

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.078/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.078/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 maart 2003 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de vaststelling van de toelatingsvoorwaarden en de werking van het Belgisch Bureau en het Gemeenschappelijk Waarborgfonds", heeft op 20 maart 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 14 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du Bureau belge et du Fonds commun de garantie", a donné le 20 mars 2003 l'avis suivant:

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de wet van 22 augustus 2002 houdende diverse bepalingen betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen op 19 januari 2003 in werking is getreden; dat het nodig is om zo snel mogelijk de toelatingsvoorwaarden en de werking van het Belgisch Bureau en het Gemeenschappelijk Waarborgfonds aan de nieuwe opdrachten van deze organismen aan te passen".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat de aangehaalde motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wet van 22 augustus 2002 houdende diverse bepalingen betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen heeft in de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, een hoofdstuk IVbis ingevoegd, bestaande uit een aantal bepalingen betreffende het Belgisch Bureau en het Gemeenschappelijk Waarborgfonds. Een gelijkaardige regeling was voorheen opgenomen in de artikelen 79 en 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

.../...

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan sommige artikelen die zijn vervat in hoofdstuk IVbis van de genoemde wet van 21 november 1989.

Het ontwerp bevat een groot aantal bepalingen dat overeenstemt met artikelen van twee bestaande koninklijke besluiten, zijnde het koninklijk besluit van 16 december 1981 houdende inwerkingstelling en uitvoering van de artikelen 79 en 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, en het koninklijk besluit van 19 februari 1997 tot uitvoering van artikel 80, § 6, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt blijkens het eerste lid van de aanhef gezocht in de artikelen 19bis-1 tot 19bis-5, 19bis-6, § 3, 19bis-8, § 2, 19bis-13, §§ 2 en 3, en 19bis-15 van de wet van 21 november 1989.

De in het eerste lid van de aanhef weergegeven opsomming van wetsbepalingen is tegelijk te beperkt en te uitgebreid.

2.1. De opsomming is te beperkt omdat erin geen melding wordt gemaakt van artikelen van de wet van 21 november 1989 die moeten worden geacht eveneens rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling. Dat is het geval voor artikel 3, §§ 2 en 3, van de wet van 21 november 1989, dat rechtsgrond biedt voor het bepaalde in artikel 23, § 1, tweede lid, en artikel 23, §§ 2 en 3, van het ontwerp. Dat is ook het geval voor de artikelen 10 en 29bis van de wet van 21 november 1989, die kunnen worden geacht artikel 19 van het ontwerp tot rechtsgrond te strekken. Tot slot biedt artikel 19bis-8, § 1, van de wet van 21 november 1989 mede rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 15 van het ontwerp.

De in het eerste lid van de aanhef opgenomen opsomming van wetsbepalingen is eveneens te beperkt, ermee rekening houdend dat zij niet alle expliciet een bevoegdheid delegeren aan de Koning, en ook een beroep dient te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleent en die het Hem mogelijk maakt om uit de geest en het opzet van de wet de gevolgtrekkingen te halen die daaruit normaal voortvloeien, zonder dat daarbij de wet wordt aangevuld of ervan wordt afgeweken.

Meer bepaald kan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning een beroep worden gedaan in samenhang met de volgende bepalingen van de wet van 21 november 1989 die geen of een onvoldoende expliciete delegatie van bevoegdheid aan de Koning verlenen: artikel 19bis-8, § 1, van de wet, voor wat artikel 15 van het ontwerp betreft; de artikelen 10 en 29bis van de wet, voor wat artikel 19 van het ontwerp betreft; artikel 19bis-13, § 2, van de wet, voor wat de artikelen 20 en 24 tot 26 van het ontwerp betreft.

2.2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van een aantal artikelen van de wet van 21 november 1989, waaromtrent de Raad van State, afdeling wetgeving, niet ziet op welke wijze die artikelen de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Dat is met name het geval voor de artikelen 19bis-4, 19bis-5 en 19bis-15 van de wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De aanhef dient aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid, luidend:

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;"

2. De redactie van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, en dat, gelet op de opmerking onder 1, het tweede lid moet worden, dient te worden aangepast, rekening houdend met hetgeen onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 2

1. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de toelatingen die werden gegeven met toepassing van het reeds genoemde koninklijk besluit van 16 december 1981, geldig blijven "voor zover ze beantwoorden aan de bij dit hoofdstuk bepaalde voorwaarden".

Het is niet duidelijk welke de samenhang is die bestaat tussen deze bepaling van het ontwerp en de artikelen 19bis-1 en 19bis-2 van de wet van 21 november 1989. Uit deze wetsbepalingen blijkt immers dat het Bureau en het Fonds door de Koning worden toegelaten en dat de bestaande organismen "toegelaten (blijven) zolang de Koning geen uitvoering heeft gegeven aan het eerste lid" van respectievelijk de artikelen 19bis-1 en 19bis-2 van de wet, waarin het principe is ingeschreven van de toelating van het Bureau en het Fonds door de Koning onder de door Hem te bepalen voorwaarden.

Het zou meer aansluiten op de genoemde artikelen 19bis-1 en 19bis-2 van de wet van 21 november 1989 indien in artikel 2 van het ontwerp zou worden bepaald dat een nieuwe toelating door de Koning afhankelijk is van een aanpassing van de statuten van de betrokken organismen aan de nieuwe reglementering.

2. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de toelating van het Bureau en het Fonds "door Ons (wordt) verleend bij een met redenen omkleed besluit".

Deze bepaling wordt beter weggelaten omdat ze niets toevoegt aan wat wordt bepaald in, eensdeels, de artikelen 19bis-1 en 19bis-2 van de wet van 21 november 1989 en, anderdeels, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Door op die wijze reeds toepasselijke wetsbepalingen te hernemen, wekt artikel 2, tweede lid, van het ontwerp de indruk dat de Koning die wetsbepalingen zou kunnen wijzigen of de toepassing ervan zou kunnen regelen, wat niet het geval is.

.../...

Artikel 3

De Nederlandse en de Franse tekst van de laatste volzin van artikel 3, § 2, van het ontwerp dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. De verwijzing naar "l'organe compétent", in de Franse tekst, komt immers niet voor in de Nederlandse tekst.

Artikel 4

Luidens artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp is artikel 11 van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen van toepassing op het Fonds "met de nodige aanpassingen" ("moyennant les adaptations nécessaires").

De aangehaalde zinsnede is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat niet duidelijk is door wie dient te worden beoordeeld welke "aanpassingen" "nodig" zijn en waaruit die "aanpassingen" precies bestaan.

Artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp dient, wat dat betreft, te worden verduidelijkt. Indien de stellers van het ontwerp niet op deze suggestie menen te kunnen ingaan kan, ondanks de eraan klevende bezwaren op het vlak van de rechtszekerheid, worden geschreven dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 "van overeenkomstige toepassing" is op het Fonds.

Artikel 8

Naar analogie van de Franse tekst, dient in de Nederlandse tekst van de vierde volzin van artikel 8, § 3, van het ontwerp te worden geschreven: "... binnen een termijn van een maand, te rekenen vanaf die mededeling, per aangetekende brief ...".

Artikel 9

In artikel 9 van het ontwerp moet telkens worden verwezen naar "artikel 8, § 3" en niet naar "artikel 8, § 2" van het ontwerp.

Artikelen 10 en 12

De opmerking die in dit advies is geformuleerd bij artikel 4 van het ontwerp kan ook worden betrokken op de artikelen 10 en 12.

Artikel 21

In artikel 21, 2°), van het ontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Terwijl in de Nederlandse tekst wordt geschreven "..., indien de eigenaar of de verzekeringnemer een vennootschap, een vereniging of een instelling met rechtspersoonlijkheid is, ...", wordt in de Franse tekst geschreven "..., si le propriétaire ou le détenteur du véhicule est une société, une association ou un organisme jouissant de la personnalité juridique, ...". Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 25

In artikel 25, § 1, derde lid, van het ontwerp stemmen de woorden "l'entreprise d'assurances agréée ou dispensée de l'agrément", in de Franse tekst, niet overeen met de woorden "de verzekeringsonderneming", in de Nederlandse tekst. De beide teksten dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 28

Artikel 28 van het ontwerp doet ervan blijken dat het de bedoeling is om de ontworpen regeling in werking te laten treden met ingang van 19 januari 2003, zijnde de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van hoofdstuk IVbis van de wet van 21 november 1989, die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken.

Het valt te betwijfelen of de in het ontwerp opgenomen bepalingen zich lenen tot een retroactieve toepassing. Daarenboven moet worden vastgesteld dat niet kan worden uitgesloten dat het verlenen van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling gevolgen heeft voor de afwikkeling van bestaande schadegevallen.

Er dient derhalve te worden afgezien van het verlenen van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

"de wet van 22 augustus 2002 houdende diverse bepalingen betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen op 19 januari 2003 in werking is getreden; dat het nodig is om zo snel mogelijk de toelatingsvoorwaarden en de werking van het Belgisch Bureau en het Gemeenschappelijk Waarborgfonds aan de nieuwe opdrachten van deze organismen aan te passen".

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime utile d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. La loi du 22 août 2002 portant diverses dispositions relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs a inséré un chapitre IVbis comprenant un certain nombre de dispositions relatives au Bureau belge et au Fonds commun de Garantie dans la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs. Des règles similaires figuraient précédemment dans les articles 79 et 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

.../...

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre certains articles du chapitre IVbis de la loi précitée du 21 novembre 1989.

Le projet comporte un grand nombre de dispositions qui correspondent à des articles figurant dans deux arrêtés royaux existants, à savoir l'arrêté royal du 16 décembre 1981 portant mise en vigueur et exécution des articles 79 et 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances et l'arrêté royal du 19 février 1997 portant exécution de l'article 80, § 6, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

2. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement légal de la réglementation en projet est à rechercher dans les articles 19bis-1 à 19bis-5, 19bis-6, § 3, 19bis-8, § 2, 19bis-13, §§ 2 et 3, et 19bis-15 de la loi du 21 novembre 1989.

L'énumération des dispositions de loi, figurant au premier alinéa du préambule, est à la fois trop restrictive et trop étendue.

2.1. L'énumération est trop restrictive car il n'y est pas fait mention des articles de la loi du 21 novembre 1989 qui doivent être considérés comme procurant également un fondement légal à la réglementation en projet. C'est le cas de l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi du 21 novembre 1989 qui fournit un fondement légal à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, et à l'article 23, §§ 2 et 3, du projet. C'est encore le cas des articles 10 et 29bis de la loi du 21 novembre 1989, qui peuvent être considérés comme servant de fondement légal à l'article 19 du projet. Enfin, l'article 19bis-8, § 1^{er}, de la loi du 21 novembre 1989 procure également un fondement légal à l'article 15 du projet.

L'énumération des dispositions législatives, qui est faite au premier alinéa du préambule, est également trop restrictive car elles ne contiennent pas toutes une délégation de compétence explicite au Roi, et qu'il faut également invoquer le pouvoir général d'exécution attribué au Roi par l'article 108 de la Constitution qui Lui permet de tirer de l'esprit et de l'économie de la loi les conclusions qui en découlent normalement, sans la compléter ou y déroger.

Plus particulièrement, le pouvoir général d'exécution du Roi peut être invoqué en combinaison avec les dispositions de la loi du 21 novembre 1989, citées ci-dessous, qui ne confèrent pas de délégation de compétence au Roi ou ne Lui confèrent qu'une délégation explicite insuffisante: il s'agit de l'article 19bis-8, § 1^{er}, de la loi en ce qui concerne l'article 15 du projet, des articles 10 et 29bis de la loi en ce qui concerne l'article 19 du projet, et de l'article 19bis-13, § 2, de la loi en ce qui concerne les articles 20 et 24 à 26 du projet.

2.2. Le premier alinéa du préambule du projet mentionne un certain nombre d'articles de la loi du 21 novembre 1989, dont le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas en quoi ils procurent un fondement légal à la réglementation en projet. C'est notamment le cas des articles 19bis-4, 19bis-5 et 19bis-15 de la loi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le préambule doit commencer par un nouvel alinéa à insérer, rédigé comme suit:

"Vu l'article 108 de la Constitution;"

2. Compte tenu de l'observation formulée au 2 dans le cadre de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y a lieu d'adapter la formulation du premier alinéa du préambule du projet, soumis pour avis, lequel alinéa doit devenir le deuxième alinéa eu égard à l'observation 1.

.../...

Article 2

1. L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les agréments octroyés en application de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 précité, restent valables "pour autant qu'ils répondent aux conditions prévues par le présent chapitre".

Le rapport entre cette disposition du projet et les articles 19bis-1 et 19bis-2 de la loi du 21 novembre 1989 n'est pas clair. En effet, il ressort de ces dispositions de loi que le Bureau et le Fonds sont agréés par le Roi et que les organismes existants "demeure(nt) agréé(s) tant que le Roi n'a pas mis en oeuvre l'alinéa 1 (lire alinéa 1^{er})", respectivement, des articles 19bis-1 et 19bis-2 de la loi, qui consacrent le principe de l'agrément du Bureau et du Fonds par le Roi aux conditions qu'Il détermine.

Pour plus de cohérence avec les articles 19bis-1 et 19bis-2 précités de la loi du 21 novembre 1989, il faudrait prévoir dans l'article 2 du projet que l'octroi d'un nouvel agrément par le Roi est subordonné à une adaptation des statuts des organismes concernés à la nouvelle réglementation.

2. L'article 2, alinéa 2, du projet dispose que l'agrément du Bureau et du Fonds "est accordé par Nous par la voie d'un arrêté motivé".

Mieux vaudrait omettre cette disposition, dès lors qu'elle n'ajoute rien aux dispositions figurant, d'une part, dans les articles 19bis-1 et 19bis-2 de la loi du 21 novembre 1989 et, d'autre part, dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En reproduisant ainsi des dispositions déjà applicables, l'article 2, alinéa 2, du projet donne à penser que le Roi pourrait modifier ces dispositions de loi ou pourrait en régler l'application, ce qui n'est pas le cas.

Article 3

Il y a lieu de faire concorder les textes français et néerlandais de la dernière phrase de l'article 3, § 2, du projet. En effet, la référence à "l'organe compétent" figurant dans le texte français n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais.

Article 4

Selon l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, l'article 11 de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances est applicable au Fonds "moyennant les adaptations nécessaires" ("met de nodige aanpassingen").

Le membre de phrase cité ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce que parce qu'il ne précise pas qui doit déterminer quelles sont les "adaptations nécessaires" et en quoi elles consistent précisément.

Il faut clarifier l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet sur ce point. Si les auteurs du projet estiment ne pas pouvoir retenir cette suggestion, il peut être précisé, malgré les objections en question dans le domaine de la sécurité juridique, que l'article 11 de l'arrêté royal du 22 février 1991 "est applicable" au Fonds.

Article 8

Par analogie avec le texte français, il faut écrire dans le texte néerlandais de la quatrième phrase de l'article 8, § 3, du projet: "... binnen een termijn van een maand, te rekenen vanaf die mededeling, per aangetekende brief ...".

Article 9

A l'article 9 du projet, il y a lieu de faire référence chaque fois à "l'article 8, § 3" et non pas à "l'article 8, § 2" du projet.

Articles 10 et 12

L'observation formulée dans le présent avis sur l'article 4 du projet peut également porter sur les articles 10 et 12.

.../...

Article 21

Dans l'article 21, 2°), du projet, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais. Le texte français mentionne "..., si le propriétaire ou le détenteur du véhicule est une société, une association ou un organisme jouissant de la personnalité juridique, ...", tandis que le texte néerlandais porte "..., indien de eigenaar of de verzekeringnemer een vennootschap, een vereniging of een instelling met rechtspersoonlijkheid is, ...". Il y a lieu de supprimer cette discordance.

Article 25

A l'article 25, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, les mots "l'entreprise d'assurances agréée ou dispensée de l'agrément" figurant dans le texte français ne correspondent pas aux mots "de verzekeringsonderneming" du texte néerlandais. Il y a lieu d'harmoniser les deux textes.

Article 28

Il ressort de l'article 28 du projet que l'intention est de faire entrer en vigueur la réglementation en projet à partir du 19 janvier 2003, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre IVbis de la loi du 21 novembre 1989, qui procurent un fondement légal à la réglementation en projet.

Il est douteux que les dispositions figurant dans le projet se prêtent à une application rétroactive. En outre, il faut constater qu'il ne peut pas être exclu que l'attribution d'un effet rétroactif à la réglementation en projet affecte le règlement de sinistres survenus.

Il faut dès lors renoncer à attribuer un effet rétroactif à la réglementation en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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 door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME