KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 november 1996 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen" (L. 25.770/1),

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 80, § 6, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen" (L. 25.771/1),

heeft op 21 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 18 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1° un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances" (L. 25.770/1),

2° sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 80, § 6, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances" (L. 25.771/1),

a donné le 21 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering, die identiek is voor de beide adviesaanvragen, als volgt :

> "Gelet op de hoogdringendheid, ingegeven door het gemotiveerd advies van de Europese Commissie volgens artikel 169 van het Verdrag van de EG inzake richtlijn 90/232/EEG van 14 mei 1990 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, had ik graag dat het advies wordt verstrekt binnen de bij artikel 84 voorgeschreven termijnen".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van de beide ontworpen besluiten.

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich nauwkeurig

een oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering (1), meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

STREKKING VAN DE ONTWERPEN.

1. Luidens artikel 97 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bepalingen van deze wet aanpassen aan de verplichtingen die voor België voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen.

1.1. Met toepassing van deze wetsbepaling beoogt het ontwerp L. 25.770/1 een paragraaf 6 in te voegen in artikel 80 van de voornoemde wet om, aldus het verslag aan de Koning, de omzetting te doen van, eensdeels, artikel 5, lid 1, van de Derde Richtlijn 90/232/EEG van de Raad van 14 mei 1990 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, en,

---

(1) Des te meer omdat de uiteindelijke datum van inwerkingtreding van de beide ontwerpen niet is ingevuld (zie artikel 2 van het ontwerp L. 25.770/1 juncto artikel 6 van het ontwerp L. 25.771/1).

anderdeels, artikel 3, lid 1, van de richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid.

1.2. De ontworpen paragraaf 6 van artikel 80 van de voornoemde wet van 9 juli 1975 bepaalt er zich toe, via een verruiming van de bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds - hierna genoemd het Fonds - het principe in de wet in te schrijven dat elke bij een verkeersongeval betrokken persoon bij dat Fonds van de identiteit van de verzekeringsondernemingen die de burgerlijke aansprakelijkheid dekken, kennis kunnen nemen (eerste lid van de ontworpen paragraaf 6). Het bepalen van de vorm en de inhoud van de aanvraag tot kennisgeving, alsmede van de door de diverse diensten en instellingen te verstrekken inlichtingen wordt overgelaten aan de Koning (tweede lid). In het derde tot vijfde lid van de ontworpen paragraaf 6, wordt het beroepsgeheim geregeld.

2. Het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 80, § 6 (nieuw) van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen (ontwerp L. 25.771/1) voorziet dan in de uitvoering van het ontwerp L. 25.770/1 en regelt inzonderheid :

- de vorm en inhoud van de aanvraag tot kennisneming van de identiteit van de verzekeringsondernemingen (artikel 1 van het ontwerp);

- de vorm en inhoud van het antwoord van het Fonds op de aanvraag tot kennisneming (artikel 2 van het ontwerp);

- de gegevens die de Directie voor de Inschrijving van de Voertuigen gehouden is aan het Fonds te verstrekken (artikel 3 van het ontwerp);

- de gegevens die de verzekeringsondernemingen gehouden zijn aan het Fonds te verstrekken (artikel 4 van het ontwerp);

- de inwerkingtreding van het recht op kennisname en van artikel 80, § 6, van de wet van 9 juli 1975 alsmede van het uitvoeringsbesluit (artikelen 5 en 6 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

2.1. Zoals hiervoren reeds werd opgemerkt, voeren de stellers van het ontwerp L. 25.770/1 als rechtsgrond aan artikel 97 van de voornoemde wet van 9 juli 1975. In verband met die wetsbepaling heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden geoordeeld dat "die bepaling de Koning (machtigt) om, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bepalingen van die wet aan te passen aan de verplichtingen die voor België voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen" en dat "een zodanige overdracht van bevoegdheid moet worden gelezen in het licht van de finaliteit die met die overdracht wordt nagestreefd. Artikel 66 (thans artikel 97) van de controlewet beperkt immers de bevoegdheid van de Koning tot de aanpassing van de controlewet ("deze wet") met uitsluiting van andere wetten; die aanpassing kan bovendien alleen betrekking hebben op "de verplichtingen" die, in dit geval, voor België voortvloeien uit het EG-Verdrag en de EG-richtlijnen. Bovendien kan dit artikel niet zo worden gelezen dat de wetgever geacht moet worden, bij het overdragen van zijn bevoegdheid, afstand te hebben gedaan van de bevoegdheden die hem door de Grondwet uitdrukkelijk zijn voorbehouden" (1).

---

(1) Zie advies L. 23.515/1 van 7 juli 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen", dat het koninklijk besluit is geworden van 12 augustus 1994.

Rekening houdend met die vaststellingen heeft de Raad van State in verband met genoemde wetsbepaling ook een aantal grenzen afgebakend binnen dewelke de bevoegdheid van de Koning moet worden gesitueerd. Zo machtigt artikel 97 van de voornoemde wet van 9 juli 1975 de Koning niet tot het nemen van, onder meer, bepalingen van louter intern recht die geen steun kunnen vinden in een bepaling van de richtlijn, noch van bepalingen die de omzetting zijn van een in de richtlijn ingeschreven faculteit en die een fundamentele beleidskeuze inhouden.

2.2. In casu bevat artikel 5, lid 1, van de voornoemde richtlijn 90/232/EEG voor de Lid-Staten de verplichting "de nodige maatregelen (te nemen) om te waarborgen dat de bij een verkeersongeval betrokken partijen in staat zijn onverwijld kennis te nemen van de identiteit van de verzekeringsondernemingen die de wettelijke aansprakelijkheid dekken ingevolge het gebruik van elk der bij dat ongeval betrokken motorrijtuigen". Welke die maatregelen moeten zijn wordt in de richtlijn niet nader gepreciseerd, en wordt dus overgelaten aan de Lid-Staten. Het is het ontwerp L. 25.770/1 zelf dat een keuze maakt en opteert voor een systeem waarbij de betrokken personen het recht hebben om bij het Fonds kennis te nemen van bepaalde gegevens aangaande de identiteit van de verzekeraars.

2.3. Artikel 97 van de voornoemde wet van 9 juli 1975 moet zo worden begrepen dat de wetgever zijn macht slechts gedelegeerd heeft voor het nakomen van "de verplichtingen die voor België voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen", verplichtingen waaraan de bevoegdheid van de wetgever zelf gebonden is. Daaruit volgt weliswaar

dat de bevoegdheid van de Koning om in de plaats van de wetgever maatregelen te nemen restrictief moet worden geïnterpreteerd, doch niet dat iedere appreciatie door de Koning is uitgesloten.

Terzake kan worden geconcludeerd dat het ontwerp L. 25.770/1 op dit stuk een voldoende rechtsgrond vindt in artikel 97 van de wet van 9 juli 1975. De maatregelen vervat in het ontworpen artikel 80, § 6, kunnen, daar zij geen fundamentele beleidskeuze inhouden, worden begrepen als blijvende binnen de appreciatiebevoegdheid van de Koning, handelend op grond van voornoemde delegatiebepaling.

3. Nog in verband met de rechtsgrond, wordt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp L. 25.770/1 verwezen naar de richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid. In de normatieve tekst van het ontworpen artikel 80, § 6, van de wet van 9 juli 1975, wordt strikt genomen geen omzetting gedaan van de voornoemde richtlijnbepaling. Louter indirect kan uit de bepalingen van het vierde en vijfde lid van de ontworpen paragraaf 6 worden afgeleid dat de verruimde opdracht van het Fonds ook aanleiding zal geven tot een permanente controle op de naleving van de verzekerings-verplichting. In het verslag aan de Koning bij het ontwerp L. 25.770/1 staat bovendien ondubbelzinnig te lezen wat volgt : "Vandaar dat de voortdurende confrontatie van de

gegevens van de Directie voor de Inschrijving van Voertuigen met deze van de verzekeringsondernemingen wordt aangegrepen om een permanente controle op de naleving van de verzekeringsverplichting in te stellen. Aldus verfijnt het ontwerp een oudere Europeesrechtelijke verplichting die voortvloeit uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn van 24 april 1972 van de Raad van de Europese Gemeenschap".

Voor zover het de bedoeling zou zijn van de stellers van het ontwerp alsnog deze permanente controle op de naleving van de verzekeringsverplichting uitdrukkelijk op te nemen in de normatieve tekst, moet de Raad van State erop wijzen dat de Koning zulks niet vermag te doen op grond van artikel 97 van de voornoemde wet van 9 juli 1975, daar het bedoelde voorschrift het uitoefenen van een fundamentele beleidskeuze impliceert, welke uitsluitend door de wetgever zelf zou kunnen gemaakt worden. Hieruit volgt ook dat de verwijzing in de aanhef van het ontwerp L. 25.770/1 naar de voormelde richtlijn 72/166/EEG moet worden weggelaten.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, qui est identique pour les deux demandes d'avis, s'énonce comme suit :

> "Gelet op de hoogdringendheid, ingegeven door het gemotiveerd advies van de Europese Commissie volgens artikel 169 van het Verdrag van de EG inzake richtlijn 90/232/EEG van 14 mei 1990 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, had ik graag dat het advies wordt verstrekt binnen de bij artikel 84 voorgeschreven termijnen".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation indiquée dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule des deux arrêtés en projet.

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation reproduite ci-dessus (1), il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra ensuite être contrôlée, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

PORTEE DES PROJETS.

1. Selon l'article 97 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter les dispositions de cette loi aux obligations découlant pour la Belgique d'accords ou de traités internationaux.

1.1. En application de cette disposition législative, le projet L. 25.770/1 tend à insérer dans l'article 80 de la loi précitée, un paragraphe 6 qui, suivant le rapport au Roi, a pour but de transposer, d'une part, l'article 5, paragraphe 1 de la troisième directive 90/232/CEE du Conseil du 14 mai 1990 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la respon-

(1) D'autant plus que la date à laquelle les deux projets entreront en définitive en vigueur n'a pas été complétée (voir l'article 2 du projet L. 25.770/1 combiné avec l'article 6 du projet L. 25.771/1).

sabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et, d'autre part, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité.

1.2. Le paragraphe 6 en projet de l'article 80 de la loi précitée du 9 juillet 1975 se limite à inscrire dans la loi, par un élargissement des attributions du Fonds commun de garantie automobile - ci-après dénommé le Fonds -, le principe selon lequel toute personne impliquée dans un accident de la circulation routière peut s'informer auprès de ce Fonds de l'identité des entreprises d'assurances couvrant la responsabilité civile (alinéa 1er du paragraphe 6 en projet). Le soin est confié au Roi de déterminer la forme et le contenu de la demande d'information, ainsi que les informations à fournir par les divers services et institutions (alinéa 2). Les alinéas 3 à 5 du paragraphe 6 en projet règlent le secret professionnel.

2. Le projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 80, § 6 (nouveau), de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (projet L. 25.771/1) pourvoit, ensuite, à l'exécution du projet L. 25.770/1 et règle notamment :

- la forme et le contenu de la demande d'information quant à l'identité des entreprises d'assurances (article 1er du projet);

- la forme et le contenu de la réponse du Fonds à la demande d'information (article 2 du projet);

- les données que la Direction pour l'immatriculation des véhicules est tenue de fournir au Fonds (article 3 du projet);

- les données que les entreprises d'assurances sont tenues de fournir au Fonds (article 4 du projet);

- l'entrée en vigueur du droit à l'information et de l'article 80, § 6, de la loi du 9 juillet 1975 ainsi que de l'arrêté d'exécution (articles 5 et 6 du projet).

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiées par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler les observations ci-après.

2.1. Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, les auteurs du projet L. 25.770/1 invoquent pour fondement légal l'article 97 de la loi précitée du 9 juillet 1975. En ce qui concerne cette disposition législative, le Conseil d'Etat, section de législation, a estimé par le passé que "cette disposition habilite le Roi à adapter, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les dispositions de cette loi aux obligations découlant pour la Belgique d'accords ou de traités internationaux" et qu'"une telle délégation de pouvoir doit être lue à la lumière de l'objectif poursuivi par cette délégation. L'article 66 (actuellement l'article 97) de la loi de contrôle limite en effet le pouvoir du Roi à l'adaptation de la loi de contrôle ("la présente loi"), à l'exclusion d'autres lois; de surcroît, cette adaptation peut uniquement porter sur "les obligations" qui, en l'occurrence, découlent pour la Belgique du Traité CE et des directives CE. En outre, cet article ne saurait s'interpréter en ce sens que le législateur, en déléguant son pouvoir, doit être réputé avoir renoncé aux pouvoirs que lui réserve expressément la Constitution" (1).

Compte tenu de ces constatations, le Conseil d'Etat a également fixé, à propos de la disposition législative évoquée, un nombre de limites à l'intérieur desquelles doit s'inscrire la compétence du Roi. C'est ainsi que l'article 97 de la loi précitée du 9 juillet 1975 n'autorise pas

---

(1) Voir l'avis L. 23.515/1 du 7 juillet 1994 sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances", dont est issu l'arrêté royal du 12 août 1994.

le Roi à établir, notamment, des dispositions de droit purement interne qui ne peuvent trouver à s'appuyer sur une disposition de la directive, ni des dispositions constituant la transposition d'une faculté prévue par la directive et contenant un choix politique fondamental.

2.2. En l'espèce, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 90/232/CEE précitée fait aux Etats membres l'obligation de prendre "les mesures nécessaires pour garantir que les personnes impliquées dans un accident de la circulation routière sont en mesure de connaître dans les meilleurs délais le nom des entreprises d'assurances couvrant la responsabilité civile résultant de l'utilisation de chacun des véhicules concernés par cet accident". La directive ne précise pas davantage en quoi doivent consister ces mesures et le soin de le faire est donc abandonné aux Etats membres. C'est le projet L. 25.770/1 même qui opère un choix en optant pour un système selon lequel les personnes concernées ont le droit de s'informer de certaines données relatives à l'identité des assureurs.

2.3. L'article 97 de la loi précitée du 9 juillet 1975 doit s'entendre en ce sens que le législateur n'a délégué son pouvoir que pour l'observation des "obligations découlant pour la Belgique d'accords ou de traités internationaux", obligations auxquelles la compétence du législateur même est liée. S'il s'ensuit que la compétence du Roi de prendre des mesures en lieu et place du législateur doit être interprétée de manière restrictive, il n'en résulte pas pour autant que toute appréciation par le Roi est exclue.

A cet égard, il est permis de conclure que le projet L.25.770/1 tient un fondement légal suffisant de l'article 97 de la loi du 9 juillet 1975. Dès lors qu'elles ne contiennent pas de choix politique fondamental, les mesures inscrites à l'article 80, § 6, en projet peuvent être comprises comme demeurant dans le cadre du pouvoir d'appréciation du Roi agissant en vertu de la délégation précitée.

3. Toujours en ce qui concerne le fondement légal, le deuxième alinéa du préambule du projet L. 25.770/1 fait référence à la directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. Strictement parlant, le texte normatif de l'article 80, § 6, en projet de la loi du 9 juillet 1975 ne procède pas à une transposition de la disposition précitée de la directive. Ce n'est qu'indirectement qu'il peut se déduire des dispositions des alinéas 4 et 5 du paragraphe 6 en projet, que la mission élargie du Fonds donnera également lieu à un contrôle permanent du respect de l'obligation d'assurance. Le rapport au Roi relatif au projet L. 25.770/1 est, en outre, sans ambiguïté lorsqu'il précise : "Une comparaison continue des données de la Direction pour l'immatriculation des véhicules à celles des entreprises d'assurances constitue, dès lors, le moyen de permettre le contrôle permanent de l'obligation d'assurance. Ce faisant,

le projet applique plus strictement une obligation dérivant d'un texte réglementaire européen déjà ancien en l'occurrence celle de l'article 3, alinéa 1er (lire : paragraphe 1), de la directive du 24 avril 1972 du Conseil des Communautés européennes".

Dans la mesure où l'intention des auteurs du projet serait, présentement, d'incorporer de manière explicite à un texte normatif ce contrôle permanent du respect de l'obligation d'assurance, le Conseil d'Etat se doit de souligner que le Roi n'y est pas habilité sur la base de l'article 97 de la loi précitée du 9 juillet 1975, dès lors que la prescription susvisée emporte l'expression d'un choix politique fondamental, qui ne pourrait être opéré que par le législateur même. Il s'ensuit également que la référence, faite dans le préambule du projet L. 25.770/1, à la directive précitée 72/166/CEE doit être omise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.