

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.342/2
DU 23 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 26 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 5 août 1991 portant exécution des articles 8, 8*bis* et 9 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Préambule

1. Les avis de la Commission bancaire, financière et des assurances et de la Commission des assurances n'étant pas obligatoires, il y a lieu de remplacer le mot "Vu" par "Considérant" aux alinéas 3 et 4 du préambule ⁽¹⁾.

2. À l'alinéa 5, il convient d'écrire :

"Vu l'avis 47.342/2 du Conseil d'État, donné le 23 novembre 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽²⁾.

3. Les arrêtés royaux doivent être proposés par tous les ministres qui sont compétents dans les matières qui font l'objet de l'arrêté. En outre, les personnes qui peuvent être chargées de l'exécution d'un arrêté sont les ministres compétents pour agir dans la matière régie par l'arrêté ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 35, www.raadvst-consetat.be.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2, www.raadvst-consetat.be.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 41 et 166, www.raadvst-consetat.be.

Selon l'article 9, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, les dispositions en projet sont arrêtées "sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Affaires économiques".

Il convient, dès lors, d'adapter l'alinéa 6 du préambule et l'article 9 du projet.

Dispositif

Article 1^{er}

Il convient d'écrire : "article 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 août 1991 ... (la suite comme au projet)".

Article 3

L'article 3 du projet prévoit que le Ministre de l'Intérieur ou son délégué peuvent infliger une amende aux compagnies d'assurance qui n'ont pas procédé au versement avant l'échéance prévue à l'article 10 en projet (article 11, § 1^{er}, en projet).

Le montant de l'amende est calculé au *pro rata* du nombre de jours calendrier de retard au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à son opération principale de refinancement la plus récente effectuée avant le premier jour calendrier du semestre en question (article 11, § 2, en projet).

Or, l'article 9, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1979 précitée, dispose :

"Le Roi, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Affaires économiques, fixe le taux dudit supplément ainsi que ses modalités de calcul, de perception et de transfert au fonds [de la sécurité contre l'incendie et l'explosion]. (...)".

Cette disposition n'habilite pas le Roi à mettre en place un régime d'amendes administratives.

Même si cette "amende" devait être considérée comme constituant des intérêts, comme le suggèrent l'économie générale et le texte de la disposition à l'examen, celle-ci suscite des difficultés au regard de l'article 1153, alinéas 1^{er} et 3, du Code civil, dont il résulte qu'en l'absence de disposition légale en sens contraire, les intérêts ne peuvent consister que dans les intérêts légaux à dater d'une sommation préalable à payer.

L'article 3 du projet doit, dès lors, être omis.

Articles 8 et 9

L'un des objets du projet d'arrêté royal consiste à remplacer le système de paiement provisionnel du "supplément" dû, à régulariser au plus tard le 31 mars de l'année qui suit ⁽⁴⁾, par un système de paiement unique à effectuer au plus tard le 30 juin de l'année qui suit ⁽⁵⁾ : dans le système actuellement en vigueur, les entreprises d'assurances doivent payer, pour l'année A, le premier jour de chaque trimestre, un montant de 3 % calculé sur la base d'un quart des primes concernées, émises par elles au cours de l'année A-1, et elles régularisent leur compte au plus tard le 31 mars de l'année A+1 sur la base du montant exact des primes émises par elles au cours de l'année A; dans le système en projet, un seul paiement doit se faire, le 30 juin de l'année A+1, calculé sur la base des primes émises au cours de l'année A.

Il en résulte que, pour l'exercice 2009, les entreprises ont dû effectuer des paiements provisionnels calculés sur la base des primes émises en 2008 et que, selon le texte actuellement en vigueur, elles devraient régulariser leur dû au plus tard le 31 mars 2010 sur la base du total des primes émises en 2009.

L'entrée en vigueur envisagée de l'arrêté royal en projet au 1^{er} janvier 2010 en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, crée une difficulté quant au chevauchement des deux systèmes successifs, que l'alinéa 2 de cette même disposition ne lève que de manière peu claire.

⁽⁴⁾ Article 10 actuel de l'arrêté royal précité du 5 août 1991.

⁽⁵⁾ Article 10 en projet.

Il résulte implicitement de la rédaction de la deuxième phrase de cet alinéa 2 que l'obligation de régulariser en 2010 les montants dûs au titre de l'exercice 2009 est maintenue.

Il ressort également des première et troisième phrases de l'alinéa 2 que, pour l'exercice 2010, c'est-à-dire pour le montant dû sur les primes émises pendant cette année, le premier paiement interviendra le 30 juin 2011 au plus tard.

La rédaction de cette disposition transitoire doit être revue.

L'entrée en vigueur de l'arrêté royal au 1^{er} janvier 2010 prévue par l'article 8, alinéa 1^{er}, suffit en effet à supprimer dès l'exercice 2010 le système "ancien" du paiement provisionnel, auquel il n'y a guère de sens de prévoir une "dérogation", et à rendre applicable l'obligation nouvelle de payer les montants dûs pour l'exercice 2010 à la date du 30 juin 2011 au plus tard. Les première et troisième phrases de l'article 8, alinéa 2, peuvent en conséquence être omises.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 doit être rédigée sous la forme d'une disposition transitoire autonome, prenant place avant l'article 8, réglant le sort des paiements de régularisation dûs pour l'exercice 2009, sans omettre de mentionner la date limite de ces paiements.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. de LEVAL,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.342/2
VAN 23 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 26 oktober 2009 door de Minister van Binnenlandse zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 augustus 1991 tot uitvoering van de artikelen 8, 8*bis* en 9 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Aangezien de adviezen van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen en van de Commissie voor Verzekeringen niet verplicht zijn, moeten in het derde en vierde lid van de aanhef de woorden "Gelet op" vervangen worden door het woord "Overwegende" ⁽¹⁾.

2. In het vijfde lid behoort het volgende geschreven te worden :

"Gelet op advies 47.342/2 van de Raad van State, gegeven op 23 november 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie *beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 35, www.raadvst-consetat.be.

⁽²⁾ Zie *beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2, www.raadvst-consetat.be.

3. Koninklijke besluiten moeten worden voorgedragen door alle ministers die bevoegd zijn voor de aangelegenheden waarop het besluit betrekking heeft. De personen die belast kunnen worden met de uitvoering van een besluit zijn de ministers die bevoegd zijn om op te treden in de bij dat besluit geregelde aangelegenheid ⁽³⁾.

Volgens artikel 9, tweede lid, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, worden de ontworpen bepalingen vastgesteld "op de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Economische Zaken".

Het is dus nodig het zesde lid van de aanhef en artikel 9 van het ontwerp aan te passen.

Dispositief

Artikel 1

Men schrijve : "In artikel 9, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 augustus 1991 ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 3

In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde een boete kunnen opleggen aan verzekeringsmaatschappijen die geen storting gedaan hebben binnen de termijn voorgeschreven in het ontworpen artikel 10 (ontworpen artikel 11, § 1).

⁽³⁾ Zie *beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen nr. 41 en nr. 166, www.raadvst-consetat.be.

Het bedrag van de boete wordt berekend naar rato van het aantal kalenderdagen vertraging tegen de rentevoet die door de Europese Centrale Bank wordt gehanteerd vóór haar recentste basisherfinancieringstransactie die plaats heeft gevonden voor de eerste kalenderdag van het betreffende halfjaar (ontworpen artikel 11, § 2).

Artikel 9, tweede lid, van de voornoemde wet van 30 juli 1979 luidt evenwel als volgt :

"De Koning bepaalt, op de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Economische Zaken, het percentage van genoemde heffing, inning en overdracht aan het [veiligheidsfonds voor preventie en bestrijding tegen brand en ontploffing]. (...)"

Deze bepaling machtigt de Koning niet om te voorzien in een stelsel van administratieve boetes.

Zelfs als die "boete" geacht moeten worden interest te zijn, zoals naar voren lijkt te komen uit de algemene economie en uit de tekst van de onderzochte bepaling, doet ze problemen rijzen uit het oogpunt van artikel 1153, eerste en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, waaruit voortvloeit dat bij ontstentenis van een andersluidende wetsbepaling, de interest alleen wettelijke interest kan zijn, te rekenen van een voorafgaande aanmaning tot betaling.

Artikel 3 van het ontwerp dient derhalve te vervallen.

Artikelen 8 en 9

Een van de doelstellingen van het ontwerp van koninklijk besluit bestaat in de vervanging van het systeem van provisionele betaling van de verschuldigde "heffing", af te rekenen uiterlijk op 31 maart van het erop volgende jaar ⁽⁴⁾, door een systeem van eenmalige betaling, te verrichten uiterlijk op 30 juni van het volgende jaar ⁽⁵⁾ : in het systeem dat thans van kracht is, moeten verzekeringsondernemingen voor

⁽⁴⁾ Huidig artikel 10 van het voornoemde koninklijk besluit van 5 augustus 1991.

⁽⁵⁾ Ontworpen artikel 10.

het jaar A, op de eerste dag van elk kwartaal, een bedrag betalen van 3 %, berekend op basis van één vierde van de betrokken premies die ze gedurende het jaar A-1 hebben uitgegeven en maken zij een definitieve afrekening uiterlijk op 31 maart van het jaar A+1 op basis van het exacte bedrag van de premies die ze hebben uitgegeven tijdens het jaar A; in het ontworpen systeem hoeft slechts één betaling te worden gedaan op 30 juni van het jaar A+1, berekend op de grondslag van de premies die tijdens het jaar A zijn uitgegeven.

Hieruit volgt dat voor het boekjaar 2009 de ondernemingen provisionele betalingen hebben moeten doen berekend op basis van de premies uitgegeven in 2008 en dat zij, volgens de thans geldende regeling, de door hen verschuldigde bedragen zouden moeten vereffenen uiterlijk op 31 maart 2010 op grondslag van het totaal van de premies uitgegeven in 2009.

De beoogde inwerkingtreding van het ontworpen koninklijk besluit op 1 januari 2010, krachtens artikel 8, eerste lid, doet een probleem rijzen wat betreft de overlapping van de twee opeenvolgende systemen, dat door het tweede lid van diezelfde bepaling slechts zeer onduidelijk wordt ondervangen.

Uit de redactie van de tweede zin van dat tweede lid vloeit impliciet voort dat de verplichting om in 2010 de voor het boekjaar 2009 verschuldigde bedragen af te rekenen, behouden blijft.

Uit de eerste en derde zin van het tweede lid blijkt eveneens dat voor het boekjaar 2010, dat wil zeggen voor het bedrag verschuldigd op de premies die gedurende dat jaar zijn uitgegeven, de eerste betaling uiterlijk op 30 juni 2011 gedaan moet worden.

De redactie van die overgangsbepaling dient te worden herzien.

De inwerkingtreding van het koninklijk besluit op 1 januari 2010, zoals bepaald in artikel 8, eerste lid, is immers voldoende om met ingang van het boekjaar 2010 het "oude" systeem van provisionele betaling op te heffen, voor welk systeem het nauwelijks zin heeft om in een "afwijking" te voorzien, en om uitvoering te geven aan de nieuwe verplichting om de voor het boekjaar 2010 verschuldigde bedragen uiterlijk te betalen op 30 juni 2011. De eerste en derde zin van artikel 8, tweede lid, kunnen bijgevolg worden weggelaten.

De tweede zin van het tweede lid moet worden gesteld in de vorm van een autonome overgangsbepaling, die vóór artikel 8 moet komen, en waarin de regularisatiebetalingen verschuldigd voor het boekjaar 2009 geregeld worden, waarbij niet nagelaten mag worden de uiterlijke datum voor die betalingen te vermelden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. de LEVAL,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS