

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.662/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.662/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 september 2000 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen", heeft op 9 november 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 12 septembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurance", a donné le 9 novembre 2000 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, de nadere regels in te schrijven ter uitvoering van sommige bepalingen die het ontwerp 30.661/1, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden eveneens advies uitbrengt, in de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen beoogt in voegen, wat de uitoefening van het aanvullende toezicht op Belgische verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep betreft.

Meer bepaald strekt de ontworpen regeling ertoe uitvoering te geven aan de volgende artikelen die het ontwerp 30.661/1 in de wet van 9 juli 1975 beoogt in te voegen : het ontworpen artikel 93, § 4 (het vaststellen van regels betreffende het in aanmerking nemen - bij de uitoefening van het aanvullende toezicht - van bepaalde ondernemingen met maatschappelijke zetel buiten de Gemeenschap), het ontworpen artikel 99, § 2 (het bepalen van de wijze van berekening van de ten aanzien van bepaalde verzekeringsondernemingen vereiste aangepaste solvabiliteitsmarge) en het ontworpen artikel 103, § 1 (het vaststellen van de nadere regels betreffende de methode van aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen die zich in het geval, bedoeld in het ontworpen artikel 93, § 1, 2°, van de wet bevinden).

.../...

Zoals het ontwerp 30.661/1, houdt het ontwerp 30.662/1 de omzetting in Belgisch recht in van bepalingen van richtlijn 98/78/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 1998 betreffende het aanvullende toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep, en in het bijzonder van de in de bijlagen van de betrokken richtlijn opgenomen voorschriften.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In het ontwerp 30.662/1 wordt herhaaldelijk verwezen naar artikelen van de wet van 9 juli 1975, die het ontwerp 30.661/1 beoogt in te voegen in die wet. In het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, heden uitbrengt over het laatstgenoemde ontwerp worden evenwel bezwaren geformuleerd omtrent de wijze waarop de bepalingen betreffende het aanvullende toezicht in de genoemde wet worden ingevoegd en op de daarmee samenhangende hernummering van artikelen van die wet. Het spreekt voor zich dat, indien gevolg wordt gegeven aan die bezwaren, de verwijzingen naar de wet in het ontwerp 30.662/1, rekening houdend daarmee, zullen moeten worden aangepast.

2. Op diverse bepalingen van de bijlage bij het ontwerp volgt, tussen vierkante haakjes, de vermelding van de ermee overeenstemmende bepaling van de bijlagen bij richtlijn 98/78/EG. Hoe informatief dergelijke vermeldingen ook zijn, zij horen niet thuis in de definitieve tekst van het koninklijk besluit waartoe het ontwerp zal leiden. Eventueel kunnen zij in het verslag aan de Koning worden opgenomen.

.../...

3. Aangezien de in het ontwerp 30.661/1 vervatte regeling tot rechtsgrond strekt van de bepalingen van het ontwerp 30.662/1, dient de eerstgenoemde regeling uiteraard in werking te treden vóór of uiterlijk op hetzelfde ogenblik als de in het ontwerp 30.662/1 opgenomen bepalingen.

4. In overeenstemming met de terminologie van richtlijn 98/78/EG, schrijve men in de Franse tekst van het ontwerp telkens "la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance" in plaats van "la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift zou aan zeggingskracht winnen door het te redigeren als volgt :

"Koninklijk besluit tot wijziging, wat het aanvullende toezicht op Belgische verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep betreft, van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen".

.../...

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef kan de vermelding van de artikelen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, worden gespecificeerd, zoals in dit advies aangegeven bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

In ieder geval moet worden verwezen naar de betrokken artikelen van de wet van 9 juli 1975, zoals die zullen worden ingevoegd bij het koninklijk besluit waaraan het ontwerp 30.661/1 ten grondslag ligt. Aan dat laatste besluit dient derhalve uitdrukkelijk te worden gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

2. Met de woorden "een laatste maal gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 maart 1995", op het einde van het tweede lid van de aanhef, wordt afgeweken van het wetgevingstechnische voorschrift volgens hetwelk in de aanhef van een besluit melding moet worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde wijzigingen die reeds zijn aangebracht in het besluit waarvan een nieuwe wijziging wordt beoogd. Kan, in casu, dergelijke afwijking worden gebillijkt omwille van het groot aantal wijzigende besluiten dat aldus zou moeten worden vermeld in de aanhef, dan dient niettemin te worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 3 maart 1995 niet het meest recente besluit is dat het koninklijk besluit van 22 februari 1991 heeft gewijzigd aangezien dat laatste besluit ook is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 november 1999.

.../...

Artikel 1

1. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient, naar analogie van het tweede lid van de aanhef, te worden verwezen naar het meest recente wijzigende besluit van het koninklijk besluit van 22 februari 1991.

2.1. De indeling in paragrafen van het ontworpen artikel 19bis van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 wordt best achterwege gelaten. De beide paragrafen bestaan immers uit slechts één enkel lid, zodat een paragraafsgewijze indeling in niets bijdraagt tot de overzichtelijkheid van de ontworpen bepaling.

2.2. De woorden "in het geval bedoeld in", die voorkomen in de Nederlandse tekst van de beide paragrafen van het ontworpen artikel 19bis, stemmen niet overeen met de woorden "dans l'un des cas visés à", in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden verholpen.

2.3. Aangezien de verplichting al besloten ligt in de regel als zodanig, schrijve men in het ontworpen artikel 19bis, § 1, "berekenen een aangepaste solvabiliteitsmarge" in plaats van "moeten een aangepaste solvabiliteitsmarge berekenen".

2.4. Ter wille van de duidelijkheid vervange men de woorden "bijlage V van dit besluit" in het ontworpen artikel 19bis, §§ 1 en 2, door respectievelijk de woorden "bijlage V, I, van dit besluit" (ontworpen artikel 19bis, § 1) en "bijlage V, II, van dit besluit" (ontworpen artikel 19bis, § 2).

.../...

Artikel 2

Men passe de redactie van artikel 2 van het ontwerp aan als volgt :

"De in bijlage bij dit besluit opgenomen regeling wordt als bijlage V gevoegd bij het voormelde koninklijk besluit van 22 februari 1991".

Artikel 3

Onverminderd de algemene opmerking onder 3, valt op te merken dat, indien geen specifieke reden valt aan te wijzen waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, artikel 3 van het ontwerp dient te worden geschrapt.

Bijlage

1. Bij de omzetting van EG-richtlijnen in de interne rechtsorde kan als leidregel worden aangenomen dat een correcte toepassing van de in de richtlijn vervatte voorschriften erbij gebaat is dat de bewoordingen van de richtlijn letterlijk worden overgenomen in de interne rechtsorde, tenzij er een specifieke reden bestaat om dat niet te doen (zoals bijvoorbeeld een sterk geëigend taalgebruik) en die afwijkende redactie aan de nakoming van de richtlijn geen afbreuk doet.

.../...

In de ontworpen bijlage V bij het koninklijk besluit van 22 februari 1991 wijkt de redactie op een aantal punten af van die van de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 98/78/EG. Die afwijking hoeft, in het licht van wat voorafgaat, niet bij voorbaat te worden verworpen. Niettemin past het in dat verband de twee volgende opmerkingen te formuleren.

1.1. Het verdient geen aanbeveling om van de redactie van de richtlijn af te wijken en deze te vervangen door een minder duidelijke formulering.

Zo wordt in de ontworpen bijlage V, I, 1.2, a), inleidende zin - naar analogie van bijlage I, 1, C.1, eerste lid, van richtlijn 98/78/EG - beter geschreven : "Ongeacht welke methode wordt toegepast bij de berekening van de aangepaste solvabiliteit van een deelnemende Belgische verzekeringsonderneming, wordt uitgesloten dat ..." in plaats van "Ongeacht welke methode wordt toegepast, de berekening van de aangepaste solvabiliteitsmarge van een deelnemende Belgische verzekeringsonderneming, moet uitsluiten dat ...".

1.2. De draagwijdte van sommige verschillen die bestaan tussen de ontworpen bijlage V en de richtlijn en die van een meer inhoudelijke aard lijken te zijn, zou in het verslag aan de Koning moeten worden verduidelijkt. Uit die verduidelijking moet dan kunnen worden afgeleid waarom het inhoudelijk verschil niet valt gelijk te stellen met een onbehoorlijke omzetting van de richtlijn.

.../...

Dergelijke verduidelijking is, bijvoorbeeld, gewenst voor de ontworpen bijlage V, I, 1.2, b), eerste lid, eerste gedachtestreepje, waarin geen melding wordt gemaakt van de "winstreserves", die nochtans wel worden genoemd in bijlage I, 1, C.2, eerste lid, eerste gedachtestreepje, bij richtlijn 98/78/EG.

2. De stellers van het ontwerp doen er, rekening houdend met de voorafgaande opmerkingen, goed aan om de tekst van de ontworpen bijlage V nog eens in zijn geheel te toetsen aan de overeenstemmende tekst van de bijlagen bij richtlijn 98/78/EG.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet soumis pour avis vise à insérer dans l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, les modalités d'exécution de certaines dispositions que le projet 30.661/1, au sujet duquel de Conseil d'Etat, section de législation, rend également un avis ce jour, entend insérer dans la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, celles-ci portant sur l'exercice de la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances belges qui font partie d'un groupe d'assurances.

Plus précisément, la réglementation en projet vise à exécuter les articles suivants, que le projet 30.661/1 entend insérer dans la loi du 9 juillet 1975 : l'article 93, § 4, en projet (fixation de règles concernant la prise en considération de certaines entreprises dont le siège social se situe en dehors de la Communauté pour l'exercice de la surveillance complémentaire), l'article 99, § 2, en projet (détermination de la méthode de calcul de la marge de solvabilité ajustée exigée pour certaines entreprises d'assurances) et l'article 103, § 1er, en projet (fixation des modalités de la méthode de surveillance complémentaire des entreprises d'assurances qui se trouvent dans le cas visé à l'article 93, § 1er, 2°, de la loi, en projet).

Comme le projet 30.661/1, le projet 30.662/1 transpose en droit belge des dispositions de la directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurances, et

.../...

notamment les prescriptions inscrites dans les annexes de la directive concernée.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet 30.662/1 se réfère, à plusieurs reprises, à des articles de la loi du 9 juillet 1975 que le projet 30.661/1 entend insérer dans cette loi. Cependant, l'avis que le Conseil d'Etat, section de législation, rend ce jour au sujet de ce dernier projet formule des objections portant sur la manière dont les dispositions concernant la surveillance complémentaire sont insérées dans la loi précitée, ainsi que sur la renumérotation des articles de cette loi qui s'ensuivra. Il va de soi que s'il est donné suite à ces objections, les références à la loi devront être adaptées en conséquence dans le projet 30.662/1.

2. Diverses dispositions de l'annexe du projet sont suivies, entre crochets, de la mention de la disposition correspondante des annexes de la directive 98/78/CE. Quelle que soit leur valeur informative, ces mentions n'ont pas leur place dans le texte définitif de l'arrêté royal auquel le projet donnera lieu. Elles pourraient éventuellement être intégrées dans le rapport au Roi.

3. Dès lors que la réglementation, inscrite dans le projet 30.661/1, procure son fondement légal aux dispositions du projet 30.662/1, il va sans dire que la réglementation précitée doit entrer en vigueur avant ou, au plus tard,

.../...

en même temps que les dispositions figurant dans par le projet 30.662/1.

4. Conformément à la directive 98/78/CE, on écrira chaque fois, dans le texte français du projet "la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurances" au lieu de "la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe".

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé serait plus explicite s'il était rédigé comme suit :

"Arrêté royal modifiant, en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances belges qui font partie d'un groupe d'assurances, l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances".

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, la mention des articles qui procurent son fondement légal à la réglementation en projet sera précisée de la manière indiquée dans le

.../...

présent avis lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

En tout état de cause, il sera fait référence aux articles concernés de la loi du 9 juillet 1975, tels qu'ils seront insérés par l'arrêté royal qui résultera du projet 30.661/1. Par conséquent, il devra être fait référence à ce dernier arrêté de manière explicite au premier alinéa du préambule.

2. La mention "modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 3 mars 1995", figurant à la fin du deuxième alinéa du préambule, déroge à la règle de légistique selon laquelle le préambule d'un arrêté, dont une nouvelle modification est envisagée, doit faire mention de toutes les modifications encore en vigueur que cet arrêté a déjà subies. Si cette dérogation peut se légitimer en l'espèce, en raison du grand nombre d'arrêtés modificatifs qui devraient, dans ce cas, être mentionnés dans le préambule, il y a toutefois lieu d'observer que l'arrêté royal du 3 mars 1995 n'est pas l'arrêté modificatif le plus récent de l'arrêté royal du 22 février 1991, dès lors que ce dernier arrêté a également été modifié par l'arrêté royal du 26 novembre 1999.

