van overtreding van de bepalingen van deze titel of van de statuten van de vennootschap" en worden zij ten aanzien van de overtredingen waaraan zij geen deel hebben gehad van die aansprakelijkheid slechts ontslagen, wanneer

hun geen schuld te wijten is en zij die overtredingen hebben aangeklaagd op de eerste algemene vergadering die gehouden wordt nadat zij ervan kennis hebben gekregen.

Het voornaamste verschil tussen beide stelsels bestaat hierin dat ten aanzien van overtredingen waaraan zij geen deel hebben gehad, de beheerders in artikel 62, tweede lid, van de vennootschappenwet van aansprakelijkheid jegens de vennootschap of jegens derden slechts worden ontslagen op voorwaarde dat hun geen schuld te wijten is en dat zij die overtredingen op de eerste algemene vergadering hebben aangeklaagd, terwijl, in artikel 28, tweede lid, de beheerders van hun aansprakelijkheid slechts worden ontslagen op voorwaarde dat hun geen enkele fout kan worden aangerekend en dat zij alle hun ter beschikking staande middelen hebben aangewend om de schade te voorkomen of te beperken. In het stelsel van artikel 28 volstaat het dus niet dat de betrokken beheerder de overtreding bij het beslissend orgaan heeft aangeklaagd, maar moet hij alle hem ter beschikking staande maatregelen hebben aangewend om de schade te voorkomen of te beperken, hetgeen een veel zwaardere voorwaarde van ontlasting is.

.../...

Het hoofdzakelijk verschil tussen beide stelsels is echter gelegen in hun onderscheiden toepassingsgebied. Zoals reeds werd vastgesteld, heeft artikel 28 van de wet in ontwerp een eigen toepassingsgebied dat zich uitstrekt tot de schade die voor de verzekerden en de derde recht-hebbenden voortvloeit uit schending van de bij de wet of bij uitvoeringsverordening aan de ondernemingen opgelegde verplichtingen, terwijl het eigen toepassingsgebied van artikel 62 zich uitstrekt tot de schade die voor de vennootschap of voor derden voortvloeit uit overtreding van bepalingen der vennootschappenwet, ook al zijn die bepalingen in de statuten overgenomen, of uit overtreding enkel van de statuten van de vennootschap. In het eerste geval moet de schade te wijten zijn aan overtreding van de verzekeringscontrolewet, in het tweede geval, aan overtreding van de vennootschappenwet of van de statuten.

Beide stelsels hebben dus een eigen en onderscheiden toepassingsgebied, en daarom schijnt interpenetratie tussen hen principieel uitgesloten.

Er zal zich nochtans een geval van interpenetratie voordoen wanneer met toepassing van artikel 29 van de wet in ontwerp, een regeling als bijvoorbeeld een winstverdelingsplan aan een vennootschap werd opgelegd en dat plan in de statuten der vennootschap is opgenomen. In zodanig, wellicht uitzonderlijk geval, is het de vraag te weten of de aansprakelijkheid van een beheerder valt binnen het

.../...

toepassingsgebied van artikel 28 van de verzekeringscontrolewet ofwel binnen het gebied van artikel 62 der vennootschapswet. Op die vraag geven de teksten geen antwoord. Ten einde het bedoelde geval van interpenetratie te verhelpen, lijkt het aangewezen de aansprakelijkheidsregeling van artikel 28, tweede lid, aan te vullen met de volgende bepaling, welke eveneens voorkomt in artikel 62 van de vennootschappenwet : "en, in voorkomend geval, de overtredingen niet te hebben aangeklaagd op de eerste algemene vergadering die gehouden wordt nadat zij ervan kennis hebben gekregen".

Ten slotte zou de derde alinea van dit artikel gesteld als volgt beter de bedoeling van de Regering weer-  
geven :

"Wanneer verscheidene personen op grond van bovenstaande bepalingen moeten instaan voor een zelfde schade, bestaat tussen hen hoofdelijke aansprakelijkheid".

Article 9.

Au nombre des entreprises belges de prévoyance visées à l'article 9, alinéa 2, il faut citer spécialement les caisses de prévoyance créées au sein des entreprises. Ces caisses devront désormais revêtir la forme d'une association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921.

Cette prescription aura la valeur d'une condition dont dépendra l'agrément de ces caisses en vue de la conclusion de contrats d'assurance, puisqu'elles devront désormais disposer, à cet effet, d'un patrimoine distinct de celui de l'entreprise industrielle, commerciale ou financière.

L'alinéa 1er détermine la forme que les entreprises belges d'assurance doivent revêtir et les opérations auxquelles leur objet social doit être limité. Selon le texte, ces entreprises doivent, en outre, "écarter de leurs statuts toute disposition préjudiciable aux assurés et aux bénéficiaires d'assurances".

Il se recommande de préciser la notion de "préjudiciable", soit dans le texte, soit dans l'exposé des motifs, par l'indication d'éléments concrets ou, le cas échéant, par des exemples.

L'alinéa 2 dispose : "Par dérogation au premier alinéa du présent article l'agrément peut être accordé...". Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'une obligation. Cela devrait ressortir clairement du texte.

.../...

Les termes "dont l'activité principale est de contracter des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine" ne permettent pas de déterminer avec certitude si la disposition s'étend à d'autres opérations que l'assurance-vie. Dans la négative, la formule employée est de nature à induire en erreur; dans l'affirmative, il y aurait lieu de préciser quelles sont exactement les opérations visées.

Articles 10 et 11.

L'article 10, alinéa 2, et l'article 11, alinéa 3, imposent, respectivement, aux sociétés coopératives et aux associations d'assurances mutuelles l'obligation de publier annuellement aux annexes du Moniteur belge le bilan, le compte de profits et pertes, la situation du fonds social ainsi que la liste des administrateurs ou gérants, dans les trente jours de leur approbation par l'assemblée générale.

S'agissant d'une obligation de publier dont l'exécution, quant aux délais, ne dépendra pas entièrement de la société ou de l'association intéressée, il serait préférable d'aligner la rédaction de ces deux dispositions sur celle des articles 10 et 80 des lois sur les sociétés commerciales, coordonnées par l'arrêté royal du 30 novembre 1935.

Etant donné, toutefois, qu'en principe les associations d'assurances mutuelles ont le caractère d'une société civile et que le greffe du tribunal du commerce n'est pas compétent pour assurer la publication de documents intéressant de telles sociétés, une adaptation de ce régime s'impose à l'égard des associations en question.

.../...

Article 12.

Aux termes du § 2, alinéa 3, de cet article, le capital social ou fonds social à prendre en considération pour le calcul du fonds de garantie doit être souscrit en numéraire jusqu'à concurrence de dix millions de francs au moins.

Ce régime est plus sévère que celui qui est prévu à l'article 29bis des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Dans la version néerlandaise du § 1er, alinéa 2, il convient de remplacer les mots "via algemene bepalingen" par les mots "bij wege van algemene bepalingen". Au § 2, alinéa 1er, de la même version, il convient, par souci de concordance avec le texte français, de substituer au mot "vereniging" le mot "onderneming".

Article 13.

Dans sa version néerlandaise, l'alinéa 1er du § 1er serait mieux rédigé comme suit :

"De buitenlandse verzekeringsondernemingen moeten over zodanige juridische statuten en technische organisatie beschikken en in zodanige financiële toestand verkeren dat zij waarborgen bieden die gelijkwaardig zijn met de waarborgen die van de Belgische ondernemingen worden geëist".

.../...

Article 14.

Selon cette disposition, les entreprises sont tenues d'instituer une gestion distincte pour les opérations d'assurances qu'elles font en Belgique et, le cas échéant, une gestion distincte pour leurs opérations à l'étranger.

Il leur appartient en outre d'organiser une gestion distincte spéciale par branche ou groupes de branches d'assurances. Les branches ou groupes de branches d'assurances sont celles que le Roi définit en exécution de l'article 4, alinéa 4.

Le texte ci-après est suggéré pour l'alinéa 3 :  
"La gestion distincte procède par année civile".

Article 16.

Cet article soulève des problèmes d'ordre fiscal auxquels une solution doit être apportée de concert avec le Ministre des Finances. En effet, il est exigé des réassureurs qu'ils déposent en Belgique des actifs correspondant à la partie du risque qu'ils couvrent. Ces valeurs représentatives sont mises à la disposition des assureurs directs qui doivent indemniser les réassureurs de ce chef. Toutes ces opérations donnent chaque fois lieu à perception du précompte mobilier et il conviendrait d'éviter cette double imposition par des mesures appropriées.

.../...

Article 17.

Selon l'alinéa 1er, les entreprises sont tenues de déposer à découvert certaines valeurs représentatives à la Banque nationale de Belgique ou dans les "établissements" agréés par l'Office de contrôle des assurances.

L'exposé des motifs (page 32) parle d'un "établissement bancaire agréé", alors que dans le texte, il est question "d'établissements agréés" : le texte devrait traduire l'intention exacte du Gouvernement pour l'emploi de la terminologie correspondante.

Si l'article vise les établissements bancaires, il conviendrait en outre de préciser si ceux-ci englobent les établissements de droit public (autres que la Banque nationale de Belgique) pratiquant des opérations bancaires. Enfin, n'y aurait-il pas lieu, dans cet ordre d'idées, d'insérer une référence à l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs?

L'alinéa 2 du présent article serait rédigé de façon plus correcte comme suit :

"L'Office de contrôle des assurances peut, en tout temps, ordonner par simple lettre le transfert du dépôt dans un autre établissement agréé".

.../...

Article 18.

Cet article prévoit que les valeurs représentatives des provisions ou réserves techniques visées à l'article 16 forment un patrimoine spécial avec gestion spéciale par branche d'assurance, réservé exclusivement à l'exécution des engagements envers les assurés ou bénéficiaires d'assurances relevant de la branche concernée. Le solde créditeur éventuel profite aux autres créanciers. Le délégué du Ministre partage ce point de vue. Les mots "réservé exclusivement" signifient par conséquent "réservé par priorité", c'est aussi le sens que leur donne l'exposé des motifs.

Ce même article place le patrimoine spécial hors de portée de l'entreprise d'assurance qui ne peut en disposer, sauf autorisation de l'Office de contrôle; cette autorisation ne peut être accordée que conformément aux conditions fixées par le Roi.

Le système adopté en l'espèce, qui consiste à constituer un patrimoine distinct réservé aux assurés et bénéficiaires d'assurances, présente une certaine similitude avec la manière de procéder à l'égard du patrimoine de l'entreprise d'assurance en état de faillite. Les articles 47 et 48 consacrent, eux aussi, l'indisponibilité de ce patrimoine et le réservent par priorité aux assurés.

Article 19.

Pour l'établissement de leurs tarifs ainsi que pour la rédaction et l'exécution de leurs contrats d'assurances, les entreprises seront tenues de se conformer aux

prescriptions y relatives de la loi en projet et aux modalités arrêtées par le Roi ou par l'Office de contrôle.

Selon les déclarations du délégué du Ministre, qui renvoie aux dispositions de l'article 29, il appartiendra au Roi de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution de la loi, arrêtés dont les plus importants sont énumérés à l'article 65, tandis que l'Office de contrôle sera compétent pour prendre, en application de l'article 29 précité, des règlements d'ordre essentiellement technique touchant l'exécution pratique et immédiate, et ce, généralement, sous réserve d'approbation par le Ministre.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le pouvoir ainsi reconnu à l'Office de contrôle, de réglementer dans le domaine des contrats, peut difficilement être admis. Les déclarations faites à cet égard par le délégué du Ministre montrent d'ailleurs que telle n'est pas non plus l'intention du Gouvernement. Il y a même lieu de relever que les pouvoirs attribués dans ce domaine au Roi sont déjà très étendus. D'autre part, les règles que le Roi établira en vertu de cette disposition toucheront l'ordre public : leur inobservation entraînera la nullité totale ou partielle du contrat. Il ne faudrait pas que l'assuré qui a, de bonne foi, conclu pareil contrat supporte les conséquences préjudiciables de cette nullité.

Rédigé en termes généraux, l'alinéa 1er du § 2 est ambigu : il peut faire croire que sont nulles toutes clauses de polices comportant renonciation à la compétence des tribunaux belges, notamment la clause qui attribue la connaissance d'un litige à un organe juridictionnel autre qu'un tribunal.

Cette impression est erronée. D'une part, la disposition ne s'applique pas à la procédure d'arbitrage, réglée aux alinéas 2 et 3 ; d'autre part, l'exposé des motifs permet de préciser l'intention du Gouvernement (page 34) comme suit : dans les cas où c'est un tribunal qui est appelé à statuer sur le litige, le Gouvernement entend exclure la compétence d'un juge étranger lorsque le juge belge est normalement compétent pour en connaître. Si, toutefois, le juge étranger est rendu compétent conformément aux règles normales de compétence ou en vertu de traités internationaux, telle que la convention du 27 septembre 1968 relative à la compétence et à l'exécution de décisions judiciaires en matière civile et commerciale (qui, en sa section 3, prévoit des règles spéciales pour les assurances, dont certaines, comme celles de l'article 12, sont impératives) , l'affaire peut être portée devant ce juge étranger : la nullité de la clause d'attribution de compétence aura donc pour effet de rendre applicable le régime du droit commun.

Afin d'éviter tout malentendu, il s'indique de limiter expressément la disposition en cause au seul cas que l'on entend régler. On dira donc :

"Sont nuls toutes clauses et tous accords attribuant aux tribunaux étrangers à l'exclusion du juge belge, compétence pour connaître de toutes contestations relatives aux contrats d'assurance conclus en Belgique".

Aux termes de l'alinéa 2 du § 2, l'Office de contrôle peut interdire<sup>par</sup> un règlement pris en application de l'article 29, le recours à l'arbitrage. La référence à l'article 29 donne à penser qu'une telle interdiction fera l'objet d'un règlement général. L'Office pourra ainsi empêcher les sentences

arbitrales, par dérogation aux dispositions de droit commun figurant à l'article 1003 du Code de procédure civile, aux articles 630, 635 et 636 du Code judiciaire et au projet de loi, actuellement soumis aux Chambres législatives, portant approbation de la Convention européenne contenant une loi uniforme en matière d'arbitrage, signée à Strasbourg le 22 janvier 1966, et introduisant, dans le Code judiciaire, une sixième partie consacrée à l'arbitrage.

Toujours en ce qui concerne l'arbitrage, on peut rappeler, en outre, la loi du 20 septembre 1924 portant approbation du protocole du 24 septembre 1923 relatif à la validité des clauses d'arbitrage dans les contrats commerciaux (Moniteur belge des 5-6 janvier 1925).

A ce propos, le Conseil d'Etat estime devoir faire valoir à titre d'observation générale que, si elle peut être considérée comme une mesure de protection, la disposition relative à l'arbitrage a, en tout cas, un caractère réglementaire et déroge à ce point à la législation en vigueur que le pouvoir de la prendre doit être réservé au Roi.

L'alinéa 3 du même § 2 apporte des limitations à la liberté des parties dans le choix des arbitres, à la procédure devant la juridiction arbitrale et à la faculté d'appel, notamment :

- 1° Les contrats ne peuvent, notamment, pas prévoir le recours à une juridiction arbitrale siégeant à l'étranger et les arbitres belges doivent appliquer la procédure belge (première phrase).

.../...

2° Il ne peut être renoncé à la faculté d'appel avant la naissance du litige (deuxième phrase).

Ces règles s'écartant de la pratique en vigueur : d'une part, certains contrats - et, à coup sûr, de nombreux traités de réassurance - prévoient actuellement le recours à des arbitres étrangers ; d'autre part, il est souvent stipulé que les arbitres se prononceront en amiables compositeurs, selon les règles de l'équité et sans tenir compte des formalités légales, et que leurs sentences ne seront pas susceptibles d'appel.

Il est permis de se demander si l'alinéa sous examen est vraiment indispensable. Le Conseil d'Etat ne le croit pas. En effet, l'article 19, § 1er, confère déjà au Roi le pouvoir d'établir des règles concernant la rédaction et l'exécution des contrats d'assurance et l'alinéa 2 de l'article 19, § 2, l'autorise à interdire le recours à l'arbitrage. Dans ce système, le Roi dispose donc déjà des pouvoirs nécessaires pour soumettre les clauses de police visées au § 2, alinéa 3, à certaines règles qui devront être observées en cas d'arbitrage. Maintenir l'alinéa 3 aura pour effet de restreindre la liberté du Roi sur ce point, cet alinéa établissant des règles auxquelles il ne Lui serait pas permis de déroger. Il s'ensuit que l'alinéa 3 du § 2 pourrait sans inconvénient être omis.

Si néanmoins il était maintenu, il conviendrait d'en revoir le texte à la lumière des observations suivantes : la première phrase de l'alinéa ne précise pas si, après la naissance du litige, les parties sont libres d'adopter une

.../...

autre solution. Afin d'éviter tout malentendu, il est recommandé de disposer qu'après la naissance du litige, il peut être renoncé à l'application de la règle. Dans certains cas, les parties peuvent, en effet, avoir intérêt à soumettre leur litige à des arbitres étrangers. Il y aurait lieu, en outre, de soustraire expressément la réassurance à l'application de l'article 19, § 2, alinéa 3.

Le § 3 de ce même article autorise l'Office de contrôle à réglementer des contrats d'assurances libellés en valeur or, en monnaie étrangère ou en valeurs réelles, voire même, à les interdire. Selon les déclarations du délégué du Ministre, cette interdiction ne serait prononcée que pour des motifs techniques ou financiers étrangers aux principes généraux de droit sur lesquels repose la loi de 1874 sur les assurances. Il ressort toutefois du rapport de la commission des assurances privées, que le Ministère de la Justice prépare actuellement un projet de loi portant révision de la loi de 1874 qui autorise la conclusion de tels contrats en matière d'assurances-vie.

L'Office de contrôle ne pourrait en tout état de cause, prononcer d'interdiction sans indiquer les motifs graves qui l'ont inspirée.

A la question de savoir si l'Office de contrôle pourrait, par son interdiction, suspendre ou mettre fin à l'application d'un arrêté royal portant réglementation des contrats en question, le délégué du Ministre a répondu par l'affirmative, en renvoyant à l'article 29 du projet.

Quoiqu'il en soit, l'Office de contrôle pourra, selon le texte, réglementer ces contrats et, partant,

arrêter des conditions d'élaboration des polices, ou bien interdire ces contrats lorsque, par exemple, la situation économique du pays le commande. Il serait d'une meilleure technique législative d'autoriser le Roi à réglementer, en exécution de la présente disposition, la matière des contrats visés et à habilitier l'Office à interdire temporairement, en cas d'urgence, la conclusion de tels contrats.

Aux termes du § 4 de ce même article, les entreprises qui distribuent ou ristournent aux assurés l'ensemble ou une partie des bénéfices, sont tenues de soumettre à l'Office de contrôle un plan technique de répartition. Suivant le texte "ce plan doit tenir compte équitablement des intérêts des différentes catégories d'assurés". Il importe cependant de ne pas perdre de vue que si les statuts de l'entreprise prévoient une quelconque règle dérogatoire en ce qui concerne le plan de répartition, cette entreprise est tenue de se conformer en premier lieu à ses statuts.

Dans ce cas, c'est lors de l'élaboration et de l'approbation des statuts, qu'il importera de tenir compte en premier lieu de la règle d'équité prescrite par la loi.

#### Article 20.

La formule imposée serait mieux conçue comme suit :  
"Entreprise d'assurance n° ... agréée par arrêté(s) royal (royaux) du ... , pour pratiquer les opérations suivantes : (branche ou branches, groupe ou groupes de branches) ... ".

.../...

Article 21.

Les alinéas 1er et 2 règlent la conservation des documents relatifs aux contrats souscrits en Belgique . Selon le cas, les documents seront conservés au siège social des entreprises belges ou au siège belge des agences ou filiales d'entreprises étrangères. L'Office de contrôle peut néanmoins autoriser que ces documents soient conservés en un autre lieu; toutefois les archives ne peuvent être transférées en ce lieu sans l'accord préalable de l'Office. D'après le texte, l'Office de contrôle n'est donc pas autorisé à ordonner d'initiative la conservation des documents en un lieu autre que celui fixé par la loi.

La compétence de l'Office ne saurait s'étendre aux documents commerciaux dont la conservation est régie par le Code de commerce; elle se limite donc aux autres documents . A l'égard de ces derniers la loi en projet ne prescrit cependant aucun délai de conservation.

L'alinéa 3 impose aux entreprises l'obligation de fournir à l'Office de contrôle tous renseignements et documents. L'emploi du terme "fournir" implique que les entreprises sont tenues de produire spontanément ces documents à l'Office sans que celui-ci doive les réclamer, alors que, dans l'esprit du Gouvernement, il s'agit plutôt d'obliger les entreprises à tenir lesdits documents à la disposition de l'Office, ainsi qu'il appert notamment de l'alinéa suivant.

En ce qui concerne les documents, l'alinéa 3 semble du reste anticiper sur ce que l'alinéa 4 prescrit plus particulièrement, à cet égard. Il est , dès lors, suggéré de ne faire figurer à l'alinéa 3 que les seules prescriptions relatives aux renseignements, et de n'énoncer à l'alinéa 4 que celles qui ont trait aux documents.

Si les observations précédentes sont adoptées, l'alinéa 3 pourrait être rédigé comme suit :

"Les entreprises sont tenues de fournir, à la demande de l'Office, tous renseignements que celui-ci juge nécessaires à l'exécution de sa mission".

En ses alinéas 4, 5 et 6, l'article autorise l'Office à prendre connaissance aux sièges des entreprises ou de leurs filiales, agences ou bureaux en Belgique, de tous livres et documents ainsi qu'à "procéder à toutes investigations relatives à la situation financière et aux activités de ces entreprises". Du texte et du mot "entreprises" plus spécialement, il est permis de déduire que les investigations peuvent avoir lieu dans tous les départements ou services de l'entreprise. Cela gagnerait à être dit en termes exprès. D'autre part, si par investigations la loi vise autre chose que la consultation de tous livres, pièces comptables, prospectus et autres documents", il conviendrait de préciser ce qu'il faut entendre par là.

En ce qui concerne plus particulièrement les alinéas 4 et 5, il convient de remarquer que dans l'ordre juridique établi, la recherche et la constatation d'infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution ressortissent aux attributions de la police judiciaire. En plus des officiers de police judiciaire, la loi peut autoriser d'autres personnes à rechercher et à constater les infractions ou encore habiliter le Roi à conférer aux personnes qu'il désigne, la compétence requise pour procéder aux recherches et constatations. Ces personnes doivent être assermentées à cet effet, et si la loi leur confère compétence d'officier de police judiciaire, ils sont soumis dans l'exercice de cette mission particulière de police à la surveillance du procureur général. Bien entendu, il est loisible à l'Office de leur enjoindre de procéder aux recherches et constatations qu'il détermine. Un système analogue pourrait être élaboré par la loi en projet (voir articles 279 et suivants du Code d'instruction criminelle).

Il est proposé de scinder l'article 21 en deux paragraphes comme suit :

Le § 1er, comprenant les alinéas 1er à 5 et 7, et le § 2 dont le texte, proposé dans la suite de l'avis, remplacerait l'alinéa 6.

Les alinéas 4 et 5 seraient toutefois fusionnés en un seul alinéa, afin de mieux faire ressortir le rapport existant entre ces dispositions, les fonctionnaires et experts se voyant, en particulier, attribuer compétence non seulement pour procéder aux "recherches" mais aussi pour "prendre connaissance de tous livres, pièces comptables, prospectus et autres documents". A cette fin, il convient de rédiger le début de ce qui deviendra la deuxième phrase de l'alinéa 4 ainsi qu'il suit : "L'Office peut déléguer à cet effet ... " au lieu de "L'Office peut déléguer pour procéder à ces investigations ... ".

Le paragraphe 2 serait conçu comme suit :

"§ 2. Le Roi désigne les fonctionnaires de l'Office de contrôle qui, en qualité d'officier de police judiciaire et sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire à compétence générale, sont chargés de rechercher et de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en exécution de celle-ci.

Ils prêtent serment entre les mains du procureur général à la Cour d'appel de Bruxelles. Ils exercent leurs fonctions sur toute l'étendue du territoire du Royaume. Les procès-verbaux qu'ils dressent font foi jusqu'à preuve du contraire et sont notifiés aux contrevenants dans les huit jours de leur date. Ils peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, être assistés d'experts désignés par l'Office de contrôle. .../...

Article 22.

Le paragraphe 1er impose aux entreprises belges l'obligation de communiquer à l'Office de contrôle, au moins trois semaines avant la réunion de l'assemblée générale des actionnaires ou associés, les propositions du conseil d'administration, notamment les projets de bilan et de comptes de profits et pertes ainsi que les projets de modification aux statuts sociaux.

D'autre part, les observations que l'Office formule à cet égard, doivent être portées à la connaissance de l'assemblée générale et les procès-verbaux doivent refléter les éléments de la discussion.

Le délégué du Ministre a rappelé qu'aussi longtemps que le Roi n'aura pas fait application de l'article 2, § 3, seules les entreprises privées auront à se conformer à ces dispositions. Un établissement public tel que la Caisse d'épargne et de retraite ne sera donc pas tenu, en attendant, d'y donner suite.

Toujours selon le délégué du Ministre, ces dispositions impliquent obligation, pour l'entreprise, d'informer l'Office de la suite que l'assemblée générale aura réservée aux observations de celui-ci.

Le texte appelle une première observation : étant donné que les entreprises belges d'assurances soumises à la loi n'ont pas toutes comme organe une assemblée générale,

.../...

il y aurait lieu de préciser qu'à défaut d'assemblée générale c'est l'organe de décision de l'entreprise qui veille à l'exécution de l'obligation imposée.

Le délégué du Ministre a pu, d'autre part, se rallier à la suggestion qui a été faite de préciser le mot "propositions" figurant à l'alinéa 1er, par l'insertion des mots "qui peuvent avoir une incidence sur les contrats conclus en Belgique".

Enfin, il importe de ne pas perdre de vue qu'en vertu de la disposition de l'alinéa 1er aucune proposition ne pourra être faite à l'organe ayant pouvoir de décision, sans que soit respecté le délai de trois semaines prévu par le projet, quand bien même les statuts en disposeraient autrement.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose pour ce paragraphe la rédaction suivante :

"§ 1er. Les décisions que les entreprises belges d'assurances se proposent de prendre et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les contrats en général conclus en Belgique ne peuvent être prises qu'après l'expiration du délai de trois semaines qui suit la communication à l'Office des projets de décisions.

Toutes observations de l'Office concernant ces projets doivent être portées à la connaissance de l'assemblée générale ou, à son défaut, de l'organe de décision de l'entreprise. Ces observations et les réponses qui y ont été apportées doivent figurer au procès-verbal".

.../...

L'article 22, § 2, prescrit aux entreprises belges et étrangères de communiquer, dans le délai d'un mois, à l'Office de contrôle les décisions prises par l'assemblée générale qui peuvent avoir une "incidence" sur les contrats souscrits en Belgique.

Le système du projet peut s'analyser comme suit : à compter de la notification, l'Office dispose d'un mois pour faire part de son opposition. Pendant ce délai, il ne peut être donné suite à la décision. A défaut d'opposition, la décision devient pleinement exécutoire à l'expiration du délai; s'il y a opposition, elle ne comporte pas de suite, sauf recours au Conseil d'Etat. Si l'Office s'est opposé, par exemple, à la répartition envisagée des bénéfices, cette opposition implique interdiction de procéder à ladite opération.

La proposition faite au sujet de l'article 7 vaut également à propos de ce recours. Cet article pourrait préciser si, dans le cas envisagé à l'article 22, § 2, le Conseil d'Etat a pleine juridiction.

#### Article 23.

En vertu de cet article, les modifications à l'organisation financière ou administrative de l'entreprise doivent être communiquées à l'Office de contrôle dans le délai d'un mois (alinéa 1er). D'autre part, tous projets

.../...

de modifications aux conditions d'exploitation doivent de même être communiqués à l'Office, lequel peut s'y opposer lorsqu'il considère que la modification projetée est contraire à la loi ou aux arrêtés d'exécution (alinéa 2).

Le régime établi par l'article 23 est, en définitive, identique à celui de l'article 22 : si l'Office, se fondant sur l'article 29, ne s'est pas opposé à la modification projetée dans le délai d'un mois, celle-ci peut être mise en application, dans le cas contraire, un recours au Conseil d'Etat contre la décision d'opposition est ouvert. L'article 7 pourrait, de même, indiquer, au cas où telle serait l'intention du Gouvernement, si le Conseil d'Etat statue en l'occurrence avec pleine juridiction.

Afin de faire nettement ressortir du texte de l'alinéa 1er que la portée des mots "organisation financière ou administrative" se limite aux éléments énumérés à l'article 5, alinéa 2, 2°, 3° et 4°, il est suggéré de rédiger cet alinéa comme suit :

"Toute modification à l'organisation financière ou administrative des entreprises visées à l'article 5, alinéa 2, 2°, 3° et 4°, doit être communiquée dans le mois à l'Office de contrôle".

.../...

A l'alinéa 2, la portée exacte des mots "modifications aux conditions d'exploitation" se dégagerait mieux si la première phrase était ainsi conçue :

"Tous projets de modification des conditions d'exploitation visées à l'article 5, alinéa 2, 5°, 6°, 7° et 8°, doivent être communiqués à l'Office de contrôle des assurances".

L'alinéa 3, qui est sans rapport avec les dispositions prévues à l'alinéa 1er, et qui n'a trait qu'aux projets visés à l'alinéa 2, serait avantageusement réuni, avec celui-ci, en un seul alinéa.

L'exposé des motifs (p. 36) souligne que les procédures prévues à l'article 23 ont été établies de façon "à ne pas constituer une source d'entraves exorbitantes dans la gestion des entreprises" et les termes mêmes de l'alinéa 2 de l'article montrent que l'opposition aux modifications des conditions d'exploitation ne peut s'appuyer que sur des motifs de légalité et non pas sur des motifs d'opportunité. Afin d'inclure expressément cette notion dans la deuxième phrase de l'alinéa 2, il est proposé de la rédiger comme suit :

"L'Office s'oppose à ces projets lorsqu'il estime, pour des motifs de légalité, qu'ils sont contraires aux dispositions de la présente loi ou aux arrêtés pris en exécution de celle-ci".

.../...

Enfin, il y aurait lieu de prévoir dans un nouvel alinéa, qui deviendrait l'alinéa 3 de l'article 23, une disposition autorisant le Roi, lorsqu'il détermine en vertu de l'article 5, alinéa 2, 9°, - tel qu'il a été proposé par le Conseil d'Etat -, les renseignements et documents à joindre à la demande, à préciser si ces renseignements et documents sont en relation avec l'organisation financière ou administrative visée à l'article 23, alinéa 1er, et ont donc trait aux éléments qu'il y a simplement lieu de communiquer à l'Office de contrôle, ou bien s'ils sont relatifs aux conditions d'exploitation prévues à l'article 23, alinéa 2, et concernant donc les éléments dont la modification est susceptible de se heurter à l'opposition de l'Office.

Cet alinéa 3 de l'article 23 pourrait dès lors se lire de la manière suivante :

"Lorsque le Roi détermine, en vertu de l'article 5, alinéa 2, 9°, les renseignements et documents qui doivent être joints à la demande d'agrément, il précise en outre si ces renseignements et documents appartiennent à la catégorie d'éléments visés à l'alinéa 1er, ou, sinon, s'ils appartiennent à la catégorie d'éléments visés à l'alinéa 2".

#### Article 24.

Cette disposition entend empêcher que les agences ou succursales belges d'une entreprise étrangère, qui se trouvent dans une situation financière qui n'est pas satisfaisante, transfèrent des sommes ou des valeurs au siège de cette entreprise situé à l'étranger. La décision de transférer des sommes ou des valeurs à l'étranger doit être notifiée

à l'Office de contrôle au moins quinze jours avant l'exécution de l'opération, et l'Office peut s'y opposer s'il estime que la situation de l'agence ou de la succursale situées en Belgique n'est pas satisfaisante.

L'article 24 fait obstacle, non pas aux versements effectués à des victimes à l'étranger, mais uniquement au transfert de sommes qu'opérerait une succursale ou agence belge dont la situation financière serait défavorable. Le délégué du Ministre a tenu à souligner ce point, tout en reconnaissant que le texte, tel qu'il est conçu, est trop large et devrait être complété in fine par le membre de phrase "sauf en ce qui concerne les contrats qui, conclus en Belgique, doivent être exécutés à l'étranger".

A la question de savoir si cette disposition est compatible avec la libre circulation des capitaux, qui est l'un des objectifs préconisés par l'article 3, c, du Traité instituant la Communauté économique européenne et précisés aux articles 67 à 73 de ce Traité, le délégué du Ministre répond que la loi en projet vise essentiellement à protéger les preneurs d'assurance en Belgique et les intérêts belges en général. Elle limite à cette fin, en Belgique aussi, la libre circulation des capitaux qui doivent rester affectés à l'assurance, ce qui suppose que soient prises avant tout, des mesures tendant à éviter les conséquences préjudiciables que le libre transfert de ces capitaux à l'étranger pourrait entraîner pour la capacité belge d'assurance. Une des idées fondamentales de la loi, que traduit plus particulièrement l'article 24, est que le produit des opérations d'assurance en Belgique doit, en principe, profiter à la capacité belge d'assurance.

Jusque là les déclarations du délégué du Ministre.

.../...

L'opposition de l'Office de contrôle au transfert de sommes ou de valeurs à l'étranger est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. La question se pose, dès lors, une fois encore, de savoir si l'article 7 du projet ne devrait pas être complété de telle sorte que le Conseil d'Etat se prononce également dans le domaine couvert par l'article 24, avec plénitude de juridiction.

#### Article 25.

Aux termes du texte français de cette disposition, la cession totale ou partielle des droits et obligations résultant de contrats d'assurance échus ou en cours et des valeurs représentatives des réserves ou provisions techniques y afférentes n'a d'effet que moyennant l'approbation préalable de l'Office de contrôle.

Pour éviter toute discordance entre les deux versions, il conviendrait de remplacer dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, le mot "uit" par le mot "van".

La décision par laquelle l'Office approuve la cession est publiée au Moniteur belge et l'entreprise cédante doit informer tous les assurés intéressés de la cession et des effets qu'elle emporte quant à leurs droits et obligations.

"La cession approuvée par l'Office est réalisée valablement à l'égard de tous les assurés et de tous tiers intéressés". Cette disposition a pour conséquence, d'une part, de faire de l'approbation une condition de validité de la cession, et, d'autre part, que la cession une fois approuvée par l'Office, vaut, en vertu de la loi, à l'égard

de tous les assurés et de tous les tiers intéressés, de sorte que l'entreprise cédante est libérée envers eux de toutes ses obligations. Selon le droit en vigueur, on peut céder ses créances mais non pas ses dettes; le consentement du créancier est indispensable à cette fin.

La règle établie par l'article 25, selon laquelle les entreprises d'assurance peuvent céder non seulement leurs droits mais aussi leurs obligations sans le consentement de l'assuré voire même contre la volonté de celui-ci, constitue une dérogation exorbitante du régime de droit commun en vigueur.

Dès qu'elle est approuvée par l'Office, la cession implique novation de dettes avec toutes les conséquences qui s'y rattachent. Les raisons avancées dans l'exposé des motifs et par la Commission des assurances privées sont toutefois suffisamment convaincantes pour justifier l'adoption de pareille mesure.

Les assurés visés et les tiers intéressés ne disposeront donc d'aucune voie de recours pour s'opposer à la cession ou à l'approbation de celle-ci par l'Office. Seule l'entreprise qui s'est vu refuser l'approbation du transfert par une décision de l'Office est admise à former un recours devant le Conseil d'Etat.

A l'alinéa 4 du texte français, il serait préférable de remplacer les mots "est réalisée" par le mot "vaut".

.../...

Article 26.

En vertu de cet article, le Roi peut, sur la proposition de l'Office de contrôle et après consultation de la Commission des assurances instituée par l'article 41, imposer à deux ou plusieurs entreprises d'assurance de procéder à leur fusion, soit par absorption, soit par création d'une société nouvelle.

Interrogé sur la question de savoir comment une disposition de l'espèce pourra être appliquée lorsqu'une des entreprises, ou toutes les deux, refusent la fusion, le délégué du Ministre a déclaré que ce refus doit constituer une cause de retrait de l'agrément parce que l'Office n'imposera la fusion de deux ou de plusieurs entreprises que si des motifs graves commandent cette mesure - motifs qui, en cas de refus des entreprises de procéder à la fusion, garderont, en ce qui les concerne, toute leur pertinence pour un éventuel retrait d'agrément.

Le délégué a tenu à souligner encore que la fusion ne serait imposée que dans les cas extrêmes où toutes autres tentatives de remédier à une situation déficiente auraient échoué.

On a bien songé, affirme le délégué, à instaurer un système où l'Office de contrôle recommanderait aux entreprises intéressées de fusionner, et où le refus de donner suite à cette recommandation constituerait un motif de retrait de l'agrément. Mais ce système ne paraît pas davantage offrir de garanties suffisantes.

.../...

La première objection , la plus fondamentale aussi, qui peut être formulée à l'encontre de l'article 26 dans l'hypothèse , par exemple, où une société serait ainsi forcée d'absorber une entreprise déficiente, est qu'il introduit une mesure qui ne cadre ni avec le droit des sociétés en vigueur ni avec la structure que les associations et sociétés ont valablement adoptée en vertu de la législation particulière régissant la matière. Une mesure ainsi conçue non seulement attenterait au droit de disposition que la législation actuelle réserve aux organes de gestion des associations ou sociétés, mais encore frapperait les entreprises intéressées dans leur existence même, non parce qu'elles seraient restées en défaut de satisfaire à l'une ou l'autre prescription légale mais parce qu'elles n'auraient pas pris la décision "volontaire" de procéder à la fusion.

Bien que l'article 26 ne retire pas aux associations le droit de libre disposition, leur refus d'opérer la fusion constituerait, en vertu du même article, une cause suffisante pour les contraindre à fusionner, et, partant, à faire disparaître l'une au moins des entreprises en cause.

"A la différence - déclare l'exposé des motifs - (p.38) - de certaines lois étrangères, telle que la loi suisse, qui prévoient que les autorités de contrôle peuvent réaliser d'office de telles réformes, la présente disposition (de l'article 26) maintient le principe du recours au consentement des entreprises qui, à cet effet, réuniront leurs assemblées générales".

La loi suisse, à laquelle se réfère le texte, a, en effet, opté pour une autre solution que n'offre passuivant le rapport fait en 1966 par MonsieurCHRISTINGER au congrès de l'A.I.D.A. sur le thème "l'action de l'Etat à l'égard des entreprises d'assurances - dommages en difficulté", la

fusion des entreprises, mais le transfert du portefeuille d'assurances, ce qui, en dernière analyse, revient au même pour les assurés. Selon la loi suisse (dans le bref délai dont il a disposé, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier si elle n'a pas été modifiée depuis 1966), le transfert ne pourrait toutefois pas être imposé à une société lorsqu'elle ne consent pas à reprendre le portefeuille d'une entreprise en difficulté, et, à défaut d'assureur se déclarant prêt à le reprendre, le portefeuille est retiré au porteur et liquidé d'office conformément aux dispositions contractuelles (1).

.../...

(1) Citations extraites du rapport :

"aa) Transfert du portefeuille :

"Le transfert du portefeuille ne peut intervenir  
"que si l'autorité de surveillance trouve une entre-  
"prise d'assurance qui soit prête à le reprendre et  
"avec laquelle elle puisse se mettre d'accord sur  
"tous les points importants".

...

"Le consentement des assurés touchés par le trans-  
"fert du portefeuille n'est pas nécessaire. Ceux-  
"ci ne peuvent pas non plus maintenir leurs contrats  
"avec l'ancien assureur s'ils ne sont pas d'accord  
"pour le transfert. L'autorité de surveillance peut  
"ainsi, dans l'intérêt des assurés dans leur en-  
"semble, leur imposer un nouvel assureur qui prend  
"la place du partenaire avec lequel ils ont conclu  
"leurs contrats.

bb) Liquidation par la Confédération :

"Si l'autorité de surveillance ne trouve aucun assu-  
"reur disposé à reprendre le portefeuille, elle peut  
"alors utiliser le cautionnement pour la liquidation  
"par la Confédération du portefeuille suisse de la  
"société sur la base des contrats d'assurance ...  
"Pour ce faire, le portefeuille suisse sera enlevé  
"à l'assureur actuel et liquidé par la Confédération  
"sans que la société en difficultés ait son mot à  
"dire. Ce mode de réalisation conduit à une liqui-  
"dation normale, puisque les contrats d'assurance  
"sont à exécuter selon les dispositions contractuelles  
"engageant les parties".

.../...

Le Conseil d'Etat est d'avis que le système prévu à l'article 26 devrait être remplacé par un autre qui s'insère mieux dans la législation en vigueur et qui, en tous cas, fait nettement le départ entre les attributions respectives de l'Office et celles des organes de gestion de l'entreprise. L'Office - dont le pouvoir de persuasion est considérable puisqu'il peut retirer l'agrément lorsque les conditions sont remplies à cet effet - pourrait, par exemple, faire des recommandations et refuser, en outre, d'accepter une décision prise. Dans cette hypothèse, les organes de gestion restent donc compétents pour prendre la décision. Lorsque les intérêts des assurés sont en cause et que l'entreprise refuse de prendre les mesures nécessaires, l'Office pourrait aussi désigner des gérants provisoires, étant toujours entendu qu'il ne pourrait lui-même se substituer aux organes de gestion.

D'autre part, l'article 26 ne semble avoir en vue que la fusion obligatoire d'entreprises d'assurances, à moins que les dispositions des alinéas 4 à 7 ne s'adressent aussi aux entreprises qui fusionnent volontairement. Dans ce cas, le texte devrait le faire ressortir avec plus de clarté afin qu'il s'en dégage sans ambiguïté que même la fusion volontaire demeure sans effet juridique aussi longtemps que l'Office ne l'a pas approuvée et qu'en vertu de la loi, cette approbation vaut à l'égard de tous les assurés et de tous les tiers intéressés.

Seules les entreprises auxquelles une décision de l'Office a refusé la fusion peuvent former un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat. Ici encore, l'article 7 devrait préciser si le Conseil d'Etat statue avec plénitude de juridiction. Comme la fusion de deux ou de plusieurs entreprises par absorption ou par subrogation

.../...

d'une nouvelle entreprise, aura toujours pour conséquence, sinon de donner naissance à une entreprise nouvelle, du moins de modifier profondément les éléments visés à l'article 5, alinéa 2, l'entreprise nouvelle ou celle qui subsiste doit, conformément à l'économie générale de la loi, demander et obtenir l'agrément requis.

#### Article 27.

Cet article prévoit des mesures en vue de l'éventualité où la situation financière ou les conditions d'exploitation d'une entreprise mettent en péril les garanties légales.

Aux termes du § 1er, les entreprises qui se trouvent dans les conditions visées sont tenues, à la requête de l'Office et dans le délai fixé par celui-ci, de soumettre à son approbation un plan de redressement. Au besoin, l'Office impose lui-même un tel plan prévoyant les moyens indispensables d'assainissement. Ces moyens peuvent consister en des mesures dont la loi en cite quelques-unes, à titre d'exemple.

Quant à la possibilité d'interdire le rachat de contrats d'assurance-vie, la question se pose de savoir si l'exercice du droit de rachat, que l'assuré tient directement du contrat, peut être subordonné à l'accord de l'Office de contrôle. Il ne faudrait pas que de telles interdictions mettent en péril le principe de l'égalité de tous les créanciers ni le principe de l'aide mutuelle

.../...

qui est la pierre angulaire de tout le système de l'assurance. Lorsqu'il impose à une entreprise d'assurance un plan de redressement prévoyant des mesures en matière de rachat, de prêt ou d'avance sur police, l'Office devrait observer certains critères généraux afin que soit assurée l'égalité de traitement des assurés. Il est dès lors recommandé de remplacer le début du § 1er, alinéa 2, comme suit : "Au besoin, il impose un plan de redressement conçu en fonction de critères généraux arrêtés par catégorie de cas similaires" et, à la fin de l'alinéa, de supprimer les mots "dans chaque cas".

Le délégué du Ministre a convenu qu'au § 3 les mots "par leur comportement ... mettent en péril" ne font pas ressortir à suffisance qu'ils visent des comportements qui sont personnellement imputables aux administrateurs et qu'il est préférable d'y substituer les mots "... par leur incompétence, par des actes de déloyauté ou par l'abandon de leurs fonctions ... mettent en péril".

#### Article 28.

Cet article rend les administrateurs ou gérants d'une entreprise belge d'assurances, ou le mandataire général de l'entreprise étrangère, responsables envers les tiers de "tous dommages résultant de la violation

.../...

des obligations imposées aux entreprises d'assurances par la présente loi et par les règlements pris pour son exécution" (alinéa 1er). Il détermine en outre les conditions dans lesquelles ces personnes sont déchargées de toute responsabilité quant aux infractions auxquelles elles n'ont pas pris part (alinéa 2), et prévoit, enfin, que les personnes responsables en vertu des alinéas précédents, d'un même dommage, le sont solidairement.

Le délégué du Ministre reconnaît que la portée, à l'alinéa 1er, des mots "envers les tiers" est telle, qu'elle s'étend aussi aux entreprises d'assurances concurrentes lesquelles doivent toutefois être exclues de l'application de l'article 28, d'autant plus qu'elles disposent en vertu d'autres lois de voies de recours pour obtenir la réparation des dommages résultant, par exemple, d'actes de concurrence déloyale. Afin de limiter en ce sens la portée de l'alinéa 1er, les mots "envers les tiers" devraient être remplacés par les mots "envers les preneurs d'assurance et les tiers - bénéficiaires d'un contrat d'assurance".

.../...

D'un examen plus détaillé du texte ainsi que des explications données dans l'exposé des motifs (p. 39), il ressort cependant que l'article instaure un régime de responsabilité autonome, en l'occurrence la responsabilité des administrateurs ou gérants envers les preneurs d'assurance et les tiers bénéficiaires d'un contrat d'assurance, cela en raison des dommages que ces derniers subiraient du fait de "la violation des obligations imposées aux entreprises d'assurances par la présente loi et par les règlements pris pour son exécution". Le régime ainsi institué est propre à la présente loi et trouve application dès que les dommages ont pour cause la violation des obligations imposées par la loi ou les règlements pris pour son exécution.

Se fondant sur cette constatation, faite à la lumière du texte et de l'exposé des motifs, on peut soutenir que le système de responsabilité qu'inaugure l'article 28, est bien distinct de ce qui est prévu à cet égard dans d'autres dispositions légales, plus particulièrement à l'article 62 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Sans doute les principes formulés en matière de responsabilité par l'article 62 précité, ne diffèrent-ils que très peu de ceux qu'adopte l'article 28 du projet. En effet :

- en vertu de l'article 62, alinéa 1er, les administrateurs sont responsables de l'exécution du mandat qu'ils ont reçu et des fautes commises dans leur gestion;
- en vertu de l'alinéa 2 de ce même article, les administrateurs sont solidairement responsables, soit envers la société, soit envers les tiers, "de tous dommages-intérêts résultant d'infractions aux dispositions du présent titre ou des statuts sociaux" et ne sont déchargés de

cette responsabilité, quant aux infractions auxquelles ils n'ont pas pris part, que si aucune faute ne leur est imputable et s'ils ont dénoncé ces infractions à l'assemblée générale la plus prochaine après qu'ils en auront eu connaissance.

Les deux systèmes se distinguent principalement en ce que les administrateurs, pour ce qui est des infractions auxquelles ils n'ont pas pris part, ne sont, suivant l'article 62, alinéa 2, de la loi sur les sociétés commerciales, déchargés de leur responsabilité envers la société ou envers les tiers que pour autant qu'aucune faute ne leur soit imputable et qu'ils aient dénoncé ces infractions à l'assemblée générale la plus prochaine, alors que, dans le régime de l'article 28, alinéa 2, ils ne sont déchargés de leur responsabilité que si aucune faute ne leur est imputable et qu'ils ont mis en oeuvre tous les moyens à leur disposition pour empêcher ou limiter le dommage. Dans le système de l'article 28, alinéa 2, il ne suffit donc pas que l'administrateur en cause ait dénoncé l'infraction à l'organe de décision; encore faut-il -condition de décharge bien plus sévère - qu'il ait pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir ou limiter le dommage.

La différence fondamentale entre les deux systèmes réside dans leurs champs d'application respectifs. Ainsi qu'il a déjà été constaté, l'article 28 de la loi en projet aura un champ d'application propre qui s'étendra aux dommages résultant pour les assurés et pour les tiers-bénéficiaires de la violation des obligations imposées aux entreprises par la loi ou par un règlement d'exécution, alors que le champ d'application de l'article 62 s'étend aux dommages que la société ou des tiers subissent du fait d'infraction aux dispositions de la loi sur les sociétés, quand bien même ces dispositions

.../...

seraient reprises dans les statuts, ou du fait d'infraction aux seuls statuts de la société. Dans le premier cas, le dommage doit être imputable à une infraction à la loi sur le contrôle des assurances, dans le second, à une infraction à la loi sur les sociétés ou aux statuts.

Les deux systèmes ont donc un champ d'application spécifique et bien distinct, de sorte que toute interpénétration semble, en principe, exclue.

Un cas d'interpénétration se présentera toutefois lorsque, en application de l'article 29 de la loi en projet, un règlement déterminé, tel que, par exemple, un plan de distribution des bénéfices, aura été imposé à une société et que ce plan ~~fera~~ partie intégrante des statuts de la société. Dans cette éventualité, sans doute exceptionnelle, la question sera de savoir si la responsabilité d'un administrateur relève ou bien de l'application de l'article 28 de la loi sur le contrôle des assurances, ou bien de celle de l'article 62 de la loi sur les sociétés. Les textes n'apportent pas de réponse à cette question. Afin d'apporter une solution au cas d'interpénétration visé, il paraît indiqué de compléter le régime de responsabilité de l'article 28, alinéa 2, par la disposition suivante, qui figure également à l'article 62 de la loi sur les sociétés commerciales : "et, le cas échéant, de n'avoir pas dénoncé ces infractions à la plus prochaine assemblée générale après qu'ils en auront eu connaissance".

Enfin, l'alinéa 3 de cet article traduirait l'intention du Gouvernement s'il était rédigé comme suit :

"Lorsque plusieurs personnes doivent répondre d'un même dommage, en vertu des dispositions qui précèdent, elles sont solidairement responsables".

-----

IR.

L. 11.359/1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,  
Messieurs :

H. BUCH,  
H. ADRIAENS,

J. LIMPENS,  
S. FREDERICQ,

M. JACQUEMIJN,

De overeenstemming tussen  
de Nederlandse en de Franse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H.M. GROMMEN, substituut-  
auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

voorzitter van de Raad van State,  
président du Conseil d'Etat,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

bijzitters van de  
afdeling wetgeving,  
assesseurs de la  
section de législation,

adjunct-griffier,  
greffier adjoint,

griffier  
greffier.

La concordance entre la ver-  
sion néerlandaise et la version  
française a été vérifiée sous le  
contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté  
par M. M. GROMMEN, substitut de  
l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling  
wetgeving, eerste kamer, de 2e  
maart 1971 door de Voorzitter van  
de Senaat verzocht hem van advies  
te dienen over een ontwerp van  
wet "betreffende de controle der  
verzekeringsondernemingen",  
heeft de 8e april 1971 over de  
artikelen 29 tot 41 het volgend  
advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section  
de législation, première chambre,  
saisi par le Président du Sénat,  
le 2 mars 1971, d'une demande  
d'avis sur un projet de loi "rela-  
tif au contrôle des entreprises  
d'assurances", a donné le 8 avril  
1971 l'avis suivant sur les  
articles 29 à 41:

Artikel 29.

In de memorie van toelichting (blz.12) wordt de oprichting van een autonome instelling voor controle der verzekeringen uitvoerig verantwoord.

Artikel 29 richt de Dienst voor controle der verzekeringen op in de vorm van een openbare instelling (eerste lid), legt hem de taak op te waken voor de toepassing van de wet en de uitvoeringsverordeningen (tweede lid), ook ten opzichte van de ondernemingen onderworpen aan de koninklijke besluiten nr. 43 van 15 december 1934 en nr. 225 van 7 januari 1936 (derde lid), maakt hem bevoegd om behoudens de verplichtingen en verbodsbepalingen die aan de verzekeringsondernemingen bij de wet of door de Koning worden opgelegd, andere verplichtingen en verbodsbepalingen bij verordening vast te stellen (vierde lid), mits deze te onderwerpen aan het advies van de Commissie voor verzekeringen en aan de goedkeuring van de Minister (vijfde lid), en verplicht hem, ten slotte, zijn bijzondere beslissingen te motiveren. Aan de Dienst wordt niet uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid verleend. Alhoewel naar de rechtsleer, rechtspersoonlijkheid vervat is in het begrip "openbare instelling" zelf, is het verkieslijk en ook gebruikelijk in de wetsbepaling waarbij een dergelijke instelling wordt opgericht, uitdrukkelijk te voorzien dat zij eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Ook de plaats waar de zetel van de Dienst zal gevestigd zijn is in het ontwerp niet bepaald en zou zoniet in de wet, dan toch in het organiek reglement van de Dienst moeten worden aangewezen.

De Dienst wordt ook opgericht als een openbare instelling die onder het toezicht is gesteld van de Minister die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft en wordt, luidens artikel 31, dat later zal worden besproken, onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

In het tweede lid wordt de taak van de Dienst omschreven als zijnde "de taak te waken voor de toepassing van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan". Die taak is dus hoofdzakelijk gelegen in het desnoods gebiedend toezicht op de uitvoering van de wet : de controle op de verzekeringsondernemingen, in zijn ruime betekenis.

Om de eigenlijke toedracht van het vierde en ook het daarmee in verband staande vijfde lid te achterhalen, moet worden nagegaan of de Dienst over verordenende bevoegdheid zou beschikken en, zo ja, in welke mate.

Luidens het vierde lid kan de Koning, onverminderd de bij de wet gestelde verplichtingen, andere verplichtingen ter uitvoering van de wet opleggen. Maar ook de Dienst zou dat kunnen doen. Noch de memorie van toelichting, noch de bepalingen zelf van de wet in ontwerp, geven een duidelijk antwoord op de vraag te weten tot welk gebied zich die verordenende bevoegdheid van de Dienst kan uitstrekken en in hoever het werkelijk de bedoeling is hem zodanige bevoegdheid te verlenen.

In de memorie van toelichting wordt, voortgaande op een door de Raad van State op 17 november 1954 verleend advies over een wetsontwerp waarbij naar een veralgemeende controle van de verzekeringsondernemingen werd gestreefd (Parl. St., Senaat 1955-1956, nr. 49), gezegd dat de begrippen reglementering

en controle over het algemeen worden verward (blz. 8), dat de reglementering bestaat uit het geheel van normatieve voorschriften waaraan de verzekeringsondernemingen zijn onderworpen en dat "daartegenover de controle betreft (is) het geheel van administratieve en organieke middelen die door de overheid zowel preventief als repressief worden aangewend om het toezicht op de naleving van de reglementering veilig te stellen ... Dank zij het onderscheid - wordt verder gezegd - zijn de wettelijke bepalingen wellicht beter te begrijpen en kunnen ze zeer nauwkeurig binnen hun kader worden gesitueerd".

Deze verklaring in het inleidend gedeelte der memorie schijnt er veeleer op te wijzen dat de taak van de Dienst hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, er op neerkomt "het toezicht op de naleving van de reglementering veilig te stellen".

Bij de bespreking van artikel 29 komt de memorie van toelichting op dit belangrijk punt terug : "De bevoegdheid van deze Dienst bestaat vooral in de op de bij de wet bedoelde verzekeringsondernemingen uit te oefenen controle ... Binnen de perken van deze (controle) bevoegdheid, zal de Dienst voor controle over een ruime macht tot optreden beschikken, op grond waarvan hij niet alleen afzonderlijke beslissingen zal kunnen treffen telkenmake zulks bij de wet en de verordeningen zal worden bepaald, maar eveneens over een werkelijke reglementaire macht om alle maatregelen in het belang van de verzekerden of in dat van het algemeen te kunnen treffen".

Blijkens deze laatste bewoordingen, zou dus de Dienst ook over reglementaire bevoegdheid beschikken en wel "om alle maatregelen in het belang van de verzekerden of in dat van het algemeen te kunnen treffen". Rijst aldus de vraag of deze laatste

.../...

bewering niet in tegenspraak is met wat dienaangaande in het inleidend gedeelte van de memorie van toelichting wordt gezegd, en met de tekst zelf van artikel 29, vierde lid, waar deze bepaalt dat de Koning de nodige uitvoeringsbesluiten neemt.

Terugkerend tot de bepalingen van het ontwerp kan worden vastgesteld dat de gebieden waarin aan de Koning een eigen verordenende bevoegdheid wordt toegekend, in talrijke artikelen zijn omschreven. In artikel 65 wordt evenwel voorzien dat zodanige koninklijke besluiten, die er "algemene verordeningen" worden genoemd, enkel "op voorstel" van de Dienst kunnen worden vastgesteld.

De afbakening van de regelende bevoegdheid die enerzijds aan de Koning en anderzijds aan de Dienst wordt toegekend, is zeker niet duidelijk in artikel 19, § 1, tweede lid, volgens hetwelk de ondernemingen zich moeten schikken naar de "bij deze wet, door de Koning of door de Dienst voor controle der verzekeringen gestelde regels".

Naar aanleiding van deze bewoordingen van de memorie van toelichting en van onduidelijkheid in de tekst, werd aan de afgevaardigde van de Minister gevraagd, met betrekking tot verscheidene bepalingen die in hoofdstuk IV en ook in hoofdstuk V voorkomen, hoe de Regering die verordenende bevoegdheid van de Dienst op concrete wijze opvat.

Uit de verstrekte inlichtingen kan worden afgeleid dat, met het oog op de gelijke behandeling van alle betrokkenen, de regelingen wij wege van reglement zullen worden ingevoerd en dat deze reglementering aan de Koning wordt toevertrouwd.

.../...

Hieruit blijkt dat het niet in de bedoeling ligt aan de Dienst een eigen en op zichzelf staande reglementsbevoegdheid te verlenen, die het gebied zou betreden dat aan de Koning is voorbehouden.

Volgens de afgevaardigde van de Minister, is het niettemin de bedoeling aan de Dienst voor controle een verordnungsbevoegdheid toe te kennen die beperkt blijft tot hoofdzakelijk technische uitvoeringsmaatregelen van praktische aard, welke maatregelen doorgaans, gelet op de omstandigheden, spoedig moeten genomen worden en die veeleer aan de Dienst worden toevertrouwd omdat hij best geplaatst is om met kennis van zaken te handelen. Daarenboven behoeven die verordeningen de goedkeuring van de Minister. Op die wijze zou, naar de afgevaardigde verklaart, door regelmatige verordeningen van de Dienst een einde worden gemaakt aan de reglementering bij wijze van omzendbrieven welke thans vaak op het gebied van de verzekering wordt aangewend en zeker niet te verantwoorden is.

De Raad van State moge dienaangaande in herinnering brengen dat artikel 67 der Grondwet de uitvoering der wet aan de Koning, hoofd van de uitvoerende macht, opdraagt en dat dienvolgens alleen Hij over de reglementaire macht beschikt. De Minister heeft geen eigen reglementeringsmacht, en evenmin de openbare instellingen, te meer daar deze laatste geen politieke verantwoordelijkheid dragen.

Weliswaar wordt als een met de algemene beginselen van ons publiek recht strokende praktijk aanvaard dat de wetgever of de Koning aan een Minister reglementaire bevoegdheid kan toewijzen voor het nemen van bepaalde maatregelen van bijkomende aard die echter de essentie zelf van 's Konings grondwettelijke of hem toegekende machten niet mogen raken.

Er moet worden toegegeven dat in zeer uitzonderlijke wetten, in afwijking van die beginselen, verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling wordt verleend.

Indien ternauwernood kan aanvaard worden dat de Dienst voor controle verordeningen zou nemen met de beperkte toedracht welke door de afgevaardigde van de Minister werd omschreven, verordeningen waaraan de Minister zijn goedkeuring verleent of onthoudt, is het toch onontbeerlijk dat men in de wet zelf, alleszins principieel, verduidelijkt tot welk gebied die verordeningsmacht beperkt wordt. Het gemis aan dergelijke verduidelijking zou, inderdaad, verwarring brengen in de werking van de uitvoerende macht.

Wanneer voor de verdeling van bevoegdheid tussen de Koning en de Minister of de Dienst geen duidelijke criteria kunnen gesteld worden, lijkt het aangewezen alle machten in een enkele bepaling aan de Koning toe te kennen, met de mogelijkheid voor deze om de machten die Hij inzonderheid aanwijst aan de Minister of de Dienst over te dragen.

De memorie van toelichting en vooral de tekst zelf van het ontwerp zouden in elk geval met deze principes en met de verklaringen van de gemachtigde van de Minister in overeenstemming moeten worden gebracht.

Dit geldt meer bijzonder, wat de memorie van toelichting betreft, voor de verklaringen gegeven voor de artikelen 29, 39 en 41, in verband met de verordeningsbevoegdheid van de Dienst voor controle. Wat de tekst van het ontwerp zelf betreft, zou de nodige aanpassing worden gedaan,

meer bijzonder van artikel 19, §§ 1 en 3, van het later te bespreken artikel 65 en ook van de overige bepalingen waarin door verwijzing naar artikel 29, vierde lid, verordenende bevoegdheid aan de Dienst wordt verleend.

Artikel 29, vierde lid, behoeft dan op duidelijke wijze de verordeningsbevoegdheid van de Dienst af te bakenen, overeenkomstig de werkelijke inzichten van de Regering en met inachtneming van de beginselen van ons publiek recht.

#### Artikel 30.

Dit artikel verplicht de Dienst voor controle, jaarlijks een verslag te publiceren over de activiteit en de toestand van de verzekeringsondernemingen in België. Deze publicatie is er op gericht de openbare mening algemene en objectieve inlichtingen te verstrekken.

Het betreft hier dus een ander verslag dan het jaarverslag dat de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut, op grond van artikel 6, § 1, van die wet, bij de Ministers waarvan zij afhangen en bij de Minister van Financiën moeten uitbrengen.

Er wordt niet aangegeven op welk tijdstip van het jaar, noch op welke wijze de publicatie zal geschieden. In beginsel dient de publicatie van een zodanig officieel verslag gedaan te worden in het Belgisch Staatsblad. Het is ook gebruikelijk dergelijke verslagen aan het Parlement voor te leggen, maar dienaangaande bevat artikel 30 geen enkele aanwijzing. Wil men het artikel op dit punt aanvullen, dan zou daarbij moeten worden bepaald op welk tijdstip en in welke vorm het verslag aan de Wetgevende Kamers wordt medegedeeld.

.../...

Artikel 31.

De Dienst voor controle der verzekeringen wordt, ingevolge deze bepaling, onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en gerangschikt onder de ondernemingen van de categorie C.

Op de bemerking dat de Dienst aldus wordt ondergebracht in een categorie van instellingen die in hoofdzaak geen controleverrichtingen doen noch voor de toepassing van verordeningen moeten instaan, antwoordt de afgevaardigde van de Minister dat het Centraal Bureau voor de kleine spaarders, dat in die categorie is gerangschikt, ook een hoofdzakelijk controlerende instelling geworden is.

Door de wet van 1954 op de Dienst voor controle toepasselijk te maken, zullen, wat hem betreft, de bij die wet gestelde voorschriften inzake beleid, activiteits- en financiële controle, statutair verband, enz., moeten worden in acht genomen. Enkele van deze punten worden nader toegelicht bij de bespreking van de volgende artikelen.

Er wordt op gewezen dat de Regeringscommissaris geen gebruik zou mogen maken van de hem bij de artikelen 9, § 3, en 10 van de wet van 1954 verleende bevoegdheid, zich te verzetten tegen beslissingen van de Dienst voor controle die krachtens onderhavig ontwerp aan de goedkeuring van de Minister onderworpen zijn.

Het is, ten slotte, gebruikelijk in de wet van 1954 zelf de nodige aanvulling in te voegen. Te dien einde zou derhalve aan artikel 31 een tweede lid moeten worden toegevoegd, dat luidt als volgt :

.../...

"In artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wordt de categorie C aangevuld, naar alfabetische volgorde, met de woorden "Dienst voor controle der verzekeringen".

### Artikel 32.

Blijkens dit artikel wordt de Dienst voor controle der verzekeringen geleid door een raad bestaande uit drie leden die door de Koning worden benoemd en ontslagen. Slechts een lid wordt op voordracht, en wel op die van de Commissie voor verzekeringen benoemd. Daarenboven zal het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen bij de raad een vertegenwoordiger hebben die aan de beraadslaging deelneemt met raadgevende stem. De Koning wijst de voorzitter aan onder de drie leden van de raad. Hij stelt ook de bezoldiging vast van de voorzitter en de leden van de raad.

De bewoording dat de raad bestaat uit drie leden, die door de Koning worden "benoemd en ontslagen", wijst er op dat de duur van hun ambt niet aan enige tijdsbepaling is verbonden en dus voortloopt tot wanneer ontslag zou tussenkomen of de leeftijdsgrens wordt bereikt.

In verband met de leeftijdsgrens, die, behoudens andersluidende bepaling, de gewone leeftijdsgrens is, wordt de aandacht erop gevestigd dat de eventuele pensioenregeling bij de wet moet vastgesteld worden, en er dien-aangaande niets voorzien is in het ontwerp.

.../...

De suggestie van de Commissie voor private verzekeringen, ook in de benoeming van plaatsvervangende leden te voorzien, is zonder gevolg gebleven.

Dit artikel doet de vraag rijzen welke voorwaarden van aanwezigheid moeten vervuld zijn opdat de raad geldig zou kunnen beraadslagen en beslissen, derhalve of zijn beslissingen in college, dit is bij meerderheid van de aanwezige leden, ofwel bij eenparigheid moeten worden genomen. Het ontwerp zou in dit verband moeten worden aangevuld.

Het feit dat de raad enkel uit drie leden bestaat kan tot gevolg hebben dat hij in gegeven omstandigheden als belet, afwezigheid, beëindiging van het ambt, ontslag of overlijden van een lid, op moeilijkheden kan stuiten om tot de besluitvorming te komen en zijn wettelijke taak te vervullen.

Het geldelijk statuut van de voorzitter en de leden van de raad wordt luidens artikel 32, vierde lid, door de Koning vastgesteld. Artikel 32 bepaalt niet het administratief statuut van de voorzitter en de leden van de raad; het wijst evenmin de overheid aan die bevoegd is om dit statuut vast te stellen.

Vermits de Dienst voor controle, krachtens artikel 31, aan de wet van 16 maart 1954 is onderworpen, moet daaruit worden afgeleid dat artikel 11 van die wet toepasselijk blijft op de voorzitter en de leden van de raad en dat de Koning ook hun administratief statuut vaststelt.

...../.....

De wederzijdse vertegenwoordiging bij de Dienst en bij het Fonds voor arbeidsongevallen wordt verklaard op grond van de controlebevoegdheid van het Fonds die zo nauw verbonden is met deze van de Dienst dat een permanente en wederkerige informatie nodig is om beider controleverrichtingen te coördineren. Het is, zegt de afgevaardigde, het Fonds voor arbeidsongevallen dat zal bepalen in welke zijner technische comités de vertegenwoordiger van de Dienst, met raadgevende stem, zal optreden. Dit zou in de tekst moeten worden tot uiting gebracht.

Mocht het nodig geacht worden de eerste benoemingen van de leden van de raad van de Dienst voor controle aan de benoeming van de leden van de Commissie voor verzekeringen te doen voorafgaan, dan kan de benoeming van het lid ~~dat~~ volgens artikel 32, eerste lid, wordt gekozen op een door de Commissie voorgelegde lijst van drie leden, slechts gedaan worden op grond van een overgangsbepaling die aan het eerste lid zou worden toegevoegd en zou luiden als volgt : "Voor de eerste benoeming van dit lid kan de lijst door de Commissie voor private verzekeringen en hypothecaire leningen worden voorgelegd".

### Artikel 33.

Dit artikel bevat twee categorieën van bepalingen, de eerste met betrekking tot de onverenigbaarheden met het ambt van lid van de raad, tijdens de duur van het mandaat, de tweede met betrekking tot de deontologische voorschriften die door de leden van de raad moeten worden in acht genomen, meer bepaaldelijk het verbod om enig belang op te nemen in de aan controle onderworpen verzekeringsondernemingen, behalve, natuurlijk, als ondertekenaar van een verzekeringscontract.

.../...

Elke andere beroepsactiviteit, van welke aard ook, moet door de leden van de raad ter kennis van de Minister worden gebracht en deze zal oordelen in hoever die activiteit verenigbaar is met de uitoefening van het ambt.

Naar verluid van het eerste lid is het ambt van lid van de raad onverenigbaar met het mandaat van Volksvertegenwoordiger of Senator, alsook met elk mandaat of elke dienst, zelfs onbezoldigd, in private ondernemingen met winstoogmerk.

De afgevaardigde van de Minister heeft er op attent gemaakt dat met de woorden "in private ondernemingen met winstoogmerk", niet enkel de verzekeringsondernemingen maar alle ondernemingen met winstoogmerk worden bedoeld. Het ware derhalve duidelijker die woorden door de volgende te vervangen : "in enige private onderneming met winstoogmerk".

Voorts worde opgemerkt dat de aangewezen onverenigbaarheden niet de enige zijn die zich kunnen opdringen.

Luidens het tweede lid mogen de leden van de raad op generlei wijze gebonden zijn ten aanzien van de gecontroleerde ondernemingen en daarin geen belangen hebben. Er rijst twijfel nopens de vraag te weten of deze bepaling, zoals zij gesteld is, ook het verbod omvat, onrechtstreeks, bij tussenpersoon belang te hebben in een gecontroleerde onderneming. Om dit verbod tot uiting te brengen zouden de woorden "rechtstreeks of door tussenpersoon" vóór de woorden "geen belangen" kunnen ingevoegd worden.

Er werd de afgevaardigde van de Minister ook op gewezen dat artikel 33 geen bepaling bevat die belet dat een uittreidend lid van de raad onmiddellijk een functie zou opnemen in een van de verzekeringsondernemingen waarop hij tot dan toe controle heeft uitgeoefend. Op de suggestie de

.../...

verbodsbepalingen derwijze uit te breiden dat zij ook gedurende een bepaalde termijn zouden gelden na de beëindiging van het ambt van lid van de raad, wenst de Regering niet in te gaan, zegt de afgevaardigde, daar het haar wil voorkomen dat een dergelijke maatregel, onder meer door het stellen van strafsancties, moeilijk kan worden doorgevoerd.

Hierop kan geantwoord worden dat het hier geen uitzonderlijke maatregel betreft, vermits hij door talrijke andere wetten, onder meer door de wet op de bedrijfsrevisoren, wordt ingevoerd en overtreding ervan met straffen wordt gesanctioneerd, en de wetgever zelf niet geaarzeld heeft om bij de wet van 6 augustus 1931, ten aanzien van de Minister, oud-Ministers, Ministers van State alsmede van de leden en voormalige leden van de Wetgevende Kamer, een gelijkaardig verbod op te leggen en overtreding ervan met strafsancties te beteugelen (artikel 8). Indien de Regering meent dat een zodanig verbod, wegens het bezwaar dat aan de toepassing van strafsancties verbonden is, niet behoeft te gelden voor de leden van de raad, wordt er haar in overweging gegeven dat de sanctie zou kunnen bestaan uit bijvoorbeeld het intrekken van de vergoeding van de betrokken verzekeringsonderneming.

#### Artikel 34.

Dit artikel heeft betrekking op het kader en het geldelijk en administratief statuut van het personeel van de Dienst voor controle, alsmede op het huishoudelijk reglement dat de raad zal opmaken en aan de Minister ter goedkeuring voorleggen.

.../...

De afgevaardigde van de Minister bevestigde dat de bijzondere commissarissen waarvan sprake in de artikelen 38 en volgende niet behoren tot het administratief personeel van de Dienst.

Het eerste lid van artikel 34 blijkt zo te moeten verstaan worden dat de raad van de Dienst voor controle het kader, het geldelijk en administratief statuut van het personeel opnaakt bij wijze van reglement en dit ter goedkeuring aan de Minister voorlegt.

Deze bepaling wijkt af van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, dat de Koning onder meer belast met het vaststellen van het statuut van het personeel der in artikel 1 van die wet vermelde instellingen.

Luidens het tweede lid van artikel 34 behoort het benoemingsrecht uitsluitend aan de raad van de Dienst.

Het derde lid maakt de voor het Rijkspersoneel geldende onverenigbaarheden zonder meer toepasselijk op de personeelsleden van de Dienst, en verwijst daardoor impliciet naar het koninklijk besluit nr. 87 van 5 februari 1935 betreffende de cumulatie inzake openbare ambten en bedieningen.

Er dient evenwel op gelet dat artikel 4 van dat besluit afwijkingen van het cumuleerverbod afhankelijk stelt van een beslissing van de Ministerraad en dat overtreding van het verbod met disciplinaire straffen leteugeld wordt,

.../...

die eveneens door de Ministerraad worden opgelegd. Zodanige procedure, die speciaal is afgestemd op het statuut van het Rijkspersoneel, kan niet zonder meer worden toegepast op het administratief personeel van een openbare instelling en behoeft daartoe dus de nodige aanpassing. Ook dient er op gelet dat een regeling als deze van het besluit nr. 87 van 1935, geen afbreuk doet aan het recht dat bij de wet van 30 april 1958, tot vervanging van artikel 215 van het Burgerlijk Wetboek, aan de gehuwde vrouw wordt verleend, een beroep, een nijverheidsbedrijf of een handelsbedrijf uit te oefenen zonder toestemming van haar echtgenoot.

Het vierde lid betreft het huishoudelijk reglement, dit is het reglement dat zich beperkt tot regels in verband met het interne leven van de Dienst. Meer belangrijke regels betreffende de inrichting en de werking van de Dienst zouden in een organiek reglement moeten samengebracht worden en de Koning zou moeten gemachtigd worden, op advies van de raad, dat reglement vast te stellen.

In de Franse tekst van het vierde lid vervange men derhalve de woorden "règlement d'organisation" door de gebruikelijke benaming "règlement d'ordre intérieur".

#### Artikel 35.

De oprichtingskosten en de eerste werkingskosten van de Dienst voor controle worden door de Schatkist voorgeschoten, en deze voorschotten worden binnen een termijn van vijf jaar terugbetaald.

.../...

Nadere regels betreffende de wijze van terugbetaling moeten, indien zulks nodig wordt geacht, bepaald worden in de tekst zelf, tenzij de Koning daartoe gemachtigd wordt.

Met het oog op de concordantie tussen beide teksten schrijve men in de Franse tekst "Ces avances seront recouvrées dans un délai de cinq ans" en vervange men in de Nederlandse tekst het woord "terugbetaald" door het woord "ingevorderd".

#### Artikel 36.

Dit artikel legt de kosten van de bij de wet ingestelde controle ten laste van de verzekeringsondernemingen die de vergunning hebben bekomen. De bijdrage van elke onderneming beloopt maximum vijf per duizend van de in België geïnde verzekeringspremie's, maar bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit zal het percentage van vijf per duizend kunnen verhoogd worden.

Het tweede lid van de Nederlandse tekst zou beter gesteld worden als volgt :

"Bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan het percentage van vijf per duizend verhoogd worden".

Het ware verder geraden voor de verhoging een maximum vast te stellen, zoals gewoonlijk gedaan wordt in soortgelijke bepalingen van andere wetten (zie bijvoorbeeld artikel 3 van de op 3 februari 1961 gecoördineerde wetten betreffende het Nationaal Waarborgfonds voor herstel van mijnschade (gewijzigd bij de wet van 25 augustus 1967) en het koninklijk besluit nr. 42 van 31 augustus 1939 houdende oprichting van een Nationale Delcrederedienst, zoals het intussen gewijzigd werd).

.../...

In het vierde lid van de Franse tekst schrijve men "comportera" in plaats van "comptera".

Artikel 37.

Dit artikel regelt de invordering van de door de verzekeringsondernemingen aan de Dienst voor controle verschuldigde bijdragen die overeenkomstig artikel 36, eerste lid, percentsgewijs geheven worden op de door hen in België gefinde rechtstreekse verzekeringspremies en -bijdragen. De Dienst beschikt daartoe over de gewone rechtsvordering tot betaling of over de invordering bij dwangbevel (eerste lid). Het dwangbevel dat de Dienst uitvaardigt, nadat hij de bij het tweede lid voorgeschreven aanmaning heeft gedaan, moet door de Minister uitvoerbaar worden verklaard (derde lid).

Betaalt de onderneming, dan blijft de zaak zonder verder gevolg. Heeft zij echter verzet aangetekend, dan wordt de tenuitvoerlegging van het dwangbevel opgeschort tot wanneer de rechtbank uitspraak heeft gedaan op vordering van de verzetdoende onderneming, maar het bewijs van de gegrondheid zijner schuldvordering is ten laste van de Dienst.

De tekst van artikel 37 is bijna letterlijk overgenomen uit artikel 40 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, waarbij de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid gemachtigd wordt dezelfde middelen aan te wenden tot invordering van de hem verschuldigde bedragen.

.../...

Eerst en vooral dient er op gewezen dat het uitvaardigen van dwangbevelen, in principe, aan de Staat is voorbehouden, hoofdzakelijk voor de invordering van directe belastingen en met toepassing van een bijzondere daartoe ingerichte procedure. Al is de bevoegdheid van een openbare instelling, dwangbevelen uit te vaardigen, in onze wetgeving niet uitgesloten, toch heeft de wet ze slechts in zeldzame gevallen verleend.

De Bankcommissie, ingesteld bij artikel 35 van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935, beschikt niet over een dergelijke bevoegdheid en het Nationaal Waarborgfonds voor het herstel van mijnschade (gecoördineerde wetten van 3 februari 1961) moet de invordering bij dwangbevel, van de door de mijnexploitanten verschuldigde bijdragen, toevertrouwen aan het bestuur van financiën, dat dan *terzake* de bijzondere procedure aanwendt van de invordering bij dwangbevel van directe belastingen. Dezelfde regel geldt voor het bij de wet van 16 november 1961 opgerichte Directorium van de kolennijverheid, dat de inning bij dwangbevel van de net toepassing van artikel 7, § 2, opgelegde boeten, aan het Bestuur der registratie en domeinen moet overlaten.

De Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid beschikt weliswaar over deze bevoegdheid die hen, zoals reeds gezegd, bij artikel 40 van de wet van 27 juni 1969 werd verleend, maar dan met de uitdrukkelijke beperking dat hij de procedure van het dwangbevel niet mag aanwenden voor bedragen die hij zelf ambtshalve heeft vastgesteld. De wet van 1969 heeft deze Rijksdienst bevoegd gemaakt voor het uitvaardigen van dwangbevelen maar tevens aan dit organisme de last opgelegd, in geval van verzet, het bewijs te leveren van de gegrondheid zijner schuldvordering.

.../...

De mogelijkheid die in artikel 37 geboden wordt, twee verschillende procedures, ofwel deze van het dwangbevel, ofwel de gewone rechtsvordering, aan te wenden ten opzichte van dezelfde categorie van schuldenaars, levert het gevaar op van een onrechtmatige bevoordeling van sommigen onder hen.

Zelfs het bezwaar ter zijde gesteld dat hier aan de procedure van het dwangbevel verbonden is, rijst nog de vraag in hoeverre deze procedure nuttig kan worden aangewend tot de spoedige verwezenlijking van het resultaat waarop zij gericht is.

Eerst en vooral wordt in de tekst niet gezegd hoe en door wie een dwangbevel, waartegen de betrokken onderneming geen verzet heeft ingesteld, wordt ten uitvoer gelegd. Vervolgens weze opgemerkt dat het dwangbevel niet alleen een spoedprocedure is, maar dat bij de aanwending van dit middel ook de last van de verzetsvordering en daarenboven de last van het tegenbewijs wordt opgelegd aan de gene tegen wie het gericht is.

In een systeem als dat van artikel 37 gaat de doelmatigheid van het dwangbevel verloren wanneer het de schuldenaar kan volstaan daartegen verzet aan te tekenen en daardoor zelf de uitvaardiger van het dwangbevel verplicht in rechte het bewijs te leveren dat zijn schuldvordering gegrond is.

Het komt de Raad van State voor dat het derhalve verkieslijk is artikel 37 uit het ontwerp te verwijderen. De Dienst voor controle zal dan beschikken over de gewone rechtsmiddelen tot invordering van de hen verschuldigde bijdragen.

.../...

Indien desniettemin de voorkeur wordt gegeven aan het behoud van de procedure van het dwangbevel is het wenselijk de aanwending van dat middel te beperken tot de gevallen, waarin de betrokken onderneming het bedrag van de schuld heeft aanvaard of de schuld niet heeft betwist binnen een bepaalde termijn. Daartoe worde dan beroep gedaan op de bevoegde diensten van het Ministerie van Financiën die kunnen optreden overeenkomstig de gemeenrechtelijke regeling ingesteld bij artikel 291 van de Algemene Wet van 26 augustus 1822 op de douane en accijnzen, zoals dat artikel vervangen werd bij artikel 3-52, § 2, van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, en voor de procedure van het beroep, met toepassing van de artikelen 278 tot 298 van het Wetboek op de inkomstenbelastingen.

In het zesde lid van de Nederlandse tekst vervangen men de woorden "gerechtelijke dagvaarding in de zetel van de onderneming" door de woorden "dagvaarding voor de rechter van de zetel van de onderneming".

De laatste volzin van het zevende lid ware beter gesteld als volgt :

"Het vonnis wordt geacht op tegenspraak te zijn gewezen.

#### Artikel 38.

Dit artikel verplicht de Belgische naamloze of coöperatieve verzekeringsvennootschappen, de Belgische verzekeringsondernemingen die onder de vorm van onderlinge verzekeringsverenigingen en verenigingen zonder winst oogmerk werden opgericht en ook de buitenlandse ondernemingen die een agentschap of filiaal in België hebben, ten minste een commissaris aan te wijzen, die de titel van bijzonder commissaris zal voeren.

.../...

Uit de tekst komt te blijken dat deze commissarissen geen lid zijn van het personeel van de Dienst voor controle, doch wel, zoals de andere commissarissen, organen van de vennootschap, de vereniging of de onderneming waarin zij werkzaam zijn.

Gelet op de bepalingen van artikel 64bis van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, daarin ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 1 december 1953, is het geraden, in het eerste lid, het woord "jaarlijks" te schrappen, daar het mandaat van commissaris voor een langere termijn kan verleend worden. Dit geldt ook voor het vierde lid, met betrekking tot de buitenlandse ondernemingen.

In het eerste lid schrappe men eveneens het woord "statutaire" vóór de woorden "algemene vergadering", daar in geval van overlijden of ontslag van de commissaris een buitengewone vergadering moet plaats hebben om in zijn vervanging te voorzien.

De vraag is ook gerezen of buiten de leden van het bij de wet van 22 juli 1953 opgerichte Instituut der bedrijfsrevisoren, de bankrevisoren ook als bijzondere commissarissen voor de toepassing van deze wet mogen optreden. Mocht dit zo zijn, dan wijzige men de bepaling in die zin. Maar dan blijft het wel begrepen, zoals de afgevaardigde het heeft verklaard, dat de bankrevisoren evengoed als de bedrijfsrevisoren door de Dienst moeten erkend worden. De Dienst behoort immers te onderzoeken of zij bekwaam zijn "de financiële toestand en het beheer van een verzekeringsonderneming te beoordelen", te meer daar artikel 40 de bijzondere commissaris de verplichting oplegt dienaangaande regelmatig bij de Dienst verslag uit te brengen.

.../...

Gelet op de zware last die het aanstellen van een bijzondere commissaris met zich brengt, werd ook door sommigen voorgesteld de in vorm van onderlinge verzekeringsverenigingen of verenigingen zonder winstoogmerk opgerichte Belgische ondernemingen, van deze verplichting te ontslaan. De Regering stond echter op het standpunt dat een dergelijke controle onontbeerlijk is en dienvolgens deed de Commissie voor private verzekeringen en hypothecaire leningen het voorstel de verenigingen aan een directe controle vanwege de Dienst te onderwerpen. Wordt op dit voorstel ingegaan, dan zou een direct controlesysteem moeten ingericht worden en de werking ervan gepreciseerd worden. In ieder geval strookt het niet met de taak van de Dienst voor controle, in zodanig systeem, de plaats van een orgaan van een vennootschap of van een vereniging in te nemen.

#### Artikel 39.

Het eerste lid van dit artikel maakt gewag van de eed van de bijzondere commissaris. Volstaat de eed die de bedrijfs- of bankrevisoren reeds moeten afgelegd hebben, hetgeen wel de bedoeling blijkt te zijn, dan dient de tekst van het eerste lid in die zin te worden aangepast. Wordt echter een nieuwe eed voorgeschreven, dan moet, ter naleving van artikel 127 van de Grondwet, de wet die eed opleggen en de formule ervan vaststellen. Als orgaan van een private vennootschap of vereniging of als lasthebber van een buitenlandse onderneming kunnen de bijzondere commissarissen bezwaarlijk verplicht worden de bij het decreet van 20 juli 1831 voorgeschreven eed af te leggen, en moet voor hen dus een andere passende eedformule worden vastgesteld (zie bijvoorbeeld eedformule voor de experten in strafzaken : wet van 3 juli 1957, enig artikel).

.../...

Wat de in het tweede lid bedoelde "erkenningsverordening" betreft die de Dienst moet opmaken en die "ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd", moge verwezen worden naar hetgeen bij de ontleding van artikel 29, met betrekking tot de verordenende bevoegdheid van de Dienst en de machtsdelegatie, werd gezegd.

Uit de tweede zin van het tweede lid blijkt dat de Dienst gemachtigd wordt de erkenning om gegronde redenen in te trekken en dat de intrekking voor gevolg heeft dat de Belgische vennootschap of vereniging, of de leiding van de buitenlandse onderneming, een andere bijzondere commissaris moet aanstellen.

Er zou in het tweede lid uitdrukkelijk moeten bepaald worden dat de beslissing tot intrekking van de erkenning met redenen behoort ontleed te zijn en aan de belanghebbende moet worden betekend. De bepalingen betreffende de intrekking van de erkenning worden best in een afzonderlijk vijfde lid opgenomen.

Het vijfde lid (dat alinea 6 zou worden) geeft te verstaan dat buiten het ter kennis brengen van de intrekking aan de onderneming, daaraan geen andere ruchtbaarheid mag gegeven worden. Nochtans hebben het Instituut der bedrijfsrevisoren, en, in voorkomend geval, de Bankcommissie, hoofdens hun professionele en disciplinaire bevoegdheid, een werkelijk belang de volledige beslissing betreffende de intrekking te kennen.

.../...

Artikel 40.

Dit artikel bepaalt de verplichtingen die de bijzondere commissaris bij de vervulling van zijn opdracht dient na te komen.

Het laatste lid is blijkbaar ingegeven door artikel 23, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole, waarbij de verplichtingen van de bank-revisor worden vastgesteld voor het geval hij een onregelmatigheid of overtreding vaststelt. Op te merken echter dat in vorenbedoelde bepaling de verplichtingen van de bankrevisor voorkomen in een context die een andere draagwijdte heeft dan deze van het ontwerp. Op te merken eveneens dat in het derde lid van genoemd artikel 23 de verplichtingen van de revisor zich niet uitstrekken tot de fiscale inbreuken.

Een eerste gevolg dat aan de bepaling van artikel 40, vierde lid, is verbonden is dat de bijzondere commissaris, in de uitoefening van zijn controletaak namens de Dienst, ten opzichte van de verzekeringsonderneming ontslagen is van de zwijgplicht als bedoeld bij artikel 458 van het Strafwetboek.

Volgens de bewoording zelf van dit laatste lid, gaat het hier om een "inbreuk op het strafrecht", met het gevolg dat de Dienst zich in geen geval tegen de beteugeling van zodanige inbreuk kan verzetten.

De zinsnede luidens welke "het veto een opschortende werking van acht dagen heeft" mag niet de indruk wekken dat wanneer de Dienst niet optreedt, hij de onregelmatige beslissing dekt en dat na het verloop van de gestelde termijn deze mag worden uitgevoerd. Hier schijnt het trouwens de bedoeling niet

te zijn dat de Dienst, zoals in de artikelen 9 en 10 van de wet van 16 maart 1954, verplicht is over het veto uitspraak te doen.

#### Artikel 41.

Dit artikel regelt de inrichting, de taak en de samenstelling van de "Commissie voor verzekeringen".

De tekst van § 1 wijst er op dat deze Commissie een adviserende taak heeft, maar laat ook blijken dat zij in geen enkel geval verplichtend moet geraadpleegd worden.

Dit laatste komt in tegenspraak met de volgende verklaring van de memorie van toelichting (blz. 41) :  
"bovendien wordt (in artikel 41) bepaald, dat de Commissie ter gelegenheid van de uitoefening van de bij de wet aan de Koning of aan de Dienst opgedragen reglementaire macht zal worden geraadpleegd", - en verder nog met artikel 65, eerste lid, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de Koning mede op advies van de Commissie voor verzekeringen, de algemene verordeningen treft ter uitvoering van de wet.

Om deze tegenstrijdigheid uit de weg te gaan, zouden de eerste twee leden van § 1 kunnen gesteld worden als volgt :

"Er wordt onder de naam "Commissie voor verzekeringen" een comité van advies opgericht dat tot taak heeft, onverminderd de raadpleging die bij deze wet is opgelegd, de Minister of de Dienst voor controle der verzekeringen van advies te dienen nopens alle kwesties die de Minister of de Dienst voorlegt.

De Commissie kan bovendien uit eigen beweging advies verlenen over alle kwesties betreffende verzekeringsverrichtingen".

In feite, zegt de memorie van toelichting, regelt dit artikel de opvolging van de bij de wet van 25 juni 1930 ingestelde Commissie voor private verzekeringen, die intussen de "Commissie voor private verzekeringen en hypothecaire leningen" geworden is.

Ondanks deze verklaring brengt artikel 41, § 1, aanzienlijke wijzigingen aan in het thans geldend systeem van verplichte raadpleging van deze Commissie, vermits op grond van de wet van 1930, haar advies verplichtend moet ingewonnen worden :

- voor de koninklijke besluiten waarbij vergunningen aan levensverzekeringsondernemingen verleend worden (artikel 4);
- voor de koninklijke besluiten tot goedkeuring van bepaalde wijzigingen in de statuten of in de algemene organisatievoorwaarden van die ondernemingen (artikel 5) ;
- voor de ministeriële besluiten betreffende de berekening der afkoopvoorwaarde (artikel 20) ;
- voor de koninklijke besluiten tot intrekking van de vergunning (artikel 28) en
- voor de koninklijke besluiten tot vaststelling van vergunningsverzaking (artikel 31).

In het ontwerp wordt de verplichte raadpleging van de thans bestaande Commissie op de hierboven genoemde gebieden zonder meer uitgesloten. Het is de vraag of de bestaansredenen het nut van de nieuwe Commissie niet grotendeels zullen verloren gaan, door de facultatieve raadpleging in de plaats te stellen van de verplichte raadpleging, zelfs wanneer het gaat om zwaarwichtige en verreikende beslissingen zoals het vaststellen van uitvoeringsbepalingen, de toekenning, de weigering of de intrekking van een vergunning.

In § 1, derde lid, schrijve men "vergunning" in plaats van "toelating".

Met betrekking tot § 2 valt op te merken dat het eerste lid uit een gewone bepaling en een overgangsbepaling bestaat, deze laatste wat betreft de Algemene Spaar- en Lijfrentekas. Het is derhalve geraden elk van de twee volzinnen van dit lid onder te brengen in een afzonderlijk lid.

In het vierde en vijfde lid van deze paragraaf wordt het aantal vertegenwoordigers van de bedoelde bedrijven op ten minste twee, respectievelijk vier, bepaald. Het is nodig te bepalen hoe en wanneer het juiste aantal wordt vastgesteld. Uit § 2 blijkt ook dat aan geen plaatsvervanger wordt gedacht.

Het systeem van benoeming is voor verbetering vatbaar. Bestaat voor de Koning een keuze wanneer Hij tot de benoeming overgaat van de leden van de Commissie bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, daarentegen laat de tekst in het vierde en in het vijfde lid van geen keuzemogelijkheid voor de Koning blijken. Inderdaad, terzake worden geen dubbeltallige lijsten voorgedragen en zou dus de betrokken beroepsorganisatie zich kunnen vergenoegen met een aantal kandidaten voor te dragen dat niet hoger ligt dan de te begeven mandaten. Dergelijke toestand dient te worden verholpen door het verplicht stellen van lijsten.

Om bepaalde moeilijkheden in verband met de begripsbepaling "de meest representatieve beroepsorganisatie" te vermijden, verdient het aanbeveling in de wet zelf de Koning te machtigen de criteria van het "meest representatief karakter" te bepalen, en eventueel enkele aanwijzingen in dat verband te geven overeenkomstig het model dat in het sociaal en economisch recht vaak voorkomt.

De eerste twee leden van § 3 zouden beter samengevoegd en als volgt gesteld worden :

"De Commissie komt in algemene vergadering of in secties bijeen. Alleen het lid dat op voorstel van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas is benoemd, de vertegenwoordiger van de Raad voor verbruik en vier andere daartoe door de algemene vergadering aangewezen leden hebben zitting in alle secties die in de Commissie worden opgericht. De overige leden hebben slechts zitting in die secties waarvoor zij door de algemene vergadering aangewezen zijn".

In het derde lid van § 3 schrijve men, om misverstand te vermijden : "de leden van de raad van de Dienst voor controle kunnen ...".

De duur van het mandaat van de leden van de Commissie wordt in § 4 op zes jaar gesteld. Het tweede lid regelt de vervanging van zeven leden na twee jaar. Zoals de tekst gesteld is, zal de duur van het mandaat van de overige leden die ten getale van zestien zullen zijn, zes jaar bedragen. Het lijkt wenselijk dat ook na vier jaar in de vervanging van een zeker aantal leden zou worden voorzien.

Er moet, ten slotte, nog een bepaling worden ingevoegd luidens welke de Koning, de voorzitter en de ondervoorzitter benoemt. Wordt er aan gedacht de ondervoorzitter, bij belet van de voorzitter, door de leden zelf te laten aanwijzen, dan zou zulks in het organiek reglement kunnen worden geregeld.

Article 29.

La création d'un organisme autonome de contrôle des assurances est abondamment justifiée dans l'exposé des motifs (p.12).

L'article 29 institue l'Office de contrôle des assurances sous la forme d'un établissement public (alinéa 1er), le charge de veiller à l'application de la loi et des règlements d'exécution de celle-ci (alinéa 2), également à l'égard des entreprises soumises aux arrêtés royaux n°43 du 15 décembre 1934 et n°225 du 7 janvier 1936 (alinéa 3), l'habilite à déterminer par voie de règlements des obligations et interdictions autres que celles que la loi ou le Roi imposent (alinéa 4), à charge de les soumettre à l'avis de la Commission des assurances et à l'approbation du Ministre (alinéa 4) et, enfin, lui fait obligation de motiver ses décisions particulières. La personnalité juridique n'est pas expressément conférée à l'Office. Bien que celle-ci soit, selon la doctrine, inhérente à la notion même d'"établissement public", il est néanmoins préférable, et conforme à l'usage, que la loi instituant un tel établissement lui confère de manière expresse la personnalité juridique. Le projet ne détermine pas non plus où sera établi le siège de l'Office. A défaut d'être fixé par la loi, il devrait à tout le moins être déterminé par le règlement organique de l'Office.

L'Office est, d'autre part, conçu comme un établissement public placé sous la surveillance du Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions et soumis, en vertu de l'article 31, qui sera examiné ci-après, à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

L'alinéa 2 définit la mission de l'Office en ces termes : "veiller à l'application de la présente loi et de ses règlements d'exécution". Cette mission consiste donc principalement dans le contrôle, au besoin impératif, de l'exécution de la loi : le contrôle, au sens le plus large, des entreprises d'assurance.

Pour bien saisir la véritable portée de l'alinéa 4 et de l'alinéa 5 qui s'y rattache, il importe d'examiner si l'Office disposera d'un pouvoir réglementaire et, dans l'affirmative, dans quelle mesure.

Selon l'alinéa 4, le Roi peut, sans préjudice des obligations découlant de la loi, imposer d'autres obligations en vue de l'exécution de la loi. L'Office devrait toutefois, lui aussi, pouvoir le faire. Ni l'exposé des motifs, ni les dispositions de la loi projetée n'apportent une réponse claire à la question de savoir à quel domaine le pouvoir réglementaire de l'Office pourra s'étendre et dans quelle mesure on souhaite vraiment lui conférer un tel pouvoir.

Rappelant un avis donné par le Conseil d'Etat le 17 novembre 1954 sur un projet de loi visant à un contrôle généralisé des entreprises d'assurances (Doc. parl. Sénat 1955-1956, n°49), l'exposé des motifs déclare qu'une confusion générale s'est installée entre les concepts de réglementation et de contrôle (p.8), que la réglementation consiste en un ensemble de règles normatives auxquelles sont assujetties les entreprises d'assurances et que "le contrôle, par contre, concerne (est) l'ensemble des moyens administratifs et organiques que les pouvoirs publics mettent en oeuvre pour assurer la surveillance du respect de la réglementation, tant à des fins préventives que répressives ... Cette distinction

.../...

- est-il encore dit - paraît de nature à faciliter la compréhension des dispositions légales et de les situer très exactement dans leur cadre".

Cette déclaration de la partie liminaire de l'exposé des motifs semble plutôt indiquer que la mission de l'Office consistera principalement, sinon exclusivement, "à assurer la surveillance du respect de la réglementation".

Dans le commentaire consacré à l'article 29, l'exposé des motifs revient sur ce point important : "La compétence de cet Office concerne essentiellement le contrôle à exercer sur les entreprises d'assurances visées par la loi ... Dans les limites de cette compétence (de contrôle) , l'Office de contrôle disposera d'un pouvoir d'intervention étendu, qui lui permettra non seulement de prendre des décisions individuelles chaque fois que la loi et les règlements le prévoiront, mais aussi d'user d'un véritable pouvoir réglementaire pour prendre toutes mesures que l'intérêt des assurés ou l'intérêt général réclameraient".

Selon ce commentaire, l'Office serait donc également investi d'un pouvoir réglementaire à l'effet de "prendre toutes mesures que l'intérêt des assurés ou l'intérêt général réclameraient". Une question se pose dès lors : cette dernière affirmation ne va-t-elle pas à l'encontre de ce qui est dit à ce sujet dans la partie liminaire de l'exposé des motifs, et du texte même de l'article 29, alinéa 4, en ce qu'il prévoit que le Roi prendra les arrêtés d'exécution nécessaires.

.../...

Revenant aux dispositions du projet, on peut constater que de nombreux articles définissent les matières pour lesquelles le Roi se voit attribuer un pouvoir réglementaire propre. L'article 65 prévoit cependant que ces arrêtés royaux, qu'il dénomme "règlements généraux", ne peuvent être pris que sur la proposition de l'Office.

Les limites du pouvoir réglementaire attribué au Roi, d'une part, et à l'Office, d'autre part, ne sont certes pas clairement fixées à l'article 19, § 1er, alinéa 2, aux termes duquel les entreprises "sont tenues de se conformer aux règles fixées par la présente loi, par le Roi ou par l'Office de contrôle des assurances".

Les commentaires de l'exposé des motifs et le défaut de clarté du texte ont amené le Conseil d'Etat à demander au délégué du Ministre, à propos de diverses dispositions figurant aux chapitres IV et V, comment le Gouvernement conçoit concrètement ce pouvoir réglementaire de l'Office.

Des explications qui lui ont été fournies, on peut déduire que dans un souci d'égalité de traitement de tous les intéressés, les mesures seraient introduites par voie de règlements et que ces règlements seront pris par le Roi. Il en résulte que le Gouvernement n'entend pas conférer à l'Office un pouvoir réglementaire propre et autonome qui empiéterait sur le domaine réservé au Roi.

Selon le délégué du Ministre, .. l'intention serait cependant d'attribuer à l'Office de contrôle un pouvoir réglementaire limité aux mesures d'exécution d'ordre essentiellement technique et pratique. Ces mesures devraient en général, et en raison des circonstances, intervenir rapidement, ce pourquoi il s'indique de les confier à l'Office, celui-ci étant

le mieux placé pour agir en connaissance de cause. Au demeurant ces règlements sont soumis à l'approbation du Ministre. De cette manière, a déclaré le délégué, les règlements émanant régulièrement de l'Office mettraient fin à la pratique de réglementation par voie de circulaires, pratique courante à l'heure actuelle et qui ne se justifie assurément pas.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que l'article 67 de la Constitution attribue au Roi , chef du pouvoir exécutif, l'exécution des lois et qu'il est , en conséquence, seul dépositaire du pouvoir réglementaire. Le Ministre ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire propre, moins encore les établissements publics, d'autant que ceux-ci n'ont pas de responsabilité politique.

Sans doute est-il généralement admis, comme conforme aux principes généraux de notre droit public, que le législateur ou le Roi habilite un Ministre à prendre par voie réglementaire certaines mesures d'ordre subsidiaire, pour autant qu'elles ne touchent pas à l'essence même des pouvoirs constitutionnels du Roi ou des pouvoirs qui lui ont été conférés.

Il faut convenir que certaines lois ont très exceptionnellement, et par dérogation à ces principes, accordé un pouvoir réglementaire à un établissement public.

S'il peut à la rigueur être admis que l'Office de contrôle fasse lui-même des règlements dont l'objet serait limité dans la mesure indiquée par le délégué du Ministre, règlements que le Ministre approuverait ou improuverait, il est néanmoins indispensable que la loi elle-même précise,

tout au moins en principe, le domaine auquel ce pouvoir sera limité. De l'absence d'une telle précision pourrait résulter de la confusion dans le fonctionnement du pouvoir exécutif. Si des critères nets ne peuvent pas être fixés en matière de répartition des pouvoirs entre le Roi et le Ministre ou l'Office, le mieux serait, semble-t-il, de conférer, par une disposition unique, tous les pouvoirs au Roi, avec faculté pour celui-ci de déléguer au Ministre ou à l'Office ceux de ces pouvoirs qu'Il détermine.

L'exposé des motifs et surtout le texte même du projet devraient à coup sûr être mis en concordance avec ces principes et avec les déclarations du délégué du Ministre.

En ce qui concerne l'exposé des motifs, cette observation vaut plus spécialement pour les commentaires des articles 29, 39 et 41 relativement au pouvoir réglementaire de l'Office de contrôle. Le texte même du projet devrait être adapté, et plus particulièrement le texte de l'article 19, § 1er et § 3, de l'article 65 examiné ci-après, ainsi que des autres dispositions qui, en se référant à l'article 29, alinéa 4, donnent un pouvoir réglementaire à l'Office.

L'article 29, alinéa 4, doit donc délimiter de façon précise le pouvoir réglementaire de l'Office, conformément aux intentions exactes du Gouvernement et dans le respect des principes de notre droit public.

.../...

Article 30.

Cet article prévoit l'obligation pour l'Office de contrôle de publier annuellement un rapport sur les activités et sur la situation des entreprises d'assurance en Belgique. Cette publication a pour objet de fournir à l'opinion publique des renseignements généraux et objectifs.

Ce rapport est donc distinct du rapport annuel que les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 sont tenus de soumettre aux Ministres dont ils relèvent ainsi qu'au Ministre des Finances, en application de l'article 6, § 1er, de cette loi.

Il n'est pas précisé à quel moment de l'année, ni de quelle manière cette publication devra avoir lieu. En principe, la publication d'un rapport officiel de cette nature devrait se faire au Moniteur belge. Il est d'usage aussi de soumettre des rapports de l'espèce au Parlement, mais l'article 30 ne contient aucune indication à ce sujet. Si l'on entend compléter l'article sur ce point, il faudrait alors déterminer à quel moment et de quelle manière le rapport sera communiqué aux Chambres législatives.

Article 31.

En vertu de cette disposition, l'Office de contrôle des assurances est soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et classé parmi les organismes de la catégorie C.

.../...

En réponse à l'observation selon laquelle l'Office est ainsi classé dans une catégorie d'organismes dont la principale activité n'est pas d'effectuer des opérations de contrôle et qui ne sont pas chargés de veiller à l'application de règlements, le délégué du Ministre déclare que l'Office central de la petite épargne - classé également dans cette catégorie - est, lui aussi, devenu essentiellement un organisme de contrôle.

La loi de 1954 étant rendue applicable à l'Office de contrôle, les dispositions prévues par cette loi en matière de gestion, de contrôle de l'activité et de contrôle financier, de statut, etc ... devront être respectées en ce qui le concerne. Certains de ces points seront précisés lors de l'examen des articles suivants.

Il convient de signaler que le commissaire du Gouvernement ne saurait raisonnablement faire usage du pouvoir que lui confèrent les articles 9, § 3, et 10 de la loi de 1954 pour s'opposer aux décisions de l'Office de contrôle puisque celles-ci sont soumises à l'approbation du Ministre en vertu de la loi en projet.

Enfin, il est d'usage de compléter la loi de 1954 elle-même par une disposition adéquate. Il conviendrait donc de compléter l'article 31 par un alinéa 2 rédigé comme suit :

"A l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, . catégorie C, les mots "Office de contrôle des assurances" sont insérés dans l'ordre alphabétique.

.../...

Article 32.

Suivant cet article, l'Office de contrôle des assurances est dirigé par un conseil composé de trois membres, nommés et révoqués par le Roi. Seul un membre est nommé sur proposition, en l'occurrence sur celle de la Commission des assurances. Le comité de gestion du Fonds des accidents du travail déléguera de son côté au conseil un représentant qui participera aux délibérations avec voix consultative. Le Roi désigne le président parmi les trois membres du conseil. Il fixe en outre les émoluments du président et des membres du conseil.

La phrase selon laquelle le conseil se compose de trois membres "nommés et révoqués" par le Roi montre que la durée de leur mandat n'est pas limitée dans le temps et qu'il se poursuit donc jusqu'à ce qu'il y soit mis fin ou jusqu'à ce que la limite d'âge soit atteinte.

A propos de la limite d'âge qui, sauf disposition contraire, est la limite d'âge habituelle, il faut noter que le régime de pension doit éventuellement être fixé par la loi et que le projet ne prévoit rien à cet égard.

La suggestion faite par la Commission des assurances privées de prévoir aussi la nomination de membres suppléants, est restée sans suite.

Cet article soulève la question de savoir quelles sont les conditions de présence à remplir pour que le conseil puisse valablement délibérer et, dès lors, si les décisions doivent être prises en collège, c'est-à-dire à la majorité des membres présents, ou à l'unanimité. Le projet devrait être complété à ce sujet.

Le conseil étant composé de trois membres seulement, il peut se concevoir qu'il éprouve dans certaines circonstances, telles que empêchement, absence, fin de mandat, démission ou décès, des difficultés pour arrêter ses décisions et s'acquitter de sa mission légale.

En vertu de l'article 32, alinéa 4, le statut pécuniaire du président et des membres du conseil est fixé par le Roi. L'article 32 ne détermine pas le statut administratif du président et des membres, pas plus qu'il ne désigne l'autorité qui est compétente pour fixer ce statut.

De ce que l'Office de contrôle est par l'article 31 soumis à la loi du 16 mars 1954, il faut déduire que l'article 11 de cette loi reste applicable au président et aux membres du conseil, et que le Roi fixe aussi leur statut administratif.

La représentation réciproque au sein de l'Office et au Fonds des accidents du travail, s'explique par le fait que le pouvoir de contrôle du Fonds et celui de l'Office sont à ce point connexes qu'une information permanente et réciproque est indispensable à la coordination des opérations de contrôle des deux organismes. Selon le délégué du Ministre, ce sera le Fonds des accidents du travail qui déterminera dans lequel de ses comités techniques le représentant de l'Office siégera et ce avec voix consultative. Cette précision devrait ressortir du texte.

Si l'on estimait devoir procéder aux premières nominations des membres du conseil de l'Office de contrôle avant celles des membres de la Commission des assurances, la nomination du membre choisi, en application de l'article 32, alinéa 1er, sur une liste de trois membres présentée

par la Commission, ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'une disposition transitoire qu'il conviendrait d'ajouter à l'alinéa 1er et de rédiger comme suit :

"Pour la première nomination de ce membre, la liste peut être présentée par la Commission des assurances privées et des prêts hypothécaires".

### Article 33.

Cet article contient des dispositions de deux ordres: les premières ont trait aux incompatibilités avec le mandat de membre du conseil pendant la durée du mandat, les secondes se rapportent aux règles déontologiques que les membres du conseil sont tenus d'observer, et en particulier l'interdiction qui leur est faite d'avoir un intérêt quelconque dans les entreprises d'assurance contrôlées, autre évidemment qu'en la qualité de souscripteurs de contrats d'assurance. Toutes autres activités professionnelles généralement quelconques doivent être portées à la connaissance du Ministre, qui jugera dans quelle mesure ces activités sont compatibles avec l'exercice du mandat.

Aux termes de l'alinéa 1er, les fonctions de membre du conseil sont incompatibles avec tout mandat de membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat, ainsi qu'avec tout mandat ou service, même gratuit, dans des entreprises privées poursuivant un but lucratif.

Le délégué du Ministre a signalé que les mots "entreprises privées poursuivant un but lucratif" ne visent pas seulement les entreprises d'assurances, mais toutes entreprises à but lucratif. Par souci de précision, il conviendrait en conséquence de remplacer ces mots par les suivants : "dans toute entreprise privée poursuivant un but lucratif".

En outre, les incompatibilités citées ne sont pas les seules qui puissent se présenter.

Selon l'alinéa 2, les membres du conseil ne peuvent être liés d'aucune manière à l'égard des entreprises contrôlées ni y avoir des intérêts. On peut se demander si cette disposition, telle qu'elle est rédigée, emporte aussi

interdiction d'avoir indirectement, par personne interposée, des intérêts dans une entreprise contrôlée. Afin d'exprimer cette interdiction, les mots "directement ou par personne interposée" pourraient être insérés avant les mots "des intérêts".

L'attention du délégué du Ministre a été attirée sur le fait que l'article 33 ne contient aucune disposition empêchant un membre sortant du conseil d'assumer immédiatement des fonctions dans une des entreprises d'assurances qu'il a jusqu'alors contrôlées. Le Gouvernement, affirme le délégué, ne désire pas retenir la suggestion d'étendre les dispositions prohibitives de façon à en prolonger l'application pendant une période déterminée après la fin du mandat de membre de conseil, car il lui semble qu'une telle mesure, du fait notamment qu'elle est assortie de sanctions pénales, est difficilement réalisable. A cela il peut être répondu qu'il ne s'agit pas ici d'une mesure exceptionnelle puisqu'elle a été prévue par de nombreuses autres lois, notamment par la loi sur les réviseurs d'entreprises, que les infractions aux dispositions de ces lois sont réprimées pénalement et que le législateur lui-même n'a pas hésité à imposer dans la loi du 6 août 1931 une interdiction analogue aux Ministres, anciens Ministres, Ministres d'Etat ainsi qu'aux membres et anciens membres des Chambres législatives, en frappant de peines les infractions à ladite loi (article 8). Si le Gouvernement estime ne pas pouvoir proposer une interdiction de

l'espèce à l'égard des membres du conseil en raison de l'inconvénient inhérent à l'application de sanctions pénales, il lui est suggéré que la sanction pourrait consister, par exemple, dans le retrait de l'agrément de l'entreprise d'assurance intéressée.

#### Article 34.

Cet article concerne le cadre, le statut pécuniaire et administratif du personnel de l'Office de contrôle , ainsi que le règlement d'organisation intérieure que le conseil établira et soumettra à l'approbation du Ministre.

Le délégué du Ministre a confirmé que les commissaires spéciaux dont il est question aux articles 38 et suivants, n'appartiennent pas au personnel administratif de l'Office.

L'alinéa 1er de l'article 34 semble devoir s'interpréter de telle façon que le conseil de l'Office de contrôle établit le cadre, le statut pécuniaire et administratif du personnel par voie de règlement et que ce règlement sera soumis à l'approbation du Ministre.

Cette disposition déroge à l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, qui charge notamment le Roi de fixer le statut du personnel des organismes cités à l'article 1er de cette loi.

Selon l'alinéa 2 de l'article 34, le pouvoir de nomination appartient exclusivement au conseil de l'Office.

L'alinéa 3 étend purement et simplement au personnel de l'Office, les incompatibilités qui valent pour les agents de l'Etat et, ce faisant, renvoie implicitement à l'arrêté royal n°87 du 5 février 1935 relatif aux cumuls en matière de fonctions et d'emplois publics.

Il convient de noter cependant que l'article 4 dudit arrêté subordonne les dérogations à l'interdiction du cumul à une délibération du Conseil des Ministres et que l'infraction à l'interdiction est passible de peines disciplinaires prononcées elles aussi par le Conseil des Ministres. Cette procédure, qui est conçue spécialement à l'intention des agents de l'Etat, ne saurait être appliquée telle quelle au personnel administratif d'un établissement public et nécessite donc des adaptations. Un régime comme celui qu'établit l'arrêté n°87 de 1935 ne porte nulle atteinte, il convient de le rappeler, au droit que la loi du 30 avril 1958, remplaçant l'article 215 du Code civil, confère à la femme mariée d'exercer une profession, une industrie ou un commerce sans le consentement de son conjoint.

L'alinéa 4 est relatif au règlement d'organisation intérieure, c'est-à-dire le règlement qui se borne à tracer les règles régissant la vie interne de l'Office. Les règles plus importantes concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office, devraient être groupées dans un règlement organique et le Roi être habilité à fixer ce règlement après avis du conseil.

A l'alinéa 4 il s'indique en conséquence de remplacer les mots "règlement d'organisation" par l'expression habituelle "règlement d'ordre intérieur".

.../...

Article 35.

Les frais de premier établissement et les premiers frais de fonctionnement de l'Office de contrôle sont avancés par le Trésor; ces avances seront remboursées dans un délai de cinq ans.

Les modalités du recouvrement, à supposer que l'on juge nécessaire d'en adapter, doivent être insérées dans le texte même, à moins que le Roi ne soit habilité à les arrêter.

Par souci de concordance entre les deux versions, il y a lieu, dans la version française, de dire : "Ces avances seront recouvrées dans un délai de cinq ans" et, dans la version néerlandaise, de remplacer le mot "terugbetaald" par "ingevorderd".

Article 36.

Cet article met les frais résultant du contrôle institué par la loi, à la charge des entreprises d'assurance qui ont obtenu l'agrément. La contribution de chaque entreprise s'élève à cinq pour mille au maximum des primes d'assurance encaissées en Belgique, mais ce taux de cinq pour mille pourra être majoré par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres.

L'alinéa 2 du texte néerlandais serait mieux rédigé comme suit :

"Bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan het percentage van vijf per duizend verhoogd werden".

.../...

Pour le surplus, il apparaît souhaitable de fixer un plafond à cette augmentation, ainsi que cela a été fait dans les dispositions similaires d'autres lois (voir par exemple l'article 3 des lois relatives au Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts houillers, coordonnées le 3 février 1961, (modifiées par la loi du 25 août 1967), et l'arrêté royal n°42 du 31 août 1939 portant création de l'Office national du Ducroire, tel qu'il a été modifié par la suite .

A l'alinéa 4 du texte français, il convient de dire "comportera" au lieu de "comptera".

#### Article 37.

Cet article règle le recouvrement des sommes dues à titre de contributions à l'Office par les entreprises d'assurance, sommes qui, en vertu de l'article 36, alinéa 1er, sont établies sous la forme d'un pourcentage sur les primes et cotisations d'assurance directe encaissées en Belgique. L'Office dispose à cet effet de l'action ordinaire en paiement ou du recouvrement par voie de contrainte (alinéa 1er). La contrainte, que l'Office décerne après avoir procédé à la sommation prévue à l'alinéa 2, doit être rendue exécutoire par décision du Ministre (alinéa 3).

Si l'entreprise paie, aucune suite n'est donnée à l'affaire. Si, en revanche, elle a fait opposition, l'exécution de la contrainte est suspendue jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé sur la demande de l'entreprise intéressée; la preuve du bien-fondé de la créance incombe toutefois à l'Office.

.../...

Le texte de l'article 37 est la reproduction quasi littérale de l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui habilite l'Office national de sécurité sociale à mettre en oeuvre les mêmes moyens pour recouvrer les montants qui lui sont dus.

Tout d'abord, il convient de relever que le droit de décerner des contraintes est, en principe, réservé à l'Etat, aux fins principalement du recouvrement des impôts directs, et selon une procédure spéciale organisée à cet effet. Bien que, dans notre législation, le pouvoir de décerner des contraintes ne soit pas exclu dans le chef d'un établissement public, la loi n'a conféré un tel pouvoir que dans des cas rares.

La Commission bancaire instaurée par l'article 35 de l'arrêté royal n°185 du 9 juillet 1935, ne dispose pas de ce pouvoir et le Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts houillers (lois coordonnées du 3 février 1961) doit confier le recouvrement par voie de contrainte des cotisations dues par les exploitants miniers, à l'Administration des finances, qui applique alors en la matière la procédure spéciale du recouvrement par voie de contrainte en vigueur pour les impôts directs. Il en va de même pour le Directoire de l'industrie charbonnière créé par la loi du 16 novembre 1961, qui doit s'en remettre à l'Administration de l'enregistrement et des domaines du soin de recouvrer, par voie de contrainte, les amendes infligées en application de l'article 7, § 2.

Si, comme il a déjà été dit, l'Office national de sécurité sociale est investi d'un tel pouvoir par l'article 40 de la loi du 27 juin 1969, il ne peut toutefois recourir

à la procédure de la contrainte pour des montants qu'il a, lui-même, fixés d'office. La loi de 1969 a attribué audit Office national le pouvoir de décerner des contraintes, mais, en même temps, elle lui a imposé de faire, en cas d'opposition, la preuve du bien-fondé de sa créance.

La possibilité qu'ouvre l'article 37 de procéder contre une même catégorie de débiteurs, par deux voies différentes, celle de la contrainte ou celle de l'action ordinaire, crée le danger de voir certains d'entre eux injustement favorisés.

Abstraction faite de l'inconvénient inhérent à la procédure de la contrainte, se pose encore la question de savoir dans quelle mesure cette procédure est d'un effet utile pour aboutir rapidement au résultat qu'elle poursuit.

Tout d'abord, il n'est pas dit dans le texte comment et par qui la contrainte à laquelle l'entreprise intéressée ne s'est pas opposée est mise à exécution. Ensuite, il faut remarquer que la contrainte n'est pas seulement une procédure d'urgence, mais qu'en cas de recours à ce moyen, l'opposition et le fardeau de la preuve contraire incombent à celui contre qui la contrainte est décernée.

Dans un système tel que celui prévu à l'article 37, l'efficacité de la contrainte disparaît lorsque le débiteur peut se contenter d'y faire opposition et, par là même, obliger celui qui décrète la contrainte d'administrer en justice la preuve du bien-fondé de sa créance.

Il apparaît au Conseil d'Etat qu'il serait préférable de supprimer l'article 37 du projet. L'Office de contrôle disposerait alors des voies de droit ordinaires

.../...

pour assurer le recouvrement des contributions qui lui sont dues.

Si, pourtant, l'on préfère maintenir la procédure de la contrainte, il serait préférable de limiter son application aux cas dans lesquels l'entreprise intéressée a marqué son accord sur le montant de sa créance ou ne l'a pas contestée dans un délai déterminé et de s'en remettre, pour l'exécution, aux services compétents du Ministère des Finances qui sont habilités à procéder selon les règles de droit commun établies par l'article 291 de la loi générale du 26 août 1822 concernant la perception des droits d'entrée et des accises, tel qu'il a été modifié par l'article 3-52, § 2, de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, et, en degré d'appel, conformément aux articles 278 à 298 du Code des impôts sur les revenus.

A l'alinéa 6 du texte néerlandais, il convient de remplacer les mots "gerechtelijke dagvaarding in de zetel van de onderneming" par les mots "dagvaarding voor de rechter van de zetel van de onderneming".

La dernière phrase de l'alinéa 7 serait mieux rédigée comme suit :

"Le jugement est réputé contradictoire".

#### Article 38.

Cet article impose aux sociétés anonymes ou coopératives d'assurances belges, aux entreprises belges d'assurances constituées sous la forme d'associations d'assurance mutuelle et d'associations sans but lucratif, ainsi qu'aux entreprises étrangères ayant une agence ou une succursale en Belgique, l'obligation de désigner un commissaire, qui portera le titre de commissaire spécial.

Il ressort du texte que ces commissaires ne feront pas partie du personnel de l'Office de contrôle mais que, comme les autres commissaires, ils seront des organes de la société, de l'association ou de l'entreprise où ils exercent leurs fonctions.

Eu égard aux dispositions de l'article 64bis des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, inséré dans ces lois par l'article 1er de la loi du 1er décembre 1953, il s'indique de supprimer, à l'article 1er, les mots "chaque année", le mandat de commissaire pouvant être conféré pour un terme plus long. Cette observation vaut aussi pour l'alinéa 4, en ce qui concerne les entreprises étrangères.

A l'alinéa 1er, il convient, d'autre part, d'omettre le mot "statutaire" après les mots "assemblée générale", étant donné qu'en cas de décès ou de démission d'un commissaire, une assemblée extraordinaire doit être convoquée aux fins de pourvoir à son remplacement.

La question s'est également posée de savoir si, outre les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise créé par la loi du 22 juillet 1953, les réviseurs de banque pourront, eux aussi, exercer la fonction de commissaire spécial pour l'application de la loi projetée. Dans l'affirmative, la disposition doit être modifiée en conséquence, étant entendu toutefois, ainsi que l'a déclaré le délégué du Ministre, que les réviseurs de banque devront être agréés par l'Office au même titre que les réviseurs d'entreprise. Il appartient, en effet, à l'Office de vérifier s'ils sont capables "d'apprécier la situation financière et la gestion d'une entreprise d'assurances", d'autant que l'article 40 impose au commissaire spécial l'obligation de faire régulièrement rapport sur ce point à l'Office.

En raison des lourdes charges qu'entraîne la désignation d'un commissaire spécial, d'aucuns ont proposé de dispenser de celle-ci les entreprises belges constituées sous la forme d'associations d'assurance mutuelle ou d'associations sans but lucratif. Le Gouvernement jugea toutefois ce contrôle indispensable. Aussi la Commission des assurances privées et des prêts hypothécaires suggéra-t-elle de soumettre lesdites associations au contrôle direct de l'Office. Si cette suggestion est suivie, il conviendra d'organiser un système direct de contrôle et d'en préciser le fonctionnement. En toute hypothèse, il ne saurait se concilier avec la mission de l'Office de contrôle qu'il se substitue, dans un tel système, à un organe d'une société ou d'une association .

#### Article 39.

A l'alinéa 1er de cet article il est question de la prestation de serment du commissaire spécial. Si le serment que les réviseurs d'entreprise et les réviseurs de banque doivent déjà avoir prêté suffit en l'espèce, et telle semble bien être l'intention , le texte de l'alinéa 1er doit être adapté dans ce sens. Si, en revanche, une nouvelle prestation de serment est exigée, c'est dans la loi même qu'il convient, pour respecter l'article 127 de la Constitution, d'imposer le serment et d'en déterminer la formule. En tant qu'organes d'une société ou association privées ou de mandataires d'une entreprise étrangère, les commissaires spéciaux peuvent difficilement être obligés de prêter le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831. Il y a lieu, en conséquence, d'arrêter à leur intention une formule de serment mieux appropriée (voir par exemple la formule du serment des experts en matière pénale : loi du 3 juillet 1957, article unique).

Pour ce qui est du "règlement d'agrément" qu'en vertu de l'alinéa 2 l'Office est tenu d'établir et de "soumettre à l'approbation du Ministre", le Conseil d'Etat renvoie à ce qui a été dit, lors de l'analyse de l'article 29, au sujet du pouvoir réglementaire de l'Office et de la délégation de pouvoirs.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 implique que l'Office sera autorisé à retirer l'agrément pour des motifs sérieux et que ce retrait emportera obligation, pour la société ou association belge ou pour la direction de l'entreprise étrangère, de désigner un autre commissaire spécial.

Il importe de prévoir expressément à l'alinéa 2 que la décision portant retrait d'agrément doit être motivée et notifiée à l'intéressé. Les dispositions relatives au retrait de l'agrément seraient d'ailleurs avantageusement reproduites dans un alinéa 5 distinct.

L'alinéa 5 du projet (qui deviendrait l'alinéa 6) donne à entendre qu'en dehors de sa notification à l'entreprise, le retrait de l'agrément ne peut faire l'objet d'aucune forme de publicité. Or, l'Institut des reviseurs d'entreprise et, le cas échéant, la Commission bancaire ont un intérêt réel, en raison de leurs pouvoirs sur le plan professionnel et disciplinaire, à connaître la teneur intégrale de la décision de retrait.

#### Article 40.

Cet article détermine les obligations que le commissaire spécial sera tenu de respecter dans l'exercice de sa mission.

.../...

L'alinéa dernier s'inspire manifestement de l'article 23, alinéa 2, de l'arrêté royal n°185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques, qui détermine les obligations incombant au reviseur de banque dans le cas où il viendrait à constater une irrégularité ou une infraction. Il est à noter toutefois que les obligations que cette disposition fait au reviseur de banque figurent dans un contexte dont la portée est différente de celle du projet, et que les obligations imposées aux reviseurs de banque par l'alinéa 3 du même article 23 ne s'étendent pas aux infractions fiscales.

La disposition de l'article 40, alinéa 4, aura tout d'abord pour conséquence que, dans l'exercice de sa mission de contrôle au nom de l'Office, le commissaire spécial sera dégagé, à l'égard de l'entreprise d'assurance, de l'obligation du secret prévue par l'article 458 du Code pénal.

Aux termes mêmes du dernier alinéa, il s'agit "d'une infraction pénale". C'est dire qu'en aucun cas l'Office ne pourra s'opposer à la répression de cette infraction.

Le membre de phrase selon lequel "le veto a un effet suspensif de huit jours" ne doit pas faire croire qu'en cas d'inertie de l'Office, celui-ci couvre l'irrégularité de la décision, et qu'après l'expiration du délai fixé, celle-ci peut être mise à exécution. Il ne semble d'ailleurs pas qu'on entende ici imposer à l'Office, ainsi que c'est le cas aux articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954, l'obligation de se prononcer sur le veto.

.../...

Article 41.

Cet article règle l'organisation, les attributions et la composition de la "Commission des assurances".

S'il se dégage du § 1er que cette Commission sera investie d'une mission consultative, il en ressort aussi qu'en aucun cas son avis ne sera obligatoire.

Sur ce dernier point, le texte est en contradiction avec l'exposé des motifs, qui déclare (page 41) : "Par ailleurs, il est prévu que la Commission sera consultée à l'occasion de l'exercice du pouvoir réglementaire conféré par la loi au Roi ou à l'Office" et avec l'article 65, alinéa 1er, du projet, qui dispose expressément que le Roi fixe par voie de règlements généraux, en prenant l'avis de la Commission des assurances, les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi.

Cette contradiction serait éliminée si les deux premiers alinéas du § 1er étaient rédigés comme suit :

"Il est institué, sous le nom de "Commission des assurances", un comité consultatif qui, sans préjudice de la consultation imposée par la présente loi, a pour mission de donner au Ministre ou à l'Office de contrôle des assurances des avis sur toutes les questions que le Ministre ou l'Office lui soumettent.

En outre, la Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur toutes questions relatives aux opérations d'assurance".

.../...

"En fait" - déclare l'exposé des motifs - cet article organise la succession de la Commission des assurances privées, créée par la loi du 25 juin 1930, devenue depuis lors "Commission des assurances privées et des prêts hypothécaires".

Malgré cette déclaration, l'article 41, § 1er, apporte d'importantes modifications au système actuellement en vigueur de la consultation obligatoire de cette Commission, dont l'avis doit, en vertu de la loi de 1930, être demandé :

- pour les arrêtés royaux accordant des autorisations aux entreprises d'assurances sur la vie (article 4);
- pour les arrêtés royaux approuvant certaines modifications aux statuts ou aux conditions générales d'organisation (article 5);
- pour les arrêtés ministériels relatifs au calcul de la valeur de rachat (article 20);
- pour les arrêtés royaux portant retrait d'autorisation (article 28) et
- pour les arrêtés royaux constatant la renonciation à l'autorisation (article 31).

Le projet exclut purement et simplement la consultation obligatoire de la Commission actuelle dans les domaines cités ci-dessus. Rendre la consultation de la nouvelle Commission facultative, même pour des décisions aussi importantes et de portée aussi étendue que la fixation de mesures d'exécution, l'octroi, le refus ou le retrait d'une autorisation, n'est-ce pas la priver dans une large mesure de sa raison d'être et de son utilité ?

Dans la version néerlandaise du § 1er, alinéa 3, il convient de dire "vergunning" au lieu de "toelating".

Le § 2 contient en son alinéa 1er une disposition à caractère permanent et une disposition transitoire, laquelle a trait à la Caisse d'épargne et de retraite. Dès lors, mieux vaudrait consacrer un alinéa distinct à chacune des deux phrases dont se compose cet alinéa.

Les alinéas 4 et 5 de ce paragraphe fixent respectivement à deux et à quatre le nombre minimal des représentants des entreprises visées. Il importe de préciser de quelle manière et à quel moment leur nombre exact sera déterminé. Il ressort également du § 2 que la désignation d'un suppléant n'est pas envisagée.

Le système de nomination est susceptible d'amélioration. Si le Roi dispose d'un certain choix dans la nomination des membres visés aux alinéas 1er, 2 et 3, aucune faculté de choisir ne Lui est laissée par les alinéas 4 et 5. Ceux-ci ne prévoient pas, en effet, la présentation de listes doubles, l'organisation professionnelle intéressée pouvant, dès lors, se contenter de présenter un nombre de candidats qui ne dépasse pas celui des mandats à conférer. Il conviendrait de remédier à cette anomalie en rendant obligatoire la présentation de plusieurs listes.

Afin d'éviter certaines difficultés d'interprétation quant à la notion de "organisation professionnelle la plus représentative", il est recommandé d'autoriser le Roi dans la loi même à établir les critères "du caractère le plus représentatif" et, s'il y a lieu, de donner certaines indications sur ce point, selon le modèle qui est courant en droit social et économique.

Les deux premiers alinéas du § 3 gagneraient à être fusionnés comme suit :

"La Commission se réunit en assemblée générale ou en sections. Seuls siègent dans toutes les sections créées par la Commission le membre nommé sur la proposition de la Caisse générale d'épargne et de retraite, le représentant du Conseil de la consommation et quatre autres membres désignés par l'assemblée générale. Les autres membres ne siègent que dans les sections pour lesquelles l'assemblée générale les aura désignés".

Afin d'éviter tout malentendu, il convient de dire à l'alinéa 3 du § 3 : "les membres du conseil de l'Office de contrôle peuvent ...".

Le § 4 fixe à six ans la durée du mandat des membres de la Commission. L'alinéa 2 de ce paragraphe prévoit le remplacement de sept membres à l'expiration d'un terme de deux ans. Dans l'état du texte, le mandat des autres membres, qui seront au nombre de seize, aura une durée de six ans. Il semble souhaitable de prévoir aussi le remplacement d'un certain nombre de membres après un terme de quatre ans.

Enfin, il y aurait lieu d'insérer une disposition portant que le président et le vice-président sont nommés par le Roi. Si, dans l'esprit des auteurs du projet, le vice-président sera désigné, en cas d'empêchement du président, par les membres eux-mêmes, ce point pourrait être réglé par le règlement organique.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE,  
Messieurs :

voorzitter van de Raad van State,  
président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, staatsraden,  
H.ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling  
wetgeving,

S.FREDERICQ, assesseurs de la section  
de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier,  
greffier adjoint,

griffier.  
greffier.

De overeenstemming tussen de  
Nederlandse en de Franse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H.M.GROMMEN, substituut-  
auditeur-generaal.

La concordance entre la ver-  
sion néerlandaise et la version  
française a été vérifiée sous  
le contrôle de M.F.LEPAGE.

Le rapport a été présenté  
par M.M.GROMMEN, substitut de  
l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN.

(get.) F.LEPAGE.

KONINKRIJK BELGIE.  
-----ROYAUME DE BELGIQUE.  
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.  
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e maart 1971 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de controle der verzekeringsondernemingen", heeft de 6e mei 1971 over de artikelen 42 tot en met 69 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 2 mars 1971, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif au contrôle des entreprises d'assurances", a donné le 6 mai 1971 l'avis suivant sur les articles 42 à 69.

Artikel 42.

Luidens dit artikel kunnen de ondernemingen de vergunning voor een, meerdere of alle verzekeringstakken verzaken. De verzaking heeft echter geen rechtsgevolg indien zij niet bij wege van een op voorstel van de Dienst voor controle genomen koninklijk besluit is vastgesteld, of indien ten opzichte van de betrokken onderneming, ondanks haar verzaking, de bij artikel 43 onschreven procedure van de vergunningsintrekking wordt toegepast. De loutere verzaking van de onderneming kan dus geen middel zijn om aan de toepassing van artikel 43 te ontsnappen.

Artikel 43.

Dit artikel bepaalt, wanneer en volgens welke modaliteiten de vergunning wordt ingetrokken.

In § 1 wordt, wat de Belgische verzekeringsondernemingen betreft, een onderscheid gemaakt tussen de onderneming die in staat van faillissement of ontbinding verkeert, welke toestand van rechtswege de intrekking van de vergunning met zich brengt voor alle verzekeringstakken (§ 1, 2°), en de onderneming die niet in zodanige toestand verkeert, en wier vergunning bij een met redenen onkleed koninklijk besluit, op voorstel van de Dienst voor controle, kan worden ingetrokken, indien een der voorwaarden vermeld in § 1, 1°, vervuld is. Een dezer voorwaarden is de vaststelling door de Dienst, dat de onderneming "ernstig nalaat de verplichtingen na te komen die haar bij de wet of de uitvoeringsverordeningen ervan zijn opgelegd". Een koninklijk besluit dat enkel met deze bewoordingen zou gemotiveerd zijn, beantwoordt echter niet aan het voorschrift van het met redenen onkleed besluit.

.../...

Hierin behoren immers als motief te worden vermeld, de concrete gegevens die geleid hebben tot de vaststelling dat de onderneming "ernstig" ("gravement") heeft nagelaten een of meer aan te wijzen verplichtingen van de wet, of van de uitvoeringsverordeningen, na te komen.

Deze bemerking geldt eveneens voor dezelfde bepaling die voorkomt in § 2, 1°.

In § 2 wordt omschreven in welke voorwaarden en volgens welke modaliteiten de vergunning kan worden ingetrokken ten laste van de buitenlandse verzekeringsondernemingen. Hier ook wordt een onderscheid gemaakt tussen de ambtshalve intrekking in het geval dat de onderneming in het land waar zij haar zetel heeft, wordt ontbonden of in staat van faillissement wordt verklaard, en de intrekking bij een met redenen omkleed koninklijk besluit in andere bepaalde gevallen.

In het 2° van § 2 dat betrekking heeft op de buitenlandse ondernemingen, wordt, door het gebruik van het voegwoord "en" tussen "hypotheekleningen" en "wanneer de uitbreiding", er op gewezen dat twee voorwaarden worden vereist. De eerste heeft betrekking op zodanige wijziging van de statuten dat de activiteit van de onderneming tot andere verichtingen wordt uitgebreid dan die welke bedoeld zijn in § 3 van artikel 13 dat het verlenen van de vergunning regelt. Deze wijziging volstaat evenwel niet om de vergunning in te trekken. Er moet dus nog een tweede voorwaarde vervuld zijn, namelijk een toestand die van aard is de onderneming in gevaar te brengen of de uitoefening van de controle te belemmeren.

.../...

De gevolgen van de intrekking der vergunning worden in de artikelen 44, 45 en 46 van het ontwerp geregeld en zullen, hierna bij de behandeling van die artikelen, ter sprake worden gebracht.

In § 3 wordt de Raad van State bevoegd verklaard om uitspraak te doen op de wijze bepaald bij artikel 7 van het ontwerp. Ook op dit gebied zou artikel 7 moeten worden aangepast en bepalen of de Raad van State uitspraak doet met volle rechtsmacht en met toepassing van een vereenvoudigde procedure.

In geval van intrekking van de vergunning kan, luidens de tekst, het beroep geen opschortende werking hebben.

Indien kan aanvaard worden dat het beroep tegen de beslissing waarbij een vergunning van een "nieuwe" onderneming geweigerd wordt, geen opschortende werking heeft, zijn daarentegen de gevolgen die aan de intrekking der vergunning verbonden zijn van zo zwaarwichtige aard voor de onderneming wier activiteit tot dan toe door de nodige vergunning gedekt was, dat zij slechts door een definitieve beslissing mogen verwekt worden. Zodanige gevolgen als bijvoorbeeld de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de vergunningsintrekking, verbinden aan een beslissing die nog vatbaar is voor beroep, zou, wanneer op de beslissing wordt teruggekomen, intussen op onrechtmatige wijze, aanzienlijk en onherstelbaar nadeel berokkend hebben aan de betrokken onderneming en op het gebied der aansprakelijkheid aanleiding geven tot erge moeilijkheden.

Zelfs het argument dat de beslissing, niettegenstaande mogelijk beroep, de onmiddellijke intrekking der vergunning moet voor gevolg hebben in het belang der verzekerden,

.../...

is niet overtuigend, aangezien de wet in ontwerp andere afdoende middelen in het bereik stelt om die belangen te vrijwaren.

Artikelen 44, 45 en 46.

Hoofdstuk V, afdeling II, bevat onder het opschrift "Vereffeningsbepalingen" de artikelen 44, 45 en 46, die, inderdaad, vereffeningsverrichtingen tot voorwerp hebben welke onderling in nauw verband staan. De artikelen bepalen immers de gevolgen verbonden aan de vergunningsverzaking of -intrekking, respectievelijk voor een of meer verzekeringsstakken (artikel 44), voor alle verzekeringstakken (artikel 45) en voor alle verzekeringsverrichtingen in België van een buitenlandse onderneming (artikel 46).

Door het hoofdstuk "Vereffeningsbepalingen" over drie artikelen te verdelen, schijnt het de bedoeling te zijn aan ieder van die gevallen een afzonderlijke oplossing te geven.

Indien die oplossing inderdaad kan gevonden worden in artikel 45, wat de ondernemingen betreft voor welke de vergunningsverzaking of -intrekking voor alle verzekeringsverrichtingen, de ontbinding en de vereffening tot gevolg heeft, en in artikel 46, wat de buitenlandse ondernemingen betreft, voor wie de vergunningsverzaking of -intrekking eveneens op een vereffening van de activa in België van de onderneming kan uitlopen, is het veel minder duidelijk welke oplossing uiteindelijk gegeven wordt aan het geval dat in artikel 44 geregeld wordt.

.../...

Het onmiddellijk gevolg van artikel 44 is het verbod om op het gebied van de een of meer betrokken verzekeringstakken, nieuwe contracten te sluiten. Bovendien kan de Dienst voor controle "alle passende maatregelen opleggen om de rechten van de verzekerden of verzekeringsgerechtigden te vrijwaren, meer bepaald de afstand opleggen van de rechten en verplichtingen voortspuitend uit vervallen of lopende contracten in België gesloten, alsmede van de representatieve waarden bestemd om die verplichtingen te waarborgen".

Wanneer de afstand van de lopende contracten niet verwezenlijkt wordt kan de Dienst hun onmiddellijke verbreking opleggen.

De bij het tweede lid bedoelde maatregelen, waaronder de afstand van de contracten en representatieve waarden zeker een van de meest belangrijke is, zullen principieel door de onderneming ten uitvoer worden gelegd.

Bij ontstentenis van afstand kan de Dienst, luidens de tekst, de onmiddellijke verbreking van de lopende contracten opleggen.

Uit de tekst kan niet worden afgeleid of de verbreking van het contract een eindstadium is, en, zo ja, welke gevolgen daaraan verbonden zijn.

Is het de bedoeling de verbreking van het contract te doen gepaard gaan met de vereffening van de betrokken verzekeringstak, dan zou, eventueel door een verwijzing naar de vereffeningsprocedure van artikel 45, zulks in de tekst tot uiting moeten komen. Ligt het in de bedoeling de verbreking van het contract niet als het eindstadium te beschouwen, maar de Dienst te machtigen ook na de verbreking nog "passende maatregelen" ten opzichte van het verbroken contract op te leggen, dan zou zulks eveneens duidelijk geformuleerd moeten worden en tevens verklaard worden welke die passende maatregelen kunnen zijn.

Het ontwerp VAN DIEVOET, dat in 1938 aan de Regering werd voorgelegd en waarvan in de memorie van toelichting gewag wordt gemaakt (blz. 2), brengt voor deze problemen een weliswaar andere oplossing, maar bevat ten opzichte van de verschillende gevallen die zich kunnen voordoen, een reeks van concrete en doeltreffende maatregelen.

Er dient nog te worden opgemerkt dat het ontwerp geen rechtsmiddel openstelt tegen het passend karakter van de maatregelen welke de Dienst kan opleggen, met het gevolg dat inzonderheid de verzekerden ontwapend zijn wanneer zij menen dat hun rechten door deze maatregelen worden te kort gedaan.

Artikel 45 bepaalt dat de vergunningsverzaking of -intrekking voor alle door een Belgische onderneming uitgeoefende verzekeringsverrichtingen, van rechtswege de ontbinding der onderneming voor gevolg heeft.

Het regelt verder de aanstelling van de vereffenaar en machtigt de Koning dezes bevoegdheden en verplichtingen vast te stellen. Ook de vrijwillige ontbinding van een onderneming, die ten slotte neerkomt op een vergunningsverzaking, wordt aan de vereffeningprocedure onderworpen.

Alhoewel krachtens artikel 178 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, deze na hun ontbinding geacht worden voort te bestaan voor hun vereffening, verdient het toch aanbeveling dezelfde bepaling ook te doen gelden voor de verzekeringsverenigingen en daartoe het eerste lid aan te vullen met de volgende volzin : "zij worden na hun ontbinding geacht voort te bestaan voor hun vereffening".

.../...

De intrekking van de vergunning voor alle verzekeringsverrichtingen, waaraan van rechtswege de ontbinding der onderneming is verbonden, wijst er nogmaals op dat, zoals in verband met artikel 44, § 3, werd gezegd, het beroep tegen deze maatregel opschortende werking moet hebben.

Ten slotte is er in dit artikel geen oplossing gegeven aan de vraag in hoeverre de ontbinding van rechtswege geldt voor ondernemingen die benevens verzekering, ook verrichtingen in verband met het spaarwezen, de kapitalisatie of hypotheekleningen doen (zie artikel 9).

#### Artikel 47.

Wat betreft het faillissement van verzekeringsmaatschappijen, voert het ontwerp een stelsel in, dat grondig afwijkt van het geldende recht : het faillissement zal voortaan slechts door de rechtbank van koophandel kunnen uitgesproken worden op verzoek van de Dienst.

Reeds wordt in meerdere landen van de Europese Economische Gemeenschap, wegens het ernstig nadeel dat voor de verzekerden kan voortvloeien uit het feit dat een faillissement zou uitgesproken worden zonder dat de

.../...

controleautoriteit alle haar ter beschikking staande saneringsmiddelen heeft uitgeput, en uit de nadelen die een faillissement steeds met zich brengt, op de insolvabele verzekeringsmaatschappijen een speciaal regime toegepast, dat afwijkt van het geneen recht van het faillissement.

Soms is een optreden van de controleautoriteit vereist alvorens het faillissement wordt uitgesproken, hetzij dat zij advies moet uitbrengen, hetzij dat de maatregel alleen op haar verzoek kan worden genomen; soms wordt zelfs een administratieve vereffeningsprocedure voorzien, die het faillissement uitsluit.

Het ontwerp behoudt de bevoegdheid van de gewone rechtbanken om bij onvermogen van de verzekeringsonderneming het faillissement of de ontbinding uit te spreken, doch, bij afwijking van het bestaande recht, kunnen deze maatregelen enkel ten verzoeken van de Dienst worden genomen; artikel 47, § 1, leden 1 en 2, bepaalt bovendien dat elke bekentenis van staking van betalingen en elk verzoekschrift van de schuldeisers tot faillietverklaring aan de Dienst moeten worden gericht.

Verder zou in het tweede lid moeten worden bepaald welke rechter bevoegd is om uitspraak te doen over de beslissing waarbij de Dienst weigert in te gaan op het verzoek tot faillietverklaring. De vraag stelt zich ook of de gewone verdachte periode van ten hoogste zes maanden, gedurende welke de faillietverklaring kan terugwerken, niet moet worden verlengd naar aanleiding van een eventueel niet tijdig optreden van de Dienst.

.../...

Thans kan het faillissement in de volgende omstandigheden worden uitgesproken :

- 1° op aangifte van de schuldenaar ;
- 2° op verzoek van een of meerdere schuldeisers, en wel door dagvaarding of, in dringende gevallen, bij request aan de rechtbank ;
- 3° ambtshalve, hetzij ten gevolge van het optreden van de procureur des Konings, hetzij op initiatief van de rechtbank van koophandel zelf ;
- 4° ten gevolge van het verwerpen van een aanvraag tot gerechtelijk akkoord.

Luidens artikel 47, § 1, kan, bij afwijking van artikel 442 van de faillissementswet van 18 april 1851, dat de onder 1° en 2° voormelde gevallen voorziet, een Belgische verzekeringsonderneming door de rechtbank, alleen op verzoek van de Dienst voor controle, in staat van faillissement worden verklaard.

Het ontwerp bepaalt evenwel niet welke procedure daartoe zowel door de particulieren als door de Dienst gevolgd moet worden. Ook de samenwerking tussen de rechtbank van koophandel en de Dienst, in de gevallen waar het noch de gefailleerde schuldenaar is, noch de schuldeisers zijn die het faillissement vervolgen, zou moeten worden georganiseerd.

In het tweede lid wordt onder meer bepaald dat elk "verzoekschrift" van de schuldeisers tot faillietverklaring aan de Dienst moet worden gericht. Met het woord "verzoekschrift" wordt waarschijnlijk niet bedoeld het "verzoek" waarvan sprake in artikel 442, eerste lid, van

.../...

de faillissementswet : "De faillietverklaring geschiedt bij vonnis van de rechtbank van koophandel, gewezen hetzij op ..., hetzij op "verzoek" van een of meer schuldeisers, hetzij ..." . In hetzelfde tweede lid zou de administratieve procedure die het verzoek, bedoeld in artikel 442, moet voorafgaan, nader moeten omschreven worden en duidelijk worden bepaald wat het bedoelde verzoekschrift moet inhouden en welke gevolgen eraan verbonden zijn, zowel voor de schuldeiser als voor de Dienst.

In § 2 zou dienen gepreciseerd dat de voorzorgsinstellingen, wier ontbinding slechts ten verzoeken van de Dienst kan uitgesproken worden, de instellingen zijn die onder de wet vallen, dus diegene die bedoeld zijn in artikel 2.

Het eerste lid van § 3 is toepasselijk op de procedures voorzien in boek III van het Wetboek van koophandel. Deze procedures zijn : het faillissement (titel I van boek III) en het uitstel van betaling (titel IV). Het gerechtelijk akkoord komt in boek III niet voor ; het wordt georganiseerd door de wet van 25 september 1946, die niet in het Wetboek van koophandel is opgenomen. De vraag is, of ook in dit geval de tussenkomst van de Dienst niet vereist is, en, is het antwoord hierop bevestigend, dan zou de tekst in die zin moeten worden aangevuld.

Alinea 2 bevat eveneens een belangrijke innovatie op het gebied van het faillissement : de goederen die de "bijzondere vermogens", voorzien door artikel 18, uitmaken, worden onttrokken aan het faillissement en de analoge procedures.

.../...

Heden bestaan reeds, in sommige verzekeringstakken, bijzondere vermogens, die bij voorrang moeten dienen om het hoofd te bieden aan de verbintenissen van de maatschappij tegenover de verzekerden of schadelijders van deze takken ; deze patrimonien hebben wel een speciale bestemming, doch juridisch behoren ze toe aan de maatschappij. In het nieuwe stelsel zal, bij faillissement of onvermogen van de verzekeraar, normaal gepoogd worden de contracten en de waarden die de reserves vertegenwoordigen, aan een ander verzekeraar over te dragen ; de bijzondere vermogens worden derhalve onttrokken aan het faillissement. Men stelt dus vast dat men de weg inslaat van de splitsing van het patrimonium van de verzekeraar in een reeks afzonderlijke patrimonien, die aan eigen regels worden onderworpen.

Een dergelijke splitsing van het patrimonium van de verzekeraar doet de vraag rijzen van de mogelijke conflicten die tussen de curator en de speciale vereffenaar kunnen ontstaan.

Het kan, inderdaad, gebeuren dat zowel de curator als de speciale vereffenaar op bepaalde goederen aanspraak maken. Reeds werd in het hoger aangehaalde advies van de Raad van State (Parl.St., Senaat, 1955-1956, nr.49, blz.73) gewezen op de moeilijkheden die kunnen rijzen uit het bestaan van twee procedures bij faillissement van een verzekeringsmaatschappij.

De Raad van State liet in dat verband onder meer opmerken :

- dat eenzelfde onroerend goed voor een gedeelte van zijn waarde voor de reserves kan aangewend zijn, en tegelijk tot het vrij vermogen behoren ;

.../...

- dat een met hypotheek bezwaard onroerend goed, dat voor een overblijvend gedeelte van zijn waarde voor de reserves is aangewend, kan in beslag genomen worden door de hypothecaire schuldeiser maar dat alsdan de curator, steunend op artikel 564 van de faillissementswet, gewijzigd bij artikel 3-108 van de wet van 10 oktober 1967, het goed ingevolge dat beslag kan doen verkopen, en het dus niet aan de gevolgen van de faillissementsprocedure is onttrokken ;
- dat de verzekerden die hun rechten kunnen doen gelden op de speciale vermogens, ook nog beslag kunnen leggen op het vrij vermogen en bij faillissement daarop hun rechten kunnen doen gelden.

In § 3 zou derhalve moeten worden vermeld door welke rechtsmacht de conflicten tussen de bijzondere vereffenaar en de curator worden beslecht. Artikel 27 van het vroegere ontwerp ("ontwerp Rey"), zoals voorgedragen door de commissie van economische zaken van de Senaat (Parl. Besch., Senaat, zitting 1957-1958, nr. 294), regelde deze moeilijkheid, waar bepaald werd dat "de betwistingen die zouden oprijzen omtrent de toepassing van de artikelen 23 (25) en 24 (26) tussen de bijzondere vereffenaar van het afzonderlijk vermogen en de curator van het faillissement, door de bevoegde rechtbank van koophandel worden beslecht".

#### Artikel 48.

Volgens artikel 18, dienen de speciale vermogens bij prioriteit om de verzekerden of de schadelijders uit te betalen. Eerst moeten echter, luidens artikel 48, tweede lid, uitbetaald worden de hypothecaire schuldeisers, of de andere schuldeisers die, vóór dat een goed op het bijzonder vermogen geaffecteerd werd, een voorkeurrecht op dit goed hebben verkregen.

.../...

Wat het loon van de vereffenaar en van zijn personeel betreft, bepaalt artikel 48 verder dat de vereffenaar dit loon van elk bijzonder vermogen mag voorafnemen, alsmede de bedragen die moeten dienen om de hypothecaire en bevoorrechte schuldeisers uit te betalen. Ligt het in de bedoeling niet af te wijken van de thans geldende algemene regeling, dan zou, in het tweede lid, het woord "alsmede" door de woorden "na betaling van" moeten vervangen worden.

Om misverstand te vermijden, dient nog te worden opgemerkt dat eveneens in het tweede lid het woord "schuldeisers" een ruimere betekenis schijnt te hebben dan die welke aan dat woord gegeven wordt in de memorie van toelichting.

Het derde lid schept een nieuw voorrecht in het voordeel van de verzekerden en de schadelijders op gans het vermogen van de verzekeringsonderneming, voor zover het bijzonder vermogen waaronder zij ressorteren ontoereikend is om ze volledig schadeloos te stellen.

Hieruit blijkt dat deze verzekerden en schadelijders in feite achtereenvolgens over twee waarborgen beschikken : op het bijzonder vermogen komen zij, na de aan een formaliteit onderworpen voorrechten en na de vereffeningskosten, in de eerste plaats in aanmerking, dus met uitsluiting van de schuldeisers die op het bijzonder vermogen geen voorrecht hebben - zoals bijvoorbeeld die van het personeel -, op het vrij vermogen van de verzekeringsonderneming na alle andere algemene of bijzondere voorrechten, doch vóór de chirographaire schuldeisers.

Artikelen 49 en 50.

Zoals in het opschrift van hoofdstuk VI wordt aangegeven, bevatten de artikelen 49 en 50 regels betreffende de vergoeding van sommige door motorrijtuigen veroorzaakte schade.

Volgens de memorie van toelichting (blz. 49) nemen zij, op lichte wijzigingen na, de tekst over van de artikelen 19 en 20 van het wetsontwerp nr. 503 tot hervorming van het geheel der verplichte verzekering der burgerrechtelijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen (Senaatzitting 1968-1969), en dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers reeds is goedgekeurd.

Als redenen daartoe wordt aangevoerd dat bedoeld wetsontwerp sedert 1963 bij het Parlement hangende is, dat nu reeds vaststaat dat het naar de Kamer zal worden teruggezonden en dat bovendien de artikelen van het ontwerp, zoals de artikelen 19 en 20 van het voormelde wetsontwerp, onverwijld een oplossing willen brengen aan de vraagstukken die zich in verband met de bedoelde schadevergoeding stellen.

In de eerste plaats wordt, zoals de memorie van toelichting verklaart (blz. 48), aan de hand van de artikelen 49 en 50 van het ontwerp een tegemoetkomingsstelsel in het leven geroepen, waarop beroep kan worden gedaan wanneer in geval van burgerlijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen-, voor welke tak de verzekering bij de wet verplichtend is gesteld-, dekking ontbreekt.

Daartoe wordt de erkenning door de Koning in het vooruitzicht gesteld :

.../...

- 1) van een Bureau, "dat tot taak heeft overeenkomstig de wetgeving betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen de schade te vergoeden, die in België door motorrijtuigen die gewoonlijk in het buitenland **gestald** zijn, wordt veroorzaakt" (artikel 49, § 1);
- 2) van een Gemeenschappelijk Waarborgfonds, "dat tot taak heeft de schade te vergoeden veroorzaakt door een motorrijtuig in de bij artikel 50 vermelde gevallen" en waarvan de werkzaamheden hierdoor veel gelijkenis met een verzekeraar vertonen (memorie van toelichting, blz. 50).

Voor de oprichting van het Bureau en het Waarborgfonds dient, - althans in beginsel -, het initiatief vanwege de bij de verzekeringstak betrokken verzekeringsondernemingen uit te gaan vermits de Koning aan bedoelde lichamen tot het vervullen van hun taak vergunning verleent onder de voorwaarden die Hij bepaalt (artikel 49, §§ 1 en 2) en hun statuten goedkeurt (artikel 49, § 3). Zo nodig echter kan de Koning zelf een Bureau of een Gemeenschappelijk Waarborgfonds oprichten (artikel 49, § 3), en zulks wanneer Hij van oordeel is dat de door de verzekeringsondernemingen ontworpen instellingen niet aan de gestelde vereisten voldoen om erkend te worden of dat instellingen aan hun taak te kort komen.

Dienaangaande moet worden opgemerkt dat alleen de wetgever rechtspersoonlijkheid kan verlenen aan het Bureau of het Waarborgfonds dat de Koning eventueel zou oprichten, en het dus nodig is § 3 aan te vullen met de volgende volzin : "Deze hebben rechtspersoonlijkheid".

Voor het vervullen van hun respectieve taak en het delgen van hun werkingskosten, vinden de beide instellingen hun geldmiddelen in de stortingen welke de verzekeringsondernemingen die de vergunning hebben bekomen om verzekeringscontracten in verband met de burgerlijke aansprakelijkheid

inzake motorrijtuigen te sluiten hoofdelijk (en niet "hoofdzakelijk" zoals in de Nederlandse tekst, blijkbaar bij vergissing geschreven staat) gehouden zijn aan hen af te dragen (artikel 49, § 4). Ingeval die instellingen echter door de Koning zijn opgericht, stelt een koninklijk besluit jaarlijks de regels vast voor het berekenen van de stortingen die door de verzekeringsondernemingen moeten worden gedaan (artikel 49, § 4, tweede lid).

Uit artikel 49, § 4, zou men kunnen afleiden dat, wanneer de bedoelde instellingen niet door de Koning doch ingevolge het privaat initiatief zijn opgericht, het de zaak is van de verzekeringsondernemingen, die de vergunning hebben bekomen om verzekeringscontracten in verband met de burgerlijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen te sluiten, zelf het bedrag vast te stellen van de stortingen, waartoe zij van rechtswege gehouden zijn. Indien het integendeel de bedoeling is dat ook voor deze ondernemingen de Koning zou bepalen welke gezamenlijke stortingen zij hebben te doen "die voor het vervullen van de opdracht van het Bureau en Waarborgfonds en voor hun werkingskosten nodig zijn", behoort de tekst in die zin te worden aangevuld.

Naar luid van § 5 wordt de erkenning ingetrokken indien het Fonds of het Bureau niet handelen conform de wetten, verordeningen of hun statuten, en kan de Koning alle passende maatregelen nemen ter vrijwaring van de rechten van de verzekeringsnemers, de verzekerden en de benadeelden. De verrichtingen zullen onder de controle van de Dienst vereffend worden door een door de Koning te benoemen bijzondere vereffenaar, en intussen blijft § 4 van dit artikel toepasselijk.

De vereffening van zodanige instellingen veronderstelt dat zij met het oog op hun vereffening blijven voortbestaan. Te dien einde zou § 5, derde lid, kunnen gesteld worden als volgt :

"Zolang de vereffening van hun verrichtingen duurt, blijven de instellingen met het oog daarop voortbestaan en blijven zij aan de controle onderworpen".

Uit de samenlezing van artikel 49, § 4, eerste lid, en § 5, vijfde lid, blijkt dat de betrokken verzekeringsondernemingen gehouden zijn gelijktijdig zowel aan de instelling in vereffening als aan de nieuw opgerichte instelling de bedoelde stortingen te doen. Hier schijnt het geraden de Koning te laten vaststellen op welk ogenblik aan die gelijktijdige verplichting is voldaan.

#### Artikel 50.

Artikel 50, § 1, geeft een beperkende opsomming van de gevallen waarin het Gemeenschappelijk Waarborgfonds tot vergoeding gehouden is tegenover elke benadeelde, die schade heeft geleden welke door een motorrijtuig veroorzaakt is.

De omvang en de voorwaarden tot toekenning van dit recht van vergoeding worden door de Koning bepaald. In beginsel heeft die vergoeding enkel betrekking op schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels doch in de gevallen bepaald in 2°, 3°, 4° en 5° kan de Koning, binnen de perken die hij stelt, de verplichtingen van het Fonds uitbreiden tot de vergoeding van de stoffelijke schade.

Vergeleken met het reeds besproken wetsontwerp nr. 503, verzwaart artikel 50, § 1, de mogelijke verplichtingen van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds in aanzienlijke mate op de twee volgende punten :

.../...

- In 5° worden nieuwe en zware eisen opgelegd aan de gemeenschap van de verzekeraars - die de kosten van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds dragen - door te bepalen dat dit Fonds de gevolgen van de faillissementen moet dragen, dus het passief veroorzaakt door het slecht beleid van beroeps-  
genoten. Er kan natuurlijk gehoopt worden dat het invoeren van de nieuwe controlewetgeving het aantal faillissementen zal beperken ... Wellicht zullen de verzekeraars pogen een deel van deze nieuwe last op de verzekerden zelf of de tussenpersonen te verhalen.
- De laatste alinea voorziet dat het Gemeenschappelijk Waarborgfonds kan verplicht worden ook de stoffelijke schade te vergoeden. Vergeleken bij het vorig ontwerp worden de gevallen 3° (diefstal, geweldpleging en heling) en 5° (faillissement van een maatschappij) bijgevoegd.

§ 2 wijst aan in welke van de gevallen bepaald in § 1, het Fonds in de mate waarin het de schade heeft vergoed, gesubrogeerd is in de rechten van de benadeelde.

Volgens de laatste alinea van deze paragraaf geldt de indeplaatsstelling slechts indien de voorwaarden zijn vervuld waaronder een verhaal door de wet of het contract aan de verzekeraar zelf is toegekend.

Deze bepaling komt niet voor in het wetsontwerp nr. 503, doch zij stemt overeen met de principes die door het nieuwe controlesysteem worden ingevoerd. Het is derhalve normaal dat wanneer de verzekerde geen verhaal tegen de verzekeraar heeft gehad, het Fonds evenmin over een verhaal beschikt.

.../...

§ 3 regelt speciale gevallen waarin een vonnis gewezen in een geschil betreffende door een motorrijtuig veroorzaakte schade aan het Fonds tegenstelbaar is, zelfs wanneer het in het geding noch partij is geweest, noch daarin werd geroepen : het betreft de gevallen bepaald in § 1, 4° en 5°.

De tegenstelbaarheid van het vonnis aan het Fonds, bij faillissement van de verzekeringsonderneming, is normaal en redelijk.

Dezelfde paragraaf verleent het Fonds het recht in elke stand van de zaak "tussen te komen in de gedingen voor de burgerlijke of handelsrechter geleid tegen een verzekeringsonderneming" welke de vergunning heeft verzaakt of waartegen de **intrekking** van de vergunning werd toegepast of tegen de verzekerden van die ondernemingen.

§ 4 verleent aan de benadeelde het recht het Fonds in zake te roepen, en aan het Fonds het recht vrijwillig tussen te komen wanneer de burgerlijke vordering tot vergoeding van de door een motorrijtuig veroorzaakte schade voor de strafrechter wordt ingesteld. In dat geval kan deze rechter evenwel geen uitspraak doen over de rechten die het Fonds kan doen gelden tegenover de aansprakelijke persoon of in voorkomend geval tegen zijn verzekeraar.

Zowel het Fonds als de aansprakelijke persoon kunnen zich bij de strafrechtbank doen vertegenwoordigen onder dezelfde voorwaarden als de burgerlijk aansprakelijke persoon.

De bepaling dat de rechter in het bij het eerste lid voorziene geval geen uitspraak kan doen over de rechten die het Fonds kan doen gelden tegenover de aansprakelijke persoon of tegen zijn verzekeraar is nieuw, maar blijkt in harmonie te zijn met het stelsel dat voor de verzekeraar geldt.

.../...

Artikelen 51 en 52.

Hoofdstuk VII van het ontwerp bevat de artikelen 51 tot 61 en heeft betrekking op de straffen. Volgens de memorie van toelichting voorziet dit hoofdstuk in administratieve en strafrechtelijke sancties.

De administratieve sancties bestaan enerzijds in de bekendmaking door de Dienst in het Belgisch Staatsblad van de gegeven aanmaningen, telkens als zij door een bepaalde verzekeringsonderneming niet in acht worden genomen. Zij bestaan anderzijds in "dwangsommen of administratieve boeten" van 500 fr. per dag vertraging ten laste van de verzekeringsondernemingen die de bij de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan opgelegde verplichtingen voor de uitoefening van hun bedrijvigheid overtreden, zo zij nalaten deze overtredingen te herstellen binnen de hun door de Dienst opgelegde termijn. Deze administratieve geldboeten worden door de Dienst, ten bate van de Dienst, geïnd bij dwangbevel, uitvoerbaar verklaard door de Minister van Economische Zaken, op dezelfde wijze als voor het innen van de door de verzekeringsondernemingen verschuldigde bijdrage in de controlekosten van de Dienst.

Daar het in beide aangelegenheden gaat om toepassing van straffen wegens door de Dienst vastgestelde overtredingen van door of krachtens de wet opgelegde verplichtingen, zou dienen te worden bepaald dat vooraleer een straf wordt toegepast, de betrokken ondernemingen de mogelijkheid wordt geboden hun verweermiddelen te laten gelden.

.../...

Het is verder ongebruikelijk dat administratieve geldboeten, al worden zij als dwangsommen opgevat, bij dwangbevel verleend door het orgaan aan wie ze ten goede komen, worden vastgesteld en geïnd. Een zodanig procédé geeft des te meer aanleiding tot de bezwaren die bij de bespreking van artikel 37 werden geopperd daar het om geldboeten gaat die toegepast worden ten bate van de Dienst voor controle.

De Raad van State meent de regeling van artikel 52 als volgt te kunnen ontleden.

Ingeval een verzekeringsonderneming een verplichting die de ontworpen wet of een uitvoeringsverordening haar oplegt, niet naleeft, geeft deze overtreding niet noodzakelijk aanleiding tot strafrechtelijke vervolging. Uit artikel 52 van het ontwerp blijkt immers dat de Dienst in zodanig geval een termijn kan bepalen waarbinnen de onderneming verplicht is om de verwaarloosde verplichting te "regulariseren". Bij ontstentenis van regularisering wordt de onderneming door de Dienst beboet met een dwangsom "berekend tegen 500 fr. per dag vanaf het verstrijken van de termijn tot de regularisatie".

Voor de wettigheid van het opleggen van de dwangsom is het vereist dat de betrokken onderneming een overtreding heeft begaan, dat een "termijn tot de regularisatie" door de Dienst werd bepaald en dat de verzekeringsonderneming geen regularisering heeft tot stand gebracht.

Deze regeling doet de volgende moeilijkheden rijzen.

.../...

De toepassing van dit artikel belet niet dat zelfs indien de onderneming de regularisatie heeft uitgevoerd, strafvervolgning wegens de overtreding van de "bij de wet en de uitvoeringsverordening ervan opgelegde verplichtingen" nog kan worden ingesteld.

Het artikel belet evenmin dat ingeval een dwangsom wordt opgelegd bij ontstentenis van regularisatie, strafvervolgning wordt ingesteld wegens de overtreding waaruit de te regulariseren toestand is ontstaan.

In beide gevallen kan het gebeuren dat de strafvervolgning uitloopt op vrijspraak, wat betekent dat er geen aanleiding tot regularisatie voorhanden was en dat de opgelegde dwangsom onwettig was.

Men kan deze toestand vermijden door te bepalen dat, ingeval strafvervolgning werd ingesteld, de betaling van de dwangsom slechts gevorderd wordt nadat de strafrechter over de aangeklaagde overtreding uitspraak heeft gedaan. Deze oplossing laat toe, in zodanig geval, de beslissing die ingevolge de vrijspraak rechtsgrond mist, zonder bezwaren in te trekken.

Ingeval de Dienst zich beperkt tot het opleggen van een dwangsom, is het altijd mogelijk dat in het raam van artikel 37 uitspraak wordt gedaan over de wettigheid van de opgelegde dwangsom.

.../...

Artikel 58.

Luidens dit artikel kunnen slechts op voorafgaande klacht van de Dienst voor controle strafvervolgingen worden ingesteld tegen beheerders enz. van een toegelaten verzekeringsonderneming, wegens overtreding van de ontworpen wet.

Klaarblijkelijk wordt hier eerder een aangifte dan een klacht bedoeld daar de Dienst voor controle in de regel niet benadeeld wordt door een overtreding van de wet (cf. artikelen 31 en 63 van het Wetboek van strafvordering). Wordt, de hierna-volgende beschouwingen ten spijt, deze bepaling behouden, dan vervange men de woorden "voorafgaande klacht" door "aangifte".

Artikel 58 voorziet in een belangrijke afwijking van artikel 1 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering in zover het de uitoefening van de openbare vordering wegens de door de wet bepaalde overtredingen ondergeschikt maakt aan aangifte door de Dienst voor controle. De Dienst wordt erbij gemachtigd de gepastheid der vervolgingen te beoordelen en aldus, zolang hij tot geen aangifte der feiten is overgegaan, de bewegingsvrijheid van de magistraten van het openbaar ministerie aan banden te leggen. De Dienst zal dus strafvervolgingen kunnen verhinderen zonder dat een zodanige beslissing de waarborgen biedt die in het Belgisch strafstelsel, normaal het optreden van een magistraat kenmerken.

.../...

Deze afwijking wordt in de memorie van toelichting niet verantwoord. Zijn er wellicht precedentes voor te vinden onder meer in de artikelen 275 en 296 van het Strafwetboek, het blijkt dan toch dat zij, wat deze misdrijven betreft, telkens door afdoende redenen ingegeven zijn, die in het huidige geval lijken te ontbreken.

Het zou in het geval van de Dienst voor controle, wiens opdracht er in wezen een is van politie op de verzekeringsondernemingen, stellig op een gebrek aan samenhang wijzen als die Dienst ertoe gemachtigd werd overtreders van de door hem toe te passen wetgeving zijdelings, met name doordat van de overtreding geen aangifte is gedaan, te onttrekken aan de wettelijke dwangmiddelen als daar zijn de strafvervolgning, die eventueel haar beslag krijgt in een veroordeling door de rechter. De **aanwending** van zulk een bevoegdheid kan ook tot misbruiken leiden.

Op te merken valt ten slotte dat artikel 58 niet toepasselijk is bij overtreding van artikel 54, dat nochtans in nauw verband staat met artikel 53.

#### Artikel 59.

Het artikel machtigt de Dienst "om in elke stand van het geding tussen te komen bij de met de vervolging van een door deze wet bepaalde inbreuk belaste rechtsmacht, zonder dat hij schade moet verantwoorden".

.../...

De memorie van toelichting brengt generlei opheldering over de strekking van die bepaling en wat de stellers van het ontwerp met die tussenkomst eigenlijk bedoelen komt niet duidelijk tot uiting.

Het Wetboek van strafvordering staat, zoals men weet, "geen andere civielrechtelijke vordering voor het strafgerecht toe dan de vordering van de door de overtreding benadeelde partij, dan de vordering tegen de burgerlijk aansprakelijke partij en de vordering tot schadevergoeding door de verdachte ingesteld tegen de burgerlijke partij" (1), welke vorderingen alle, in beginsel, vreemd zijn aan de Dienst. Wat de strafvordering betreft, deze berust alleen bij het openbaar ministerie.

Wil men de Dienst een vordering voor de strafrechten aan de hand doen, ook al is die vordering beperkt tot het rechtsmiddel van de tussenkomst, dan is vanzelfsprekend een wetsbepaling nodig, doch daarbij moet, na opgave, in de memorie van toelichting, van de redenen welke tot het openstellen van een nieuwe vordering nopen, in de wet duidelijk worden aangegeven welke in hoofde van de Dienst het voorwerp van die vordering is. Ook moet de vorm ervan nader worden bepaald.

.../...

---

(1) SCHUIND, Traité pratique de droit criminel, Boek II, blz. 446

Artikel 65.

Dit artikel bepaalt enerzijds dat de Koning "bij "algemene" verordeningen" de nodige maatregelen neemt voor de uitvoering van de ontworpen wet en zulks op voorstel van de Dienst voor controle alsmede op advies van de Commissie voor verzekeringen. Het geeft anderzijds, als voorbeeld, een opsomming in elf rubrieken van de onderwerpen die bij koninklijk besluit zullen geregeld worden. Acht van deze rubrieken zijn niets anders dan de herhaling van de machtigingen die reeds in andere artikelen van het ontwerp aan de Koning zijn verleend, al vertonen zij afwijkingen in de formulering waarvan men de juiste toedracht niet achterhaalt. Hoofdens twee van deze rubrieken wordt de Koning belast met twee opdrachten die in het ontwerp tot nog toe niet vermeld werden : de verplichtingen bepalen van de verzekeringsagenten en -makelaars alsook de wijze van controle op hun gedragingen; bijzondere regels stellen in verband met de ondernemingen die in België herverzekeringsverrichtingen doen.

Alle in de opsomming vermelde opdrachten gaan de grenzen te buiten van de uitvoeringsmaatregelen die de Koning, enkel steunend op artikel 67 van de Grondwet, kan nemen en vallen onder toepassing van haar artikel 78.

De opsomming in artikel 65 van het ontwerp biedt gevaar in de mate dat de daarin gegeven omschrijving afwijkt van de bewoordingen waarin verschillende artikelen die machten reeds aan de Koning hebben toegekend ; zij is overbodig in zover zij niets anders is dan de herhaling van diezelfde bewoordingen. Het past die opsomming achterwege te laten en zich te beperken tot het verlenen aan de Koning van de machten die voor de verwezenlijking van de rubrieken 8 en 11 vereist zijn.

.../...

Luidens artikel 65 kan de Koning de besluiten die voor de uitvoering van de wet nodig zijn slechts nemen op voorstel van de Dienst voor controle en op advies van de Commissie voor verzekeringen. Er wordt dienaangaande geen onderscheid gemaakt tussen de krachtens artikel 67 van de Grondwet te nemen besluiten en de besluiten die moeten genomen worden om in de uitvoering van de op grond van artikel 78 van de Grondwet verleende machten te voorzien.

Het betreft hier twee substantiële vormvereisten, die voor de wettigheid van de te nemen besluiten moeten worden nageleefd.

De eerste aldus gestelde voorwaarde ontnemt aan de Koning het recht van initiatief. Zolang Hem geen voorstel door de Dienst voor controle is gedaan, verkeert Hij in de onmogelijkheid op te treden. Is er een voorstel, dan kan Hij dit slechts overnemen of afwijzen. Ieder optreden van de Koning, hoe noodwendig ook voor de uitvoering der wet, is aldus niet alleen onderworpen aan een initiatief van de Dienst maar ook aan zijn instemming met de inhoud van de te nemen besluiten. Al is de Koning weliswaar niet gehouden gevolg te geven aan een voorstel dat Hij niet geschikt acht, en behoudt hij onder dit negatief opzicht vrijheid van handelen, toch is het Hem onmogelijk, wanneer de Dienst geen voorstel doet, zich te kwijten van de taken die Hem door de ontworpen wet krachtens artikel 78 van de Grondwet zijn opgelegd, noch, naar het voorschrift van artikel 67, in de uitvoering van de wet te voorzien.

.../...

Een zo radicale en verreikende fragmentering van de verordeningsmacht is moeilijk overeen te brengen met artikel 25, tweede lid, der Grondwet.

Men moet weliswaar vaststellen dat, sedert enkele jaren, op dit gebied de zienswijze van de wetgever evolueert.

Aldus heeft het koninklijk besluit nr. 62 van 13 januari 1935 waarbij toelating wordt verleend tot het instellen van een economische reglementering van de voortbrenging en de verdeling, in artikel 1, het verzoek van de beroepsgroepering van de voortbrengers of verdelers als voorwaarde gesteld opdat de Koning een door die groepering vrijwillig opgenomen verplichting in zake voortbrenging, verdeling, verkoop, in- of uitvoer zou kunnen uitbreiden tot alle andere voortbrengers of verdelers die tot dezelfde nijverheids- of handelstak behoren.

Ook de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités stelt het verlenen, door de Koning, van verbindende kracht aan een in een paritair orgaan gesloten overeenkomst, afhankelijk van het verzoek van dat orgaan of van een organisatie die daarin vertegenwoordigd is (zie ook de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid, gewijzigd bij de wet van 18 december 1968).

De wet van 22 juni 1960 tot invoering van een wekelijkse rustdag in nering en ambacht (artikel 1) maakt eveneens de invoering door de Koning van deze rustdag afhankelijk van het verzoek van een of meer beroepsverbonden die de betrokken handels- of ambachtstak vertegenwoordigen.

.../...

De wet van 24 december 1958, thans vervangen bij de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachts-ondernemingen (artikel 2), maakt insgelijks de vaststelling door de Koning van vereisten voor de uitoefening van werkzaamheden, ondergeschikt aan de aanvraag van een of meer beroepsverbanden die de betrokken sector vertegenwoordigen.

Deze onderscheiden wetten tonen inderdaad aan dat de wetgever sedert enkele tijd is afgeweken van de strikte interpretatie van het constitutioneel voorschrift en het wenselijk heeft geacht in bepaalde gevallen het recht van initiatief van de uitvoerende macht voor de uitvoering der wetten te temperen door het afhankelijk te maken van een determinerende beslissing van de representatieve organen der betrokken middens. Dienaangaande moet men echter ook vaststellen dat hij zulks gedaan heeft enkel wanneer het ging om beroepsbelangen en dan nog in de beperkte mate waarin de particuliere belangen met het algemeen belang kunnen in overeenstemming worden gebracht.

Er is de Raad van State geen geval bekend waarin de wetgever het geheel van de verordeningsmacht waarover de Koning beschikt voor de uitvoering van een bepaalde wet, heeft ondergeschikt gemaakt aan het initiatief van een openbare dienst die met de toepassing ervan is belast.

De fragmentering van de verordeningsmacht van de Koning die door het ontwerp wordt ingevoerd, zou de Dienst voor controle op zodanige wijze doen deelnemen aan de uitoefening van die macht, dat essentiële bestanddelen ervan

.../...

voor de Koning verloren gaan. Hem wordt niet alleen het recht van initiatief ontnomen maar ook de vrije appreciatie van de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet. Blijft de Dienst in gebreke dan wordt het koninklijk prerogatief hierdoor lan gelegd.

Een dergelijke fragmentering van de verordeningsmacht is des te minder verantwoord dat, al is de Dienst voor controle, als openbare instelling, niet aan het hiërarchische gezag van de Uitvoerende Macht onderworpen, hij nochtans onder haar doorlopend toezicht staat, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het systeem van het ontwerp loopt ten slotte uit op een beperking van 's Konings verordeningsmacht, in het voordeel van een Hem ondergeschikt organisme dat juist tot taak heeft de wet en de uitvoeringsbesluiten toe te passen.

De Raad van State is derhalve van oordeel dat het voorschrift van artikel 25, tweede lid, van de Grondwet beter wordt nagekomen door te stellen dat de besluiten nodig voor de uitvoering van de wet op advies van de Dienst voor controle en op advies van de Commissie voor verzekeringen genomen worden. Daaraan zou worden toegevoegd dat de Dienst voor controle aan de Minister alle suggesties kan doen met het oog op de uitvoering der wet.

\*

\*

\*

.../...

Wat de machtiging betreft die sub 8° aan de Koning wordt verleend, de verplichtingen van de verzekeringsagenten en -makelaars alsook de wijze van controle van hun gedragingen te bepalen, wordt, luidens de memorie van toelichting (blz. 52), deze machtiging beperkt tot het opleggen aan de bedoelde personen van verplichtingen die de ingestelde controle op de private verzekeringen volkomen doeltreffend moeten maken en derhalve de Dienst moeten in staat stellen de controle op de activiteit der verzekeringsondernemingen bij de bemiddelaars voort te zetten. Het ligt niet in de bedoeling, wordt verder in de memorie van toelichting gezegd, te voorzien in een financiële- en in een rechtsstatus van deze bemiddelaars, maar wel te zorgen voor enkele grondregels om de misbruiken, zowel ten opzichte van de verzekeraars als tegenover de verzekerden uit de weg te ruimen.

De beperking in die zin van de verleende machtiging moet ook tot uiting komen in de tekst, ten einde duidelijk te doen blijken dat de Koning haar niet kan aanwenden om bijvoorbeeld een rechtsstatuut, louter deontologische regelen of enig disciplinair stelsel aan de verzekeringsagenten en -makelaars op te leggen.

Wat de ondernemingen betreft die in België aan herverzekering doen, zou de machtiging van de Koning insgelijks moeten beperkt blijven tot het opleggen van maatregelen die op een doelmatige controle gericht zijn.

Rekening houdend met de voorafgaande bemerkingen zou artikel 65 kunnen gesteld worden als volgt :

.../...

"Artikel 65.-

§ 1. De Koning neemt, op advies van de Dienst voor controle der verzekeringen en van de Commissie voor verzekeringen, de besluiten die voor de uitvoering van deze wet nodig zijn.

§ 2. Met het oog op de doelmatigheid van de controle ingesteld bij deze wet, wordt de Koning gemachtigd, onder dezelfde voorwaarden, de nodige besluiten te nemen wat betreft de verplichtingen van de verzekeringsagenten en -makelaars en het toezicht op het naleven van de opgelegde verplichtingen; van de ondernemingen die in België herverzekeringsverrichtingen doen.

§ 3. De Dienst voor controle der verzekeringen is gemachtigd aan de Koning ieder voorstel te doen dat hij nuttig acht met betrekking tot de besluiten die ter uitvoering van deze wet zullen worden genomen".

Artikel 66.

De verplichting voor de griffiers van de hoven en rechtbanken, aan de Dienst voor controle, op zegelvrij papier maar tegen een vergoeding die door de Dienst zal worden vastgesteld, alle arresten en vonnissen inzake verzekeringen, kapitalisatie en hypotheekleningen mede te delen, leidt tot de vaststelling dat, ondanks deze injunctie aan leden van de gerechtelijke orde, en de vrijstelling van het zegelrecht, het ontwerp van wet, noch door de Minister van Justitie, noch door de Minister van Financiën is medevoorgedragen en-ondertekend.

.../...

Anderzijds wil het de Raad van State voorkomen dat de strikte toepassing van dit voorschrift voor gevolg zou hebben ook de talloze vonnissen "in zake verzekeringen" die weinig principieel belang bieden, als bijvoorbeeld uitspraken betreffende de inning van verzekeringspremies, aan de Dienst te doen mededelen. Een zodanig overvloedige documentatie kan praktisch weinig nut opleveren, aangezien de voornaamste arresten en vonnissen, na verloop van korte tijd, in gespecialiseerde publicaties terug te vinden zijn. Er zou eerder kunnen gedacht worden aan de verplichte mededeling, op verzoek van de Dienst, van de arresten en vonnissen die hij aanwijst.

#### Artikel 67.

Een juistere omschrijving van de bij dit artikel aan de Koning toebedeelde macht is wenselijk. Daartoe wordt de volgende formule aanbevolen :

#### "Artikel 67.-

De Koning kan de bepalingen van de hierna vernoemde besluiten wijzigen en opheffen om de tekst ervan in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet :

- 1° het koninklijk besluit nr. 43 van 15 december 1934 betreffende de controle van de kapitalisatievennootschappen, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 307 van 30 maart 1936 en de wet van 29 juni 1964, alsmede het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit van 12 mei 1938, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 juli 1939, het besluit van de Regent van 28 december 1948 en het koninklijk besluit van 10 november 1969;
- 2° het koninklijk besluit nr. 225 van 7 januari 1936, waarbij de hypotheekleningen worden gereglementeerd

.../...

en de controle van de ondernemingen voor hypotheekleningen wordt georganiseerd, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 270 van 30 maart 1936 en de wet van 29 juni 1964, alsmede het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit van 30 juni 1936, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 november 1969, en het ter uitvoering genomen koninklijk besluit van 10 september 1936.

Wanneer de Koning toepassing maakt van artikel 2, § 3, kan Hij, in zover zulks nodig is voor de bij deze wet ingevoerde controle, de bepalingen betreffende de verzekering, het spaarwezen, de kapitalisatie of hypotheekleningen die voorkomen in de wetten betreffende de daarin genoemde verenigingen, vennootschappen, fondsen, ondernemingen en instellingen wijzigen en opheffen om de tekst ervan in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet".

Aangezien de Koning gemachtigd wordt wijzigingen aan te brengen in de wetgeving betreffende belangrijke instellingen, zoals de Spaar- en Lijfrentekas en de Pensioenfondsen, lijkt het geraden volgend derde lid aan dit artikel toe te voegen :

"De besluiten tot uitvoering van dit artikel worden genomen, mede op voordracht van de Ministers die bij de te wijzigen of op te heffen wettelijke bepalingen betrokken zijn".

#### Artikel 68.

Volledigheidshalve zouden in 1° niet enkel de op te heffen basisteksten, maar ook de wijzigingsteksten als volgt moeten worden vermeld :

"1° de wet van 25 juni 1930 betreffende de controle op de levensverzekeringsondernemingen, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 270 van 30 maart 1936 en de besluitwet van 25 september 1946;".

.../...

De uitvoeringsbesluiten van de wet van 25 juni 1930 en van de bedoelde artikelen van de wet van 1 juli 1956 worden in deze tekst buiten beschouwing gelaten.

### Artikel 69.

Door de artikelen 29 tot 37 in werking te stellen vanaf de bekendmaking der wet, wordt eerst en vooral de Dienst voor controle der verzekeringen opgericht.

In afwachting van de volledige organisatie van de Dienst en de vastlegging van de uitvoeringsmaatregelen van de wet zullen de bestaande controlewetgevingen verder worden toegepast, doch de Koning zal "geleidelijk en volgens de behoeften" het tijdstip bepalen waarop de vorige controlewetten worden opgeheven en tevens vervangen door de nieuwe wet. Aldus de memorie van toelichting (blz. 53).

De woorden "geleidelijk en volgens de behoeften" schijnen er op te wijzen dat het niet in de bedoeling ligt alle bepalingen van de wet - buiten de artikelen 29 tot 37-tegelijkertijd in werking te stellen op het tijdstip dat de Koning zal vaststellen. Indien dit de bedoeling is, stelle men het tweede lid van artikel 69 als volgt :

"De Koning bepaalt de datum waarop de andere bepalingen in werking treden; deze datum kan verschillend zijn voor de verschillende bepalingen der wet, die uiterlijk op ... geheel in werking treedt".

-----

Article 42.

Aux termes de cet article, les entreprises ont la faculté de renoncer à l'agrément pour une , pour plusieurs ou pour l'ensemble des branches d'assurances. La renonciation est toutefois dépourvue d'effet juridique si elle n'est pas constatée par un arrêté royal pris sur la proposition de l'Office de contrôle ou lorsque, nonobstant sa renonciation, l'entreprise intéressée fait l'objet de la procédure en révocation d'agrément prévue à l'article 43. La simple renonciation par l'entreprise ne saurait dès lors être un moyen d'échapper à l'application de l'article 43.

Article 43.

Cet article détermine les conditions et les modalités du retrait de l'agrément.

Le § 1er distingue, en ce qui concerne les entreprises belges d'assurances, l'entreprise en état de faillite ou de dissolution, situation qui emporte de plein droit la révocation de l'agrément pour l'ensemble des branches d'assurances (§ 1er, 2°) - et l'entreprise qui ne se trouve pas dans cette situation et dont l'agrément peut être révoqué par un arrêté motivé, pris sur la proposition de l'Office de contrôle, lorsqu'une des conditions prévues au § 1er, 1°, est remplie. Au nombre de ces conditions figure la constatation par l'Office que l'entreprise "manque gravement aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par ses règlements d'exécution". Un arrêté royal qui ne serait justifié que par les termes ci-dessus ne satisferait toutefois pas à l'obligation de motiver. Il doit, en effet,

.../...

énoncer parmi ses motifs les éléments concrets et précis qui ont conduit à la constatation que l'entreprise a manqué "gravement" à une ou à plusieurs obligations prévues par la loi ou ses règlements d'exécution.

Cette observation vaut aussi pour la disposition, identique, qui figure au § 2, 1°.

Le § 2 précise dans quelles conditions et selon quelles modalités la révocation de l'agrément peut être prononcée à charge des entreprises étrangères d'assurances. Une distinction est, ici aussi, faite entre la révocation d'office lorsque l'entreprise est dissoute ou déclarée en faillite dans le pays de son siège, et la révocation décidée dans certains autres cas par la voie d'un arrêté royal motivé.

Au 2° du § 2, qui a trait aux entreprises étrangères, l'emploi de la conjonction "et" entre les mots "de prêts hypothécaires" et les mots "que le développement" indique qu'une double condition est requise. La première vise une modification des statuts telle qu'il en résulte une extension de l'activité de l'entreprise à des opérations autres que celles dont il est question au § 3 de l'article 13, qui règle l'octroi de l'agrément. Pareille modification ne justifie toutefois pas à elle seule la révocation de l'agrément. Encore faut-il - seconde condition - que cette extension soit de nature à compromettre la situation de l'entreprise ou à entraver l'exercice du contrôle.

Les effets de la révocation de l'agrément sont réglés aux articles 44, 45 et 46 du projet. Il en sera question plus loin dans l'analyse de ces articles.

.../...

Le § 3 rend le Conseil d'Etat compétent pour statuer de la manière prévue à l'article 7 du projet. Il importerait d'adapter sur ce point également l'article 7 en précisant si le Conseil d'Etat statue avec plénitude de juridiction et suivant une procédure simplifiée.

Selon le texte du projet, le recours contre la révocation de l'agrément n'est pas suspensif.

Si l'on peut admettre le caractère non suspensif du recours formé contre la décision refusant l'agrément à une entreprise "nouvelle", il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de la révocation de l'agrément. Les conséquences de pareille mesure à l'égard de l'entreprise dont l'activité était couverte jusque là par l'agrément sont tellement graves qu'elles ne peuvent procéder que d'une décision définitive. Si des effets tels par exemple que la publication de la révocation au Moniteur belge, étaient attachés à une décision encore susceptible de recours, l'entreprise aurait en cas d'annulation de la décision, subi illicitement un préjudice grave et irréparable. Il en résulterait de plus de sérieuses difficultés sur le plan de la responsabilité.

Même l'argument que la décision doit, nonobstant la possibilité d'un recours, entraîner la révocation immédiate de l'agrément dans l'intérêt des assurés n'est guère convaincant, la loi en projet prévoyant d'autres moyens propres à sauvegarder ces intérêts.

#### Articles 44, 45 et 46.

Le chapitre V, section II, groupe sous l'intitulé "Modalités de liquidation" les articles 44, 45 et 46, qui concernent effectivement des opérations de liquidation étroitement liées. Ces articles règlent les effets qui

.../...

s'attachent à la renonciation à l'agrément ou à la révocation de celui-ci, respectivement pour une ou plusieurs branches d'assurances (article 44), pour l'ensemble de ces branches (article 45) et pour toutes opérations d'assurance en Belgique d'une entreprise étrangère (article 46).

La subdivision du chapitre "Modalités de liquidation" en trois articles distincts semble inspirée par le souci d'apporter une solution à chacun des cas envisagés.

Si cette solution peut, en effet, être trouvée dans l'article 45, pour les entreprises à l'égard desquelles la renonciation à l'agrément ou la révocation de celui-ci pour toutes opérations d'assurances entraîne la dissolution et la liquidation, et dans l'article 46, pour les entreprises étrangères, à l'égard desquelles la renonciation ou la révocation peuvent également conduire à une liquidation de leurs actifs en Belgique, il est beaucoup moins clair quelle est, en dernière analyse, la solution que comporte le cas réglé à l'article 44.

L'article 44 a pour conséquence immédiate l'interdiction de souscrire de nouveaux contrats dans une ou plusieurs des branches d'assurances en cause. De plus, l'Office de contrôle peut "imposer toutes mesures propres à sauvegarder les droits des assurés et des bénéficiaires d'assurances, notamment la cession des droits et obligations découlant des contrats souscrits en Belgique échus ou en cours, ainsi que des valeurs représentatives affectées à la garantie de ces obligations".

A défaut de cession des contrats en cours, l'Office peut imposer leur résiliation immédiate.

Les mesures prévues à l'alinéa 2, parmi lesquelles la cession des contrats et des valeurs représentatives est assurément l'une des plus importantes, seront exécutées, en principe, par l'entreprise.

Le texte prévoit qu'à défaut de cession l'Office peut imposer la résiliation immédiate des contrats. Il est impossible toutefois d'en déduire si la résiliation du contrat est le stade final ni quels sont, dans l'affirmative, les effets qu'elle emporte. Si, dans l'esprit des auteurs du projet, la résiliation du contrat doit aller de pair avec la liquidation de la branche d'assurances intéressée, il conviendrait de le dire clairement dans le texte, notamment par une référence à la procédure de liquidation prévue à l'article 45.

Si l'intention est de ne pas considérer la résiliation du contrat comme le stade final mais d'autoriser l'Office à imposer, même après la résiliation, des "mesures propres à sauvegarder ..." relativement au contrat résilié, le texte devrait, de même, le faire ressortir clairement et spécifier, en outre, en quoi ces mesures appropriées pourront consister.

Le projet VAN DIEVOET, soumis au Gouvernement en 1938, projet auquel il est fait allusion dans l'exposé des motifs (page 2), apportait, il est vrai, à ces problèmes une solution différente mais prévoyait, pour les divers cas qui peuvent se produire, une série de mesures concrètes et efficaces.

.../...

Il convient de relever aussi que le projet n'ouvre aucune voie de recours quant au caractère approprié des mesures que l'Office peut imposer. Les assurés se trouvent ainsi singulièrement désarmés dans le cas où ils s'estimeraient lésés dans leurs droits par lesdites mesures.

L'article 45 dispose que la renonciation à l'agrément ou la révocation de celui-ci pour toutes les opérations d'assurances effectuées par une entreprise belge, entraîne de plein droit la dissolution de l'entreprise.

Il règle, d'autre part, la désignation des liquidateurs et habilite le Roi à déterminer leurs pouvoirs et obligations. Même la dissolution volontaire d'une entreprise, mesure qui équivaut en somme à une renonciation à l'agrément, est soumise à la procédure de liquidation.

Bien qu'en vertu de l'article 178 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ces sociétés soient, après leur dissolution, réputées exister pour leur liquidation, il se recommande de rendre cette disposition applicable aux associations d'assurances et, à cet effet, de compléter l'alinéa 1er par la phrase suivante : "elles sont, après leur dissolution, réputées exister pour leur liquidation".

Le fait que la révocation de l'agrément pour toutes opérations d'assurance emporte de plein droit dissolution de l'entreprise montre une fois de plus la nécessité, déjà soulignée lors de l'examen de l'article 44, § 3, de rendre suspensif le recours formé contre cette mesure.

Enfin, l'article laisse sans réponse la question de savoir dans quelle mesure la dissolution d'office s'applique aux entreprises qui, outre l'assurance, pratiquent des

opérations d'épargne, de capitalisation ou de prêt hypothécaire (voir l'article 9).

Article 47.

En matière de faillite des compagnies d'assurances, le projet instaure un système qui s'écarte fondamentalement du droit en vigueur : la faillite ne pourra plus, à l'avenir, être prononcée par le tribunal de commerce qu'à la requête de l'Office.

Le préjudice grave pouvant résulter pour les assurés d'une faillite prononcée sans que l'autorité de contrôle ait épuisé tous les moyens d'assainissement en son pouvoir, d'une part, et des inconvénients inhérents à toute faillite, d'autre part, a déjà déterminé plusieurs pays de la Communauté économique européenne à appliquer aux compagnies d'assurances insolvables un régime spécial s'écartant du droit commun en matière de faillite.

Dans certains cas, l'intervention de l'autorité de contrôle est exigée avant que la faillite ne soit prononcée, ou bien parce que cette autorité doit émettre un avis ou bien parce que la mesure ne peut être prise qu'à sa requête; parfois même, il est prévu une procédure administrative de liquidation exclusive de la faillite.

Le projet maintient la compétence reconnue aux tribunaux ordinaires de prononcer la faillite ou la dissolution de l'entreprise d'assurance en cas d'insolvabilité mais, dérogeant en cela au droit en vigueur, il dispose que ces mesures ne peuvent être prises qu'à la requête de l'Office; l'article 47, § 1er, alinéas 1er et 2, ajoute que tout aveu de cessation de paiements et toute requête des créanciers tendant à la mise en faillite doivent être adressés à l'Office.

Il conviendrait, en outre, de préciser à l'alinéa 2 quel est le juge compétent pour statuer sur la décision par laquelle l'Office refuse d'accueillir la requête tendant à la mise en faillite. La question se pose aussi de savoir si la période suspecte habituelle de six mois au maximum pendant laquelle la déclaration de faillite peut rétroagir, ne doit pas être prolongée en vue de l'éventualité où l'Office ne serait pas intervenu à temps.

Actuellement, la faillite peut être prononcée dans les circonstances suivantes :

- 1° sur l'aveu "du failli";
- 2° à la requête d'un ou de plusieurs créanciers formulée par voie d'assignation ou, dans les cas urgents, par voie de requête adressée au tribunal;
- 3° d'office, soit à la suite de l'intervention du procureur du Roi, soit à l'initiative du tribunal de commerce lui-même;
- 4° à la suite du rejet d'une demande de concordat judiciaire.

L'article 47, § 1er, dispose que, par dérogation à l'article 442 de la loi du 18 avril 1851 sur les faillites, qui règle les cas mentionnés aux 1° et 2°, la faillite d'une entreprise belge d'assurances ne peut être déclarée par le tribunal que sur requête de l'Office de contrôle.

Le projet omet toutefois de déterminer la procédure à suivre à cet effet tant par les particuliers que par l'Office.

.../...

Il y aurait lieu, également, d'organiser la coopération entre le tribunal de commerce et l'Office dans les cas où ce ne sont ni le débiteur failli ni les créanciers qui poursuivent la faillite.

L'alinéa 2 dispose notamment que "toute requête des créanciers tendant à la mise en faillite doit être adressée à l'Office". Le terme "requête" utilisé dans cette disposition ne vise sans doute pas la "requête" dont il est question à l'article 442, alinéa 1er, de la loi sur les faillites, qui dit : "La faillite est déclarée par jugement du tribunal de commerce rendu, soit sur l'aveu du failli, soit à la "requête" d'un ou de plusieurs créanciers, soit....". Il y aurait lieu, dans le même alinéa 2, de régler de manière plus détaillée la procédure administrative qui doit précéder la requête visée à l'article 442 précité et d'indiquer clairement le contenu de cette requête ainsi que les effets qu'elle emporte tant à l'égard du créancier qu'à l'égard de l'Office.

Au § 2, il conviendrait de préciser que les institutions de prévoyance, dont la dissolution ne peut être prononcée qu'à la requête de l'Office, sont les institutions soumises à la loi, c'est-à-dire celles qui sont visées à l'article 2.

L'alinéa 1er du § 3 est applicable aux procédures prévues au livre III du Code de commerce. Il s'agit de la faillite (titre Ier du livre III) et du sursis de paiement (titre IV). Le concordat judiciaire ne figure pas au livre III; il est organisé par la loi du 25 septembre 1946, qui n'a pas été incorporée au Code de commerce. L'intervention de

.../...

de l'Office n'est-elle pas également requise dans ce cas ? Dans l'affirmative, il conviendrait de compléter le texte en conséquence.

L'alinéa 2 apporte, en outre, une importante innovation en matière de faillite en ce qu'il soustrait les biens constituant les patrimoines spéciaux visés par l'article 18 aux effets de la faillite et des procédures analogues.

Il existe déjà, dans certaines branches d'assurances, des patrimoines spéciaux destinés par priorité à faire face aux engagements de la compagnie envers les assurés ou les victimes de ces branches; bien qu'ayant une destination spéciale, ces patrimoines n'en sont pas moins juridiquement la propriété de la compagnie. Dans le nouveau système, une tentative sera normalement entreprise, en cas de faillite ou de déconfiture de l'assureur, dans le but d'obtenir la cession des contrats et des valeurs représentatives des réserves à un autre assureur; les patrimoines spéciaux sont dès lors soustraits à la faillite. On s'engage ainsi dans la voie de la scission du patrimoine de l'assureur en une série de patrimoines distincts régis par des règles spécifiques.

Pareille scission du patrimoine de l'assureur soulève le problème des conflits éventuels opposant le curateur au liquidateur spécial.

Il peut arriver, en effet, qu'aussi bien le curateur que le liquidateur fassent valoir des droits sur des biens déterminés. Dans son avis précité (Doc. parl. Sénat 1955-1956, n° 49, p.73), le Conseil d'Etat attirait déjà l'attention du Gouvernement sur les difficultés que peut

engendrer la coexistence de deux procédures différentes en cas de faillite d'une même entreprise d'assurance.

A cet égard, le Conseil d'Etat a notamment fait remarquer :

- qu'un même immeuble peut être affecté aux réserves pour une partie de sa valeur tout en appartenant au patrimoine libre;
- qu'un immeuble antérieurement hypothéqué, affecté aux réserves pour le reste de sa valeur, peut être saisi par le créancier hypothécaire, auquel cas le curateur, se fondant sur l'article 564 de la loi sur la faillite, modifié par l'article 3-108 de la loi du 10 octobre 1967, pourra le vendre sur cette saisie - et qu'il n'échappe donc pas aux conséquences de la procédure de la faillite;
- que les assurés qui peuvent faire valoir leurs droits sur les patrimoines spéciaux, peuvent également saisir le patrimoine libre et faire valoir leurs droits sur celui-ci en cas de faillite.

Au § 3 il y aurait dès lors lieu de mentionner quelle juridiction tranchera les contestations entre le liquidateur spécial et le curateur.

L'article 27 du projet antérieur ("projet REY") tel qu'il avait été proposé par la Commission des Affaires économiques du Sénat (Doc. parl. Sénat, séance 1957-1958, n° 294), réglait cette difficulté, en disposant que "les contestations sur l'application des articles 23 (25) et 24 (26) qui s'élèveraient entre le liquidateur spécial du patrimoine distinct et le curateur à la faillite sont tranchées par le tribunal de commerce compétent".

.../...

Article 48.

Selon l'article 18, les patrimoines spéciaux servent, par priorité, à rembourser les assurés ou les préjudiciés. Néanmoins, doivent être remboursés en premier lieu, suivant l'article 48, alinéa 2, les créanciers hypothécaires ou les autres créanciers qui avaient obtenu un privilège sur un bien avant que celui-ci ne soit affecté au patrimoine spécial. Pour ce qui est de la rémunération du liquidateur et de son personnel, l'article 48 dispose que le liquidateur peut la prélever sur chaque patrimoine spécial, de même que les montants qui sont destinés au remboursement des créanciers hypothécaires et privilégiés. Si le Gouvernement entend ne pas déroger au système général actuellement en vigueur, il conviendrait de remplacer à l'alinéa 2 les mots "ainsi que" par les mots "après paiement des".

Afin d'éviter tout malentendu, il importe de relever encore que, toujours à l'alinéa 2, le mot "créanciers" semble avoir une portée plus large que celle que lui attribue l'exposé des motifs.

L'alinéa 3 crée un nouveau privilège au profit des assurés et des préjudiciés. Ceux-ci disposent d'un privilège général sur l'ensemble du patrimoine de l'entreprise d'assurance, dès lors que le patrimoine spécial auquel ils ressortissent est insuffisant pour les désintéresser totalement.

En fait donc, ces assurés et ces préjudiciés bénéficient successivement de deux garanties : après les privilèges soumis à formalité et les frais de liquidation, ils sont les premiers à pouvoir faire valoir leurs droits sur le patrimoine spécial, à l'exclusion donc des créanciers qui n'ont pas de privilège sur ce patrimoine spécial - tel le personnel; en ce qui concerne le patrimoine libre des entreprises d'assurances, ils viennent après tous les autres privilèges généraux ou particuliers, mais avant les créanciers chirographaires.

Articles 49 et 50.

Ainsi que l'indique l'intitulé du Chapitre VI, les articles 49 et 50 prévoient des règles concernant la réparation de certains dommages causés par des véhicules automoteurs.

Selon l'exposé des motifs (p.49), ils reproduisent, à quelques légères modifications près, le texte des articles 19 et 20 du projet de loi n°503 portant réforme de l'ensemble de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs (Sénat, session 1968-1969), lequel a déjà été approuvé par la Chambre des Représentants.

Cette manière de procéder est motivée par le fait que le Parlement est saisi de ce projet de loi depuis 1963, que son renvoi à la Chambre est dès à présent certain et que les articles du projet comme les articles 19 et 20 du projet de loi précité entendent résoudre sans tarder les problèmes que cette indemnité soulève.

Selon l'exposé des motifs (p.48), les articles 49 et 50 du projet instituent en premier lieu un système d'intervention auquel appel pourra être fait s'il y a défaut de couverture en cas de responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, secteur pour lequel l'assurance est imposée par la loi.

A cet effet, le Roi agréera :

- 1) un Bureau "qui a pour mission de réparer, conformément à la législation relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, les dommages causés en Belgique par des véhicules ayant leur stationnement habituel à l'étranger" (article 49, § 1er);

.../...

- 2) un Fonds commun de garantie "qui a pour mission de réparer les dommages causés par un véhicule automoteur dans les cas cités à l'article 50" et dont les activités présentent de ce fait de fortes similitudes avec celles d'un assureur (exposé des motifs, p.50).

L'initiative de la création du Bureau et du Fonds de garantie doit - du moins en principe - émaner des entreprises d'assurance relevant de ce secteur d'assurance, puisque le Roi autorise ces organismes à accomplir leur mission aux conditions qu'Il détermine (article 49, §§ 1er et 2) et qu'Il approuve leurs statuts (article 49, § 3). Le Roi peut toutefois, si le besoin s'en fait sentir, créer lui-même un Bureau ou un Fonds commun de garantie (article 49, § 3), au cas où les organismes institués par les entreprises d'assurance ne remplissent pas les conditions requises pour être agréés ou s'ils faillissent à leur mission.

A cet égard, il convient d'observer que seul le législateur peut accorder la personnalité juridique au Bureau ou au Fonds de garantie éventuellement créés par le Roi, et qu'il est donc nécessaire de compléter le § 3 par la phrase suivante : "Ceux-ci jouissent de la personnalité juridique".

Les versements auxquels sont solidairement tenues ("hoofdelijk" en néerlandais et non pas "hoofdzakelijk" comme il a sans doute été écrit par erreur) les entreprises d'assurance ayant obtenu l'agrément pour la conclusion de contrats d'assurance en matière de responsabilité civile du chef de véhicules automoteurs (article 49, § 4), fournissent aux deux organismes les moyens financiers nécessaires pour l'accomplissement de leur mission et pour couvrir leurs frais de fonctionnement. Toutefois, dans le cas où ces

organismes sont créés par le Roi, un arrêté royal fixe chaque année la règle de calcul des versements à effectuer par les entreprises d'assurance (article 49, § 4, alinéa 2).

On pourrait déduire de l'article 49, § 4, que lorsque les organismes visés ne sont pas créés par le Roi, mais sont le fruit d'une initiative privée, c'est aux entreprises d'assurance ayant obtenu l'agrément pour conclure des contrats d'assurance en matière de responsabilité civile du chef de véhicules automoteurs qu'il appartient de fixer elles-mêmes le montant des versements auxquels elles sont tenues de droit. Si, au contraire, on veut que le Roi détermine aussi pour ces entreprises le montant des versements collectifs "nécessaires pour l'accomplissement de leur mission et pour assurer leurs frais de fonctionnement", il importe de compléter le texte en ce sens.

Selon le § 5, l'agrément est retiré si le Fonds ou le Bureau n'agissent pas conformément aux lois, aux règlements ou à leurs statuts, et le Roi peut prendre toutes les mesures propres à sauvegarder les droits des preneurs d'assurances, des assurés et des personnes lésées. La liquidation des opérations se fera sous le contrôle de l'Office, par un liquidateur spécial nommé par le Roi; en attendant, le § 4 du présent article restera applicable.

La liquidation de ces organismes suppose qu'ils continuent d'exister en vue de leur liquidation. A cette fin, le § 5, alinéa 3, pourrait être libellé comme suit :

.../...

"Les organismes continuent d'exister pour la durée de la liquidation de leurs opérations et demeurent soumis au contrôle".

La combinaison de l'article 49, § 4, alinéa 1er, et § 4, alinéa 5, fait apparaître que les entreprises d'assurance intéressées sont tenues d'effectuer simultanément les versements en question tant à l'organisme en liquidation qu'à l'organisme nouvellement créé. Il semble indiqué de prévoir que le Roi déterminera le moment auquel cette concomitante obligation est remplie.

#### Article 50.

L'article 50, § 1er, donne une énumération limitative des cas où le Fonds commun de garantie est tenu à réparation à l'égard de toute personne ayant subi des dommages causés par un véhicule automoteur.

L'étendue et les conditions d'octroi de ce droit à réparation sont déterminées par le Roi. Si, en principe, la réparation ne vise que les dommages résultant de lésions corporelles, le Roi peut, dans les cas prévus aux 2°, 3°, 4° et 5°, étendre les obligations du Fonds, dans les limites qu'il détermine, à la réparation des dégâts matériels.

Par rapport à ce que prévoit le projet de loi n°503 dont il a été question ci-avant, l'article 50, § 1er, du présent projet alourdit considérablement les obligations éventuelles du Fonds commun de garantie sur les deux points ci-après :

.../...

- Le 5° impose à la communauté des assureurs - qui assume les dépenses du Fonds commun de garantie - d'importantes charges nouvelles en obligeant ce Fonds à supporter les conséquences des faillites, c'est-à-dire à prendre en charge le passif résultant de la mauvaise gestion de certaines entreprises de la branche. Il est permis d'espérer que la nouvelle législation de contrôle réduira le nombre des faillites ... Mais les assureurs ne seront-ils pas tentés de récupérer une partie de ces nouvelles charges sur les assurés mêmes ou sur les intermédiaires ?
- Le dernier alinéa institue la faculté d'étendre les obligations du Fonds commun de garantie à l'indemnisation des dégâts matériels. Par rapport au projet précédent, le présent projet ajoute les cas prévus au 3° (vol, violence ou recel) et au 5° (faillite d'une société).

Le § 2 précise dans quels cas prévus au § 1er, le Fonds est subrogé, dans la mesure où il a réparé le dommage, aux droits de la personne lésée.

En vertu du dernier alinéa de ce paragraphe, la subrogation ne joue que pour autant que soient remplies les conditions dans lesquelles un recours est permis par la loi ou le contrat à l'assureur lui-même.

Cette disposition ne figure pas dans le projet de loi n° 503. Elle est toutefois conforme aux principes consacrés par le nouveau système de contrôle. Il est dès lors normal qu'au cas où l'assuré n'a disposé d'aucun recours contre l'assureur, le Fonds de garantie ne s'en voie pas davantage reconnaître un .

.../...

Le § 3 prévoit certains cas spéciaux dans lesquels le jugement rendu dans une contestation née d'un préjudice causé par un véhicule automoteur est opposable au Fonds même lorsque celui-ci n'a ni été partie ni été appelé à l'instance : il s'agit des cas visés au § 1er, 4° et 5°.

L'opposabilité du jugement au Fonds, en cas de faillite de la compagnie d'assurance, est chose normale et logique.

Le même paragraphe reconnaît au Fonds le droit "d'intervenir" en tout état de cause, dans les instances dirigées devant le juge civil ou consulaire soit contre l'entreprise d'assurances qui a renoncé à l'agrément ou qui se l'est vu retirer, soit contre les assurés de cette entreprise.

Le § 4 reconnaît à la personne lésée le droit d'appeler le Fonds à l'instance et au Fonds le droit d'intervenir volontairement lorsque l'action civile en réparation du dommage causé par un véhicule automoteur est portée devant le juge pénal. Dans ce cas, le juge ne pourra toutefois pas statuer sur les droits que le Fonds peut faire valoir contre la personne responsable ou, éventuellement, contre son assureur.

Tant le Fonds que la personne responsable peuvent se faire représenter devant la juridiction répressive dans les mêmes conditions que la personne civilement responsable.

La disposition interdisant au juge de statuer, dans le cas prévu à l'alinéa 1er, sur les droits que le Fonds peut faire valoir contre la personne responsable ou contre son assureur constitue une innovation mais n'en est pas moins conforme au régime applicable à l'assureur.

Articles 51 et 52.

Le chapitre VII du projet, qui comprend les articles 51 à 61, a trait aux sanctions. Aux termes de l'exposé des motifs, il prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales.

Les sanctions administratives consistent, d'une part, dans la publication par l'Office au Moniteur belge des injonctions adressées à une entreprise d'assurances, toutes les fois que celle-ci n'y aura pas donné suite. D'autre part, elles consistent dans l'application "d'astreintes ou amendes administratives" de 500 francs par jour de retard à charge des entreprises d'assurances qui contreviennent aux obligations imposées par la loi ou ses règlements d'exécution pour l'exercice de leur activité, lorsqu'elles omettent de réparer ces infractions dans le délai qui leur est imparti par l'Office. Ces amendes administratives sont recouvrées au profit de l'Office par voie de contrainte rendue exécutoire par le Ministre des Affaires économiques de la manière prévue pour le recouvrement de la contribution aux frais de contrôle de l'Office due par les entreprises d'assurances.

Comme, dans les deux cas, il s'agit de sanctions appliquées du chef d'infractions constatées par l'Office à des obligations imposées par ou en vertu de la loi, il conviendrait de mettre l'entreprise en mesure de faire valoir ses moyens de défense préalablement à l'application d'une sanction.

Il est inhabituel, d'autre part, que des amendes administratives, fussent-elles conçues comme des astreintes, soient fixées et recouvrées par voie de contrainte décernée par l'organisme même auquel elles profitent. Pareil

.../...

procédé se heurte aux objections formulées lors de l'examen de l'article 37, d'autant plus qu'il s'agit d'amendes appliquées au profit de l'Office de contrôle.

Le Conseil d'Etat croît pouvoir analyser l'article 52 comme suit :

Lorsqu'une entreprise d'assurances ne respecte pas une obligation qui lui est imposée par la loi en projet ou par ses règlements d'exécution, cette infraction ne donne pas nécessairement lieu à poursuites pénales. Il ressort, en effet, de l'article 52 du projet qu'en pareil cas, l'Office peut fixer un délai dans lequel l'entreprise doit "régulariser" la situation résultant de l'inobservation de cette obligation. A défaut de régularisation, l'Office infligera une astreinte "calculée à raison de 500 francs par jour depuis l'expiration du délai jusqu'à la régularisation".

Pour que l'astreinte infligée soit légale, il faut que l'entreprise en cause ait commis une infraction, qu'un délai de régularisation lui ait été imparti par l'Office et que l'entreprise ait omis de procéder à cette régularisation.

Ce système fait surgir les difficultés suivantes.

L'application de l'article n'empêche pas que, même si l'entreprise a procédé à la régularisation, des poursuites pénales puissent être intentées à raison de l'infraction "aux obligations imposées par la loi et ses règlements d'exécution".

L'article n'exclut pas davantage que dans le cas d'une astreinte infligée faute de régularisation, des poursuites pénales soient engagées du chef de l'infraction qui a engendré la situation à régulariser. Dans les deux hypothèses, il peut arriver que les poursuites pénales aboutissent à l'acquittement, ce qui implique qu'il n'y avait pas matière à régularisation et que l'astreinte a été infligée illégalement. Cette éventualité pourrait être écartée par l'insertion d'une disposition prévoyant qu'en cas de poursuites pénales le paiement de l'astreinte n'est réclamé qu'après que le juge pénal aura statué sur l'infraction dénoncée. Ce procédé permettrait de rapporter sans inconvénients la décision dont le manque de fondement légal aura été établi par l'acquittement.

Si l'Office se borne à appliquer une astreinte, il pourra toujours être statué sur la légalité de celle-ci dans le cadre de l'article 37.

#### Article 58.

En vertu de cet article les poursuites pénales, du chef d'une infraction à la loi en projet, contre les administrateurs etc ... d'une entreprise d'assurances agréée sont subordonnées à une plainte préalable de l'Office de contrôle.

Il s'agit, de toute évidence, d'une dénonciation plutôt que d'une plainte, étant donné qu'en général l'Office ne sera pas lésé par l'infraction à la loi (Cfr. les articles 31 et 63 du Code d'instruction criminelle). Si, en dépit des considérations développées ci-après, la disposition examinée est maintenue, il conviendra de remplacer les mots "plainte préalable" par le mot "dénonciation".

L'article 58 apporte une dérogation importante à l'article 1er de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qu'il subordonne l'exercice de l'action publique du chef d'une infraction à la loi en projet, à une dénonciation de l'Office de contrôle. Il habilite l'Office à juger de l'opportunité des poursuites et vinculer, tant qu'il n'aura pas dénoncé les faits, la liberté d'action des magistrats du ministère public. L'Office pourra donc empêcher des poursuites pénales sans qu'à sa décision ne s'attache la garantie, normale dans le système belge, de l'intervention d'un magistrat. Aucune justification de la dérogation n'est donnée dans l'exposé des motifs. Si elle n'est pas sans précédents, comme le montrent notamment les articles 275 et 296 du Code pénal, on remarque toutefois qu'en ce qui concerne ces infractions, elle se fonde chaque fois sur des motifs déterminants qui ne semblent pas exister en l'occurrence.

Il y aurait d'ailleurs dans le cas de l'Office de contrôle, dont la mission fondamentale est une mission de police des entreprises d'assurances, une incohérence certaine à autoriser celui-ci à soustraire, par le biais du défaut de dénonciation, les auteurs d'infractions à la législation dont l'application lui incombe, aux voies légales de contrainte que sont les poursuites pénales, cloturées le cas échéant par une condamnation par le juge. L'usage d'un tel pouvoir peut de plus donner ouverture à des abus.

Enfin, il convient d'observer que l'article 58 n'est pas applicable aux infractions à l'article 54, pourtant étroitement lié à l'article 53.

.../...

Article 59.

L'article habilite l'Office"à intervenir en tout état de cause devant la juridiction répressive saisie d'une infraction prévue par la présente loi , sans qu'il ait à justifier d'un dommage".

L'exposé des motifs n'apporte quant à la portée de cette disposition aucun éclaircissement; on n'aperçoit pas quel est, dans l'intention des auteurs du projet, l'objet de l'intervention.

On sait que le Code d'instruction criminelle n'autorise "d'autre action de nature civile devant la juridiction répressive que celle de la partie lésée par l'infraction, celle dirigée contre la partie civilement responsable et l'action en dommages-intérêts du prévenu contre la partie civile"(1), actions qui toutes sont étrangères, en principe du moins, à l'Office de contrôle . Quant à l'action publique, elle appartient au seul ministère public.

Si l'on veut donner à l'Office de contrôle une action devant les juridictions pénales, fut-elle limitée à la voie de l'intervention, une disposition légale est, de toute évidence, nécessaire à cet effet. Mais encore faut-il qu'après avoir indiqué dans l'exposé des motifs les raisons qui poussent à l'ouverture d'une action nouvelle, la loi précise clairement son objet dans le chef de l'Office. Il faudrait aussi en préciser la forme.

.../...

Article 65..

Cet article dispose que le Roi arrête "par voie de règlements généraux" les mesures nécessaires à l'exécution de la loi, et ce sur la proposition de l'Office de contrôle et sur l'avis de la Commission des assurances. D'autre part, il donne une énumération exemplative en 11 rubriques, des matières qui seront réglées par arrêté royal. Huit de ces rubriques ne font que reprendre des habilitations déjà accordées au Roi dans d'autres articles du projet, encore que, sur le plan de la formulation, elles présentent par rapport à celles-ci certains écarts dont on n'aperçoit pas la portée exacte. Deux autres rubriques chargent le Roi de missions dont il n'avait pas encore été question dans le projet : déterminer les obligations incombant aux agents et courtiers d'assurance ainsi que les modalités du contrôle de leur comportement; fixer des règles spéciales relatives aux entreprises qui font en Belgique des opérations de réassurance.

Toutes les missions énoncées dans l'énumération débordent le cadre des mesures d'exécution que le Roi peut prendre sur la base exclusive de l'article 67 de la Constitution et relèvent de l'application de l'article 78 de celle-ci.

L'énumération figurant à l'article 65 du projet est dangereuse en tant qu'elle s'écarte des termes employés par les différents articles qui ont déjà attribué des pouvoirs au Roi; elle est superflue, dans la mesure où elle se borne à reproduire textuellement ces habilitations. Mieux vaudrait dès lors, l'abandonner et se borner à attribuer au Roi les pouvoirs nécessaires au règlement des objets énoncés aux rubriques 8 et 11.

En vertu de l'article 65 le Roi ne pourra prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution de la loi que sur la proposition de l'Office de contrôle et l'avis de la Commission des assurances. Aucune distinction n'est établie à cet égard entre les arrêtés que le Roi prendra en vertu de l'article 67 de la Constitution et ceux qui sont destinés à la mise en oeuvre des pouvoirs qui lui sont attribués sur la base de l'article 78 de la Constitution.

La proposition de l'Office de contrôle et l'avis de la Commission des assurances constitueront deux formalités substantielles dont dépendra la légalité des arrêtés à intervenir.

La première condition enlève au Roi son droit d'initiative. Aussi longtemps qu'aucune proposition ne Lui aura été faite par l'Office de contrôle, le Roi se trouvera dans l'impossibilité d'agir. Si une proposition Lui est faite, Il ne pourra que la faire sienne ou la rejeter. Toute intervention du Roi, quelque nécessaire qu'elle soit aux fins de l'exécution de la loi, sera ainsi subordonnée, non seulement à l'initiative de l'Office mais aussi à son accord, sur le contenu des arrêtés à prendre. Il est vrai que le Roi ne sera pas tenu de donner suite à une proposition qui ne Lui paraît pas adéquate et que, sous ce rapport négatif, il conserve sa liberté d'action. Il n'en reste pas moins qu'en l'absence de proposition de l'Office, Il ne sera pas en mesure de s'acquitter des missions que la loi en projet lui confie sur la base de l'article 78 de la Constitution ni de pourvoir, comme celle-ci le prescrit en son article 67, à l'exécution de la loi.

Une fragmentation aussi radicale et aussi poussée du pouvoir réglementaire se concilie mal avec les prescrits de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution.

Une évolution s'est sans doute produite au cours de ces dernières années dans les conceptions du législateur à cet égard.

Ainsi, l'arrêté royal n°62 du 13 janvier 1935 permettant l'institution d'une réglementation économique de la production et de la distribution exige, en son article 1er, l'introduction préalable d'une requête par un groupement professionnel de producteurs ou de distributeurs avant que le Roi ne puisse étendre une obligation volontairement assumée par ce groupement concernant la production, la distribution, la vente, l'exportation ou l'importation à tous les autres producteurs ou distributeurs appartenant à la même branche d'industrie ou de commerce.

De même, la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires fait dépendre l'attribution de la force obligatoire par le Roi à une convention conclue dans un organe paritaire, d'une requête émanant de cet organe ou d'une organisation représentée au sein de celui-ci (voir également la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, modifiée par la loi du 18 décembre 1968).

La loi du 22 juin 1960 instaurant le repos hebdomadaire dans l'artisanat et le commerce requiert, elle aussi, une requête préalable émanant d'une ou de plusieurs fédérations professionnelles représentant la branche de commerce ou d'artisanat intéressée avant que le Roi ne puisse instaurer ce jour de repos.

Enfin, la loi du 24 décembre 1958, remplacée par la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat (article 2), subordonne la fixation par le Roi des conditions d'exercice de ces activités à une requête faite par une ou plusieurs fédérations professionnelles représentant le secteur intéressé.

Ces diverses lois montrent, en effet, que le législateur s'est écarté depuis quelque temps de la stricte interprétation du prescrit constitutionnel et qu'il lui a paru souhaitable, dans certains cas, d'apporter un tempérament au droit d'initiative du pouvoir exécutif en matière d'exécution des lois en subordonnant l'exercice de ce droit à une décision déterminante des organes représentatifs des milieux intéressés. Mais il ne l'a fait, comme il importe de le constater aussi, que lorsqu'il s'agissait d'intérêts professionnels et dans la mesure restreinte où les intérêts particuliers en cause sont conciliables avec l'intérêt général.

Il est sans précédent, à la connaissance du Conseil d'Etat, que le législateur ait subordonné la totalité du pouvoir réglementaire dont le Roi est investi en vue de l'exécution d'une loi à l'initiative d'un service public chargé de l'application de cette loi.

La fragmentation du pouvoir réglementaire du Roi opérée par le projet associerait l'Office de contrôle à l'exercice de ce pouvoir dans une mesure telle que le Roi serait dépouillé d'éléments essentiels de celui-ci. Il est privé non seulement de son droit d'initiative mais aussi de sa libre appréciation des mesures nécessaires à l'exécution de la loi. La carence éventuelle de l'Office paralyserait l'exercice de la prérogative royale.

Pareil morcellement du pouvoir réglementaire se justifie d'autant moins que l'Office, bien qu'il ne soit pas soumis en tant qu'établissement public à l'autorité hiérarchique du pouvoir exécutif, est cependant placé sous la surveillance constante de celui-ci, conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Le système du projet revient en dernière analyse à restreindre le pouvoir réglementaire du Roi au profit d'un organisme qui Lui est subordonné et qui a précisément pour mission d'appliquer la loi et ses arrêtés d'exécution.

Aussi, le Conseil d'Etat est-il d'avis que le prescrit de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution serait mieux respecté s'il était disposé que les arrêtés nécessaires à l'exécution de la loi seront pris sur l'avis de l'Office de contrôle et de la Commission des assurances. On pourrait ajouter que l'Office de contrôle peut faire au Ministre toutes suggestions en vue de l'exécution de la loi.

\*

\*   \*

L'habilitation donnée au Roi (8°) de déterminer les obligations des agents et courtiers d'assurance ainsi que les modalités du contrôle de leur comportement se limite, selon l'exposé des motifs (page 52), aux obligations qu'il convient d'imposer à ces personnes pour assurer au contrôle des assurances privées toute son efficacité et pour permettre ainsi à l'Office d'étendre son contrôle de l'activité des entreprises d'assurance jusqu'à l'échelon des intermédiaires. L'intention n'est pas, ajoute l'exposé des motifs, de créer un statut juridique et financier de ces intermédiaires mais de fixer quelques règles élémentaires afin d'éliminer les abus qui se manifestent tant à l'égard des assureurs que des assurés.

.../...

Cette restriction de l'habilitation accordée au Roi doit également se traduire dans le texte même du projet, afin qu'il apparaisse clairement que le Roi ne peut en faire usage pour imposer aux agents et courtiers d'assurances par exemple un statut juridique, des règles d'ordre purement déontologique ou quelque régime disciplinaire.

A l'égard des entreprises pratiquant la réassurance en Belgique, il conviendrait, de même, de restreindre l'habilitation accordée au Roi à la fixation de mesures destinées à assurer un contrôle efficace.

Compte tenu des observations qui précèdent, il est suggéré de rédiger l'article 65 comme suit :

"Article 65."

§ 1er. Le Roi prend les arrêtés nécessaires à l'exécution de la présente loi, sur avis de l'Office de contrôle des assurances et sur avis de la Commission des assurances.

§ 2. En vue d'assurer l'efficacité du contrôle institué par la présente loi, le Roi est autorisé à prendre, dans les mêmes conditions, les arrêtés nécessaires relativement aux obligations des agents et courtiers d'assurance et aux modalités de contrôle de leur comportement; aux obligations des entreprises pratiquant en Belgique des opérations de réassurance.

§ 3. L'Office de contrôle des assurances est autorisé à faire au Roi toute proposition qu'il juge utile relativement aux arrêtés à prendre en exécution de la présente loi".

Article 66.

L'obligation faite aux greffiers des cours et tribunaux de communiquer à l'Office de contrôle sur papier libre, mais moyennant une indemnité à fixer par l'Office, tous arrêts et jugements rendus en matière d'assurances, de capitalisation et de prêts hypothécaires, amène à constater que bien qu'il comporte d'une part cette injonction à des membres de l'ordre judiciaire et d'autre part exemption du droit de timbre, le projet de loi ne prévoit ni la proposition ni le contreseing du Ministre de la Justice ou du Ministre des Finances.

De plus, la stricte application de cette disposition fera que les innombrables jugements "en matière d'assurances", comme par exemple les décisions relatives à la perception des primes d'assurance qui ne présentent que peu d'intérêt sur le plan des principes, devront être communiqués à l'Office. Cette vaste documentation n'offre qu'une utilité pratique relative, les principaux arrêts et jugements étant publiés dans des publications spécialisées au bout de peu de temps. Il serait préférable de limiter la communication obligatoire à tels arrêts et jugements que l'Office demanderait.

Article 67.

Le pouvoir accordé par cet article au Roi devrait être défini avec plus de précision. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat suggère le texte suivant:

.../...

"Article 67.-"

Le Roi peut modifier et abroger les dispositions des arrêtés énumérés ci-après aux fins de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi :

- 1° l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 relatif au contrôle des sociétés de capitalisation, modifié par l'arrêté royal n°307 du 30 mars 1936 et la loi du 29 juin 1964, ainsi que l'arrêté royal d'exécution du 12 mai 1938, modifié par l'arrêté royal du 8 juillet 1939, l'arrêté du Régent du 28 décembre 1948 et l'arrêté royal du 10 novembre 1969;
- 2° l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 réglementant les prêts hypothécaires et organisant le contrôle des entreprises de prêts hypothécaires, modifié par l'arrêté royal n° 270 du 30 mars 1936 et la loi du 29 juin 1964, ainsi que l'arrêté royal d'exécution du 30 juin 1936, modifié par l'arrêté royal du 10 novembre 1969, et l'arrêté royal d'exécution du 10 septembre 1936.

Lorsque le Roi applique l'article 2, § 3, il peut, dans la mesure où le contrôle institué par la présente loi le requiert, modifier et abroger les dispositions relatives à l'assurance, à l'épargne, à la capitalisation ou aux prêts hypothécaires, **insérées** dans les lois concernant les associations, sociétés, fonds, entreprises et établissements qui y sont cités, aux fins de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi".

Le Roi étant autorisé à modifier la législation relative à d'importants organismes telles la Caisse d'épargne et de retraite et les Caisses de pensions, il semble indiqué d'ajouter à l'article un alinéa 3 ainsi conçu :

"Les arrêtés tendant à l'exécution du présent article sont pris sur la proposition conjointe des Ministres aux attributions desquels ressortissent les dispositions légales à modifier ou à abroger".

Article 68.

Pour être complet, il conviendrait de mentionner au 1°, outre les textes de base dont l'abrogation est envisagée, les textes modificatifs ainsi qu'il suit :

"1° la loi du 25 juin 1930 relative au contrôle des entreprises d'assurances sur la vie, modifiée par l'arrêté royal n° 270 du 30 mars 1936 et par l'arrêté-loi du 25 septembre 1946;"

Ce texte fait abstraction des arrêtés d'exécution de la loi du 25 juin 1930 et des articles visés de la loi du 1er juillet 1956.

Article 69.

La mise en vigueur des articles 29 à 37 dès la publication de la loi a, avant tout, pour objet de permettre la constitution de l'Office de contrôle des assurances. ~~xxx~~

Selon l'exposé des motifs (p. 53), en attendant l'organisation complète de l'Office et la mise au point des mesures d'exécution de la loi, les lois de contrôle existantes continueront d'être appliquées, mais le Roi fixera "progressivement et selon les besoins" l'époque de l'abrogation des lois de contrôle antérieures et de leur remplacement par la nouvelle loi.

Les mots "progressivement et selon les besoins" semblent indiquer qu'il n'entre pas dans l'intention du Gouvernement de faire entrer en vigueur en même temps et au moment que le Roi fixera, les dispositions de la loi autres que les articles 29 à 37.

Si tel est le cas, il convient de rédiger l'alinéa 2 de l'article 69 comme suit :

"Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur des autres dispositions; cette date peut être différente pour les diverses dispositions de la loi, laquelle sera complètement en vigueur au plus tard le ...".

-----

Corrigenda.

Deel 1 : Bladzijde 19, laatste alinea; de vier laatste regels  
(artikelen 1 - 8) vanaf "Aangezien ..." doorhalen.

Bladzijde 20, tweede alinea, in fine " in pari causa  
turpitudinis, cessat repetitio" vervangen door  
"nemo auditur propriam turpitudinem allegans".

Deel 2 :  
(artikelen 9 - 28) Bladzijde 14, eerste alinea, vijfde regel : het woord  
"afwijkende" doorhalen.

Bladzijde 15, tweede alinea, in voorlaatste en laatste  
regel schrappe men de woorden "echter" en "ontworpen".

Bladzijde 21, laatste alinea, tweede regel : komma  
plaatsen voor de woorden "... als bedoeld".

-----

Errata.

Ière partie : Page 42, dernier alinéa : supprimer les trois der-  
(articles 1 - 8) nières lignes à partir de "Comme la nullité ...".

Page 43, alinéa 2 : remplacer à la fin les mots  
"in pari causa turpitudinis, cessat repetitio" par  
"nemo auditur propriam turpitudinem allegans".

IIe partie : Page 50, alinéa 2, 8e ligne : supprimer le mot  
(articles 9 - 28) "dérogatoire".

Page 51, alinéa 2, supprimer à l'avant-dernière et à  
la dernière ligne les mots "en projet" et "cependant".

Page 21, dernier alinéa du texte néerlandais : insérer  
une virgule avant les mots "... als bedoeld".

-----

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE,  
Messieurs :

voorzitter van de Raad van State,  
président du Conseil d'Etat,

H.ADRIAENS, staatsraden,  
Ch.SMOLDERS, conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling  
wetgeving,  
J.LIMPENS, assesseurs de la section  
de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.  
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de  
Nederlandse en de Franse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H.M.GROMMEN, substituut-  
auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La concordance entre la ver-  
sion néerlandaise et la version  
française a été vérifiée sous le  
contrôle de M.F.LEPAGE.

Le rapport a été présenté  
par M.M.GROMMEN, substitut de  
l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN.

(get.) F.LEPAGE.