KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 16e december 1982 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van wet"tot wijziging van de wet van 24 december 1968 tot voorlopige uitbreiding van de bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds, toegelaten bij het koninklijk besluit van 31 januari 1957",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 januari 1969 tot uitvoering van de wet van 24 december 1968 tot voorlopige uitbreiding van de bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds, toegelaten bij het koninklijk besluit van 31 januari 1957",

heeft de 31e maart 1983 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 16 décembre 1982, d'une demande d'avis sur :

1) un projet de loi "modifiant la loi du 24 décembre 1968 étendant, à titre provisoire, les attributions du Fonds commun de garantie, agréé par l'arrêté royal du 31 janvier 1957",

2) un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 janvier 1969 pris en exécution de la loi du 24 décembre 1968 étendant, à titre provisoire, les attributions du Fonds commun de garantie, agréé par l'arrêté royal du 31 janvier 1957",

a donné le 31 mars 1983 l'avis suivant :

De wet van 24 december 1968 tot voorlopige uitbreiding van de bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds, toegelaten bij het koninklijk besluit van 31 januari 1957, heeft de bevoegdheden van dit Fonds, ingesteld bij de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, uitgebreid in die zin dat :

1° de benadeelde personen bedoeld in artikel 1 van de wet van 1 juli 1956, wanneer de vergoeding van de schade ten laste van een persoon viel wiens burgerrechtelijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen was gedekt door een verzekeraar die binnen de twee jaar vóór de inwerkingtreding van de wet van 24 december 1968 was failliet verklaard, ten aanzien van het Fonds een recht tot schadeloosstelling konden laten gelden (artikel 1, § 1, van de wet van 24 december 1968);

2° de personen wier burgerrechtelijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen was gedekt door een verzekeraar die binnen de twee jaar vóór de inwerkingtreding van de wet van 24 december 1968 was failliet verklaard en die de benadeelde persoon schadeloos hebben gesteld, ten aanzien van hetzelfde Fonds de terugbetaling konden eisen (artikel 1, § 2, van de wet van 24 december 1968).

Met die bijzondere regeling werd, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, de schadeloosstelling door het Fonds beoogd van personen die anders het slachtoffer zouden geworden zijn van het faillissement van zes verzekeringsondernemingen tussen 1967 en 1970.

Bij artikel 2, § 1, van dezelfde wet wordt bepaald dat "het Gemeenschappelijk Waarborgfonds in de plaats (wordt) gesteld in de rechten van de in artikel 1, §§ 1 en 2, bedoelde personen, tot het beloop van de overeenkomstig (de) wet betaalde bedragen" (eerste lid), doch dat "het Fonds de rechten van de benadeelde personen ten aanzien van de verzekerden niet (kan) uitoefenen dan wanneer de voorwaarden vervuld zijn waaronder zulk verhaal door de wet of de verzekeringsovereenkomst aan de verzekeraar zelf is toegelaten" (derde lid).

Artikel 1, § 5, van de wet schrijft verder voor : "De Koning bepaalt alle andere modaliteiten, voorwaarden en beperkingen van het optreden van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds".

Bij koninklijk besluit van 20 januari 1969 werd, in uitvoering van dat artikel 1, § 5, bepaald dat een bedrag van 10.000 frank per schadegeval ten laste bleef van de verzekerde (schadevrijstelling) en dat, zo het Fonds de derden heeft uitbetaald, het de uitgekeerde bedragen tot beloop van de schadevrijstelling ten laste van de verzekerden kan recupereren.

Uit de ervaring is echter gebleken dat in sommige gevallen het Fonds niet tot recuperatie kan overgaan omdat de verzekerde onvermogend is of dat het Fonds er voordeel bij heeft een dading met de verzekerde aan te gaan om een proces dat hoge kosten kan meebrengen, of waarvan de uitslag aleatoir is, te vermijden. In de huidige stand van de wetgeving kan dit niet, zodat een aantal dossiers open blijven en niet kunnen afgehandeld worden.

+

\+ +

De Regering heeft aan de Raad van State twee ontwerpen voorgelegd om die toestand te verhelpen : een wetsontwerp (L. 15.209) voor het gedeelte van de te recupereren bedragen dat de schadevrijstelling overtreft, en een ontwerp van koninklijk besluit (L. 15.210) voor de schadevrijstelling zelf. Uiteraard zijn de twee teksten op elkaar afgestemd en bevatten zij een gelijklopende regeling.

+

\+ +

De eerste vraag die de Raad van State heeft onderzocht is te weten of, waar bij een zelfde schadegeval, de schadevrijstelling en hetgeen haar overtreft delen vertegenwoordigen van een en dezelfde schadeloosstelling, het nodig is dat de voorgenomen regeling door twee verschillende teksten - een wet en een koninklijk besluit - wordt ingevoerd. Volstaat het niet een regeling te treffen bij koninklijk besluit in uitvoering van artikel 1, § 5, van de wet van 24 december 1968, dat als volgt luidt :

> "De Koning bepaalt alle andere modaliteiten, voorwaarden en beperkingen van het optreden van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds".

Om uit te maken of de Koning daartoe de nodige rechtsgrond kan vinden in die wetsbepaling, is men aangewezen op de ontleding van de woorden "alle andere modaliteiten, voorwaarden en beperkingen" van het optreden van het Fonds.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werden aan § 5 van artikel 1 de volgende beschouwingen gewijd.

In het verslag betreffende de bespreking in de Kamercommissie staat te lezen :

> "De tekst van § 5 (oorspronkelijk § 4), luidende als volgt :
>
> "De Koning bepaalt alle andere modaliteiten, voorwaarden en beperkingen van het optreden van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds" werd eenparig aangenomen.
>
> De Commissie was van oordeel dat de term "intervention" in de Franse tekst niet in de enge juridische, maar in de ruimste betekenis dient opgevat te worden.
>
> Het aldus gewijzigde artikel 1 werd aangenomen met 14 stemmen en 2 onthoudingen" (Gedr. St., Kamer, 1968, nr 72-3, blz. 5).

Tijdens de besprekingen voor de Commissie van de Senaat werd verklaard :

"Ook deze paragraaf wekt geen geestdrift.

In antwoord op de vraag wat eigenlijk moet verstaan worden onder de woorden "... alle andere modaliteiten, voorwaarden en beperkingen ...", antwoordt de afgevaardigde van de Minister van Economische Zaken dat het onder meer gaat om de vormen, waarin de aanvraag moet ingekleed worden, de termijn, enz." (Parl. Bescheiden, Senaat, zitting 1968-69, nr 63, blz. 8).

Het blijkt dus dat bij het gebruik van de termen "modaliteiten ... van het optreden van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds", men niet schijnt gedacht te hebben aan een machtiging om niet op te treden voor hetgeen de schadevrijstelling overtreft.

Wat de bedragen betreft, de schadevrijstelling niet meegerekend - en die kunnen aanzienlijk zijn - is derhalve de tussenkomst van de wetgever vereist; artikel 3 van de wet van 24 december 1968 bepaalt immers dat de bedragen die ter beschikking van het Fonds werden gesteld, voorschotten zijn en dat bij terugbetaling door de verzekerden de gerecupereerde bedragen in 's Lands kas worden gestort. Het Fonds kan derhalve de terugbetaling slechts verzaken mits de wet dat toestaat.

Men kan zich ook nog afvragen of de tussenkomst van de wetgever niet eveneens vereist is voor de gehele of gedeeltelijke verzaking van de schadevrijstelling zelf. Voor die gevallen is een dergelijke tussenkomst echter niet nodig, omdat het gaat om een vrijstelling die door de Koning krachtens een wetsbepaling werd ingevoerd. De Raad van State heeft dus geen bezwaar tegen de gevolgde methode.

+

+ +

Tekstonderzoek van het ontwerp van wet (L. 15.209/8).

1. Het is overbodig de datum van 14 februari 1969, dit is de dag van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 20 januari 1969, in de tekst op te nemen, vermits het om al de bij de wet bedoelde gevallen gaat.

2. Wat betreft de termen "afstand doen ... van het verhaal", rijst de vraag naar het karakter van die afstand. Meer bepaald de vraag of op die afstand kan worden teruggekomen wanneer de omstandigheden zich wijzigen : bijvoorbeeld wanneer een tot betaling gehouden verzekerde, die gedurende een tijd niet bij machte is te betalen, nadien vermogend wordt. Het is aangewezen dat, voor die gevallen,het Fonds zijn rechten behoudt.

Rekening gehouden met die opmerkingen, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Enig artikel.-

Artikel 2, § 1, van de wet van 24 december 1968 ... , wordt aangevuld met het volgende lid :

"In geval van kennelijk onvermogen, wanneer de terugvordering te zwaar uitvalt rekening houdend met de kosten, of wanneer het Fonds, op grond van de elementen van het dossier, oordeelt dat de gerechtelijke beslissing voor hem ongunstig kan uitvallen, kan het Fonds met het akkoord van de Regeringscommissaris, tot een bedrag van 50.000 frank, en met het akkoord van de Minister van Economische Zaken, voor hogere bedragen, tegenover de verzekerde geheel of gedeeltelijk, voorlopig of definitief, afstand doen van het verhaal bedoeld in het derde lid of met de verzekerde een dading aangaan".

Tekstonderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit (L. 15.210/8

De opmerkingen gemaakt betreffende de tekst van het ontwerp van wet gelden mutatis mutandis ook voor de tekst van het ontwerp van koninklijk besluit.

La loi du 24 décembre 1968 étendant, à titre provisoire, les attributions du Fonds commun de garantie agréé par l'arrêté royal du 31 janvier 1957, a élargi les attributions de ce Fonds, institué par la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, de telle sorte que :

1° les personnes lésées visées à l'article 1er de la loi du 1er juillet 1956 pouvaient faire valoir, à l'égard du Fonds un droit à indemnisation lorsque la réparation de leurs dommages incombe à une personne dont la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs était couverte par un assureur déclaré en faillite au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1968 (article 1er, § 1er, de la loi du 24 décembre 1968);
2° les personnes dont la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs était couverte par un assureur déclaré en faillite au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1968 et qui ont indemnisé la personne lésée, pouvaient en réclamer le remboursement au Fonds (article 1er, § 2, de la loi du 24 décembre 1968).

Ces dispositions spéciales, comme le rappelle l'exposé des motifs, devaient permettre l'indemnisation par le Fonds de personnes qui, à défaut de telles dispositions, auraient été victimes, entre 1967 et 1970, de la faillite de six entreprises d'assurance.

L'article 2, § 1er, de la même loi dispose que "le Fonds commun de garantie est subrogé dans les droits des personnes visées à l'article 1er, §§ 1er et 2, de la loi, pour le montant des sommes payées en application de la présente loi" (alinéa 1er),

mais que "le Fonds ne peut exercer les droits des personnes lésées à l'égard des assurés que si sont remplies les conditions dans lesquelles un tel recours est permis par la loi ou le contrat d'assurance à l'assureur lui-même"(alinéa 3).

L'article 1er, § 5, de la loi, prévoit en outre : "Le Roi détermine toutes autres modalités, conditions et limites de l'intervention du Fonds commun de garantie".

En exécution de cet article 1er, § 5, l'arrêté royal du 20 janvier 1969 disposait qu'un montant de 10.000 francs par accident restait à charge de l'assuré (franchise) et que le Fonds, s'il avait indemnisé les tiers, pouvait récupérer à charge des assurés, jusqu'à concurrence de la franchise, les sommes payées par lui.

L'expérience a toutefois montré que, dans certains cas, le Fonds n'est pas en mesure de procéder aux recouvrements, en raison de l'insolvabilité de l'assuré ou qu'il a avantage à conclure une transaction avec l'assuré afin d'éviter un procès onéreux ou dont l'issue est aléatoire. La législation, dans son état actuel, ne le permet pas. Il s'en suit qu'un certain nombre de dossiers restent en suspens et ne peuvent être cloturés

+

+ +

Le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat de deux projets tendant à remédier à cette situation : un projet de loi (L. 15.209) pour la partie des sommes à récupérer qui excède la franchise, et un projet d'arrêté royal (L. 15.210) pour la franchise même. Ces deux textes sont, par essence, connexes et comportent des dispositions parallèles.

+

+ +

.../...

La première question que le Conseil d'Etat a été amené à examiner est celle de savoir s'il est bien nécessaire que la réglementation envisagée fasse l'objet de deux textes différents, une loi et un arrêté royal, dès lors que, pour un même sinistre, la franchise et la partie qui l'excède représentent des éléments d'une seule et même indemnisation. Ne suffirait-il pas de régler la matière par un arrêté royal pris en exécution de l'article 1er, § 5, de la loi du 24 décembre 1968, qui dispose comme suit :

"Le Roi détermine toutes autres modalités, conditions et limites de l'intervention du Fonds commun de garantie".

Pour déterminer si le Roi peut trouver dans cette disposition légale le pouvoir nécessaire à cet effet, il faut recourir à une analyse des termes "toutes autres modalités, conditions et limites" de l'intervention du Fonds.

Au cours des travaux préparatoires de la loi, le paragraphe 5 de l'article 1er a donné lieu aux considérations ci-après.

Dans le rapport concernant la discussion à la Commission de la Chambre, on peut lire :

"Le texte du § 5 (initialement le § 4), libellé comme suit :

"Le Roi détermine toutes autres modalités, conditions et limites de l'intervention du Fonds commun de garantie", a été adopté à l'unanimité.

La Commission a estimé que le terme "intervention" ne devait pas s'entendre au sens strictement juridique, mais au sens le plus large.

L'article premier ainsi modifié a été adopté par 14 voix et 2 abstentions" (Doc. parl., Chambre, 1968, n° 72-3, p. 5).

Au cours des discussions à la Commission du Sénat, il a été déclaré :

> "Ce paragraphe ne suscite pas davantage l'enthousiasme.
>
> A la question de savoir ce qu'il faut exactement entendre par les mots "... toutes autres modalités, conditions et limites ...", le délégué du Ministre des Affaires économiques répond qu'il s'agit notamment des formes dans lesquelles la demande doit être libellée, du délai, etc." (Doc. parl., Sénat, session 1968-69, n° 63, p. 8).

Il ne semble donc pas qu'en utilisant les termes "modalités .... de l'intervention du Fonds commun de garantie", l'on ait songé à la possibilité d'autoriser le Fonds à ne pas intervenir pour la partie qui excède la franchise.

En ce qui concerne les montants hors franchise - qui, par ailleurs, peuvent être importants - l'intervention du législateur est dès lors requise; l'article 3 de la loi du 24 décembre 1968 dispose, en effet, que les sommes mises à la disposition du Fonds, sont des avances et qu'en cas de remboursement par les assurés, les sommes recouvrées sont versées au Trésor. C'est dire que le Fonds ne peut renoncer au remboursement que pour autant que la loi l'y autorise.

On pourrait aussi se demander si l'intervention du législateur n'est pas également requise pour la renonciation totale ou partielle à la franchise même. La réponse, dans ces cas, est négative car il s'agit d'une franchise qui a été instaurée par le Roi en vertu d'une disposition légale. En conclusion, le Conseil d'Etat n'a pas d'objection contre la méthode suivie par le Gouvernement.

\+

\+ \+

.../...

Examen du texte du projet de loi (L. 15.209/8).

1. Il est superflu de mentionner dans le texte la date du 14 février 1969, qui est celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 20 janvier 1969. La nouvelle disposition s'étend, en effet, à tous les cas visés par la loi.

2. A propos des termes "renoncer à exercer ... (le) recours", on peut s'interroger sur le caractère de cette renonciation. La question se pose, plus spécialement, de savoir s'il sera possible de revenir sur cette renonciation lorsque les circonstances se modifient, par exemple lorsqu'un assuré débiteur qui n'a pas été en mesure de payer pendant un certain temps, devient solvable par la suite. Il serait indiqué que, dans ces cas, le Fonds conserve ses droits.

Sous le bénéfice de ces observations, il est proposé de rédiger le texte comme suit :

"Article unique.-

L'article 2, § 1er, de la loi du 24 décembre 1968..., est complété par l'alinéa suivant :

"En cas d'insolvabilité notoire, lorsque la récupération s'avère trop onéreuse compte tenu des frais à exposer ou lorsque le Fonds, au vu des éléments du dossier, estime que la décision judiciaire pourra lui être défavorable, le Fonds peut, avec l'accord du Commissaire du Gouvernement, jusqu'à concurrence de 50.000 francs, et avec l'accord du Ministre des Affaires économiques pour des montants supérieurs, renoncer provisoirement ou définitivement, à exercer à l'égard de l'assuré, tout ou partie du recours visé à l'alinéa 3, ou de procéder à une transaction avec l'assuré".

.../...

Examen du texte du projet d'arrêté royal (L. 15.210/8).

Les observations formulées concernant le texte du projet de loi s'appliquent également, mutatis mutandis, au texte du projet d'arrêté royal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, toegevoegd griffier.
Madame greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. BAETEMAN

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

Le rapport a été présenté par Mme J.DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.