Article 1er

1. Par analogie avec le deuxième alinéa du préambule, il convient que la phrase liminaire de l'article 1er du projet fasse référence à l'arrêté modificatif le plus récent de l'arrêté royal du 22 février 1991.

.../...

2.1. Il serait préférable de renoncer à la subdivision en paragraphes de l'article 19bis de l'arrêté royal du 22 février 1991 en projet. En effet, ces deux paragraphes ne comportent qu'un seul alinéa, de sorte que la subdivision en paragraphes ne contribue pas à la lisibilité de la disposition en projet.

2.2. Les mots "in het geval bedoeld in", qui figurent dans le texte néerlandais des deux paragraphes de l'article 19bis en projet, ne correspondent pas aux mots "dans l'un des cas visés à", figurant dans le texte français. Il y a lieu de remédier à cette discordance.

2.3. Dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle proprement dite, on remplacera, dans l'article 19bis, § 1er, en projet, les mots "doivent calculer une marge de solvabilité ajustée" par "calculent une marge de solvabilité ajustée".

2.4. A l'article 19bis, §§ 1er et 2 en projet, on remplacera, par souci de clarté, les mots "l'annexe V du présent arrêté" respectivement par les mots "l'annexe V, I, du présent arrêté" (article 19bis, § 1er, en projet) et "l'annexe V, II, du présent arrêté" (article 19bis, § 2, en projet).

.../...

Article 2

La formulation de l'article 2 du projet sera modifiée comme suit :

"Les dispositions figurant à l'annexe au présent arrêté forment l'annexe V de l'arrêté royal du 22 février 1991 précité".

Article 3

Sans préjudice de l'observation générale figurant au point 3, il y a lieu de souligner que si aucun motif particulier ne peut être fourni pour justifier une dérogation au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 3 du projet doit être supprimé.

Annexe

1. Lors de la transposition de directives CE dans l'ordre juridique interne, il convient de partir du principe qu'il est dans l'intérêt d'une application correcte des prescriptions de la directive de reproduire littéralement les termes de la directive dans l'ordre juridique interne, à moins qu'une raison particulière ne s'y oppose (comme, par exemple, un usage linguistique profondément ancré), et pour autant que cette formulation divergente ne nuise pas au respect de la directive.

.../...

La rédaction de l'annexe V de l'arrêté royal du 22 février 1991 en projet s'écarte, sur certains points, des dispositions correspondantes de la directive 98/78/CE. A la lumière des considérations précédentes, cette dérogation ne doit pas être rejetée a priori. Il convient néanmoins de formuler les deux observations suivantes à ce propos.

1.1. Il n'est pas recommandé de s'éloigner de la rédaction de la directive et de la remplacer par une formulation moins claire.

Ainsi, par analogie avec l'annexe I, 1, C.1, alinéa 1er, de la directive 98/78/CE, il serait préférable d'écrire, dans la phrase introductive de l'annexe V, I, 1.2, a) en projet : "Indépendamment de la méthode utilisée pour calculer la solvabilité ajustée d'une entreprise d'assurances belge participante, il faut supprimer ..." au lieu de "Quelle que soit la méthode utilisée, le calcul de la marge de solvabilité ajustée d'une entreprise d'assurances belge participante doit aboutir à l'élimination de ...".

1.2. La portée de certaines différences entre la directive et l'annexe V en projet, qui semblent être davantage liées au fond, devrait être clarifiée dans le rapport au Roi. Il doit également pouvoir se déduire de ces éclaircissements, dans ce cas, pourquoi ces différences de fond ne constituent pas une transposition incorrecte de la directive.

De tels éclaircissements s'avèrent souhaitables, par exemple, pour l'annexe V, I, 1.2, b), alinéa 1er, premier tiret, en projet, où il n'est pas fait mention des

.../...

"réserves de bénéfices", qui sont toutefois mentionnées à l'annexe I, 1, C.2, alinéa 1er, premier tiret, de la directive 98/78/CE.

2. Eu égard aux observations formulées plus haut, les auteurs du projet feraient bien de confronter une nouvelle fois le texte intégral de l'annexe V en projet au texte correspondant des annexes de la directive 98/78/CE.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

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. M. VAN DAMME.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME