RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.440/1
van 8 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Minister van Economie en Consumenten ‘tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau van de tarifering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.440/1
du 8 mars 2019

sur

un projet d’arrêté du Ministre de l’Économie et des Consommateurs ‘portant approbation du règlement d’ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification’

‡LW-BCDTOEHFF-GFEEAXV‡

Op 12 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau van de tarifering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2019.

*

Le 12 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 février 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2019.

*

‡LW-BCDTOEHFF-GFEEAXV‡

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het goedkeuren van het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau voor de tarifering, dat door de Koning met toepassing van artikel 217, § 1, van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen' is opgericht met als taak "op verzoek van de meest gerede partij de voorstellen tot bijpremie of de weigeringen van de verzekeringen te onderzoeken".

2. Alhoewel in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond wordt verwezen naar artikel 12, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014 'tot regeling van sommige verzekeringsovereenkomsten tot waarborg van de terugbetaling van het kapitaal van een hypothecair krediet', lijkt het ontwerp veeleer betrekking te hebben op de goedkeuring van het huishoudelijk reglement zoals dit is opgesteld door de leden van het Opvolgingsbureau overeenkomstig het eerste lid van artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 10 april 2014.[1]

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze vaststelling kan worden bijgetreden. De gemachtigde antwoordde:

> "De aanpassing van het huishoudelijk reglement volgt op de benoeming van een ondervoorzitter. Deze benoeming geschiedde bij KB van 12 december 2018 tot benoeming van de plaatsvervangend voorzitter van het Opvolgingsbureau voor de tarifering bedoeld in artikel 217 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen. Dit besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 2019.
>
> Bij mail van 11 februari 2019 werden wij ingelicht van de wijziging van het huishoudelijk reglement die unaniem door de leden van het Opvolgingsbureau werd goedgekeurd. Op de zitting van 15 februari werd dan de formele goedkeuring ter zitting gedaan (…).
>
> Ik wil er ook even op wijzen dat (…) art. 12 van het KB (…) tot doel had dat er snel na uitvaardiging van dit KB een huishoudelijk reglement zou worden vastgesteld en als dusdanig slaat op het allereerste huishoudelijk reglement.
>
> Zo'n reglement is uiteraard geen statisch gegeven. Daar het eerste huishoudelijk reglement via MB wordt goedgekeurd/vastgesteld, is het logisch dat latere wijzigingen eveneens de goedkeuring via deze weg moeten krijgen."

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het goedkeuren van het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau voor de tarifering, zoals dat werd aangepast aan de regeling die inzake de plaatsvervanging van de voorzitter werd voorzien in artikel 217, § 2, vijfde lid, van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen', zoals gewijzigd bij de wet van 26 oktober 2015. Tevens blijkt eruit dat het ontwerp van huishoudelijk reglement door de leden van het Opvolgingscomité is aangepast en "binnen 2 maanden na de bekendmaking van het benoemingsbesluit [van de plaatsvervangend voorzitter]" voor goedkeuring aan de ministers bevoegd voor Economie en voor Volksgezondheid is bezorgd zoals artikel 12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014 het voorschrijft.

[1] Met het ontworpen ministerieel besluit lijken de ministers bevoegd voor Economie en voor Volksgezondheid met andere woorden niet met toepassing van artikel 12, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014 zelf het huishoudelijk reglement te hebben vastgesteld omdat het Opvolgingsbureau er niet in zou zijn geslaagd om tijdig een huishoudelijk reglement op te stellen.

‡LW-BGDTOEHFF-GFEEAXV‡

In het gegeven geval wordt het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau voor de tarifering aangepast in het licht van een door de wetgever doorgevoerde wijziging met betrekking tot de plaatsvervanging van de voorzitter. Tevens werd voldaan aan de voorwaarden die worden vermeld in artikel 12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014 met betrekking tot de goedkeuring van een door de leden van het Opvolgingsbureau voor de tarifering opgesteld ontwerp van huishoudelijk reglement.

In casu kan worden aangenomen dat de procedure van goedkeuring, bedoeld in artikel 12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014, kan worden toegepast, rekening houdend met de door de wetgever gewilde wijzigingen inzake plaatsvervanging van de voorzitter. Of dit ook het geval zou zijn ingeval een lid van het Opvolgingsbureau voor de tarifering zou worden vervangen zonder dat daartoe een aanleiding in een wetswijziging kan worden gevonden, is onduidelijk. Zoals de gemachtigde meedeelde was de finaliteit van artikel 12 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 immers in de eerste plaats gericht op het tot stand komen van het eerste huishoudelijk reglement. Het voornoemde artikel 12 bevat derhalve geen of minstens een onvoldoende duidelijke regeling voor het goedkeuren en vaststellen van latere wijzigingen aan het initiële reglement. Het verdient daarom aanbeveling om de regeling in artikel 12 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 bij een volgende gelegenheid in dat opzicht aan te passen, teneinde mogelijke rechtsonzekerheid bij de toepassing ervan te vermijden.

3. De goedkeuring van het huishoudelijk reglement met toepassing van artikel 12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014, moet worden aangemerkt als een handeling van administratief toezicht die niet het reglementaire karakter heeft dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving erover zou kunnen adviseren.[2]

De afdeling Wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om advies te geven over artikel 1 van het haar voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit.

4. Artikel 2 van het ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het opheffen van het ministerieel besluit van 24 december 2014 'tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Opvolgingsbureau van de tarifering'. Het betrokken ministerieel besluit is tot stand gekomen met toepassing van artikel 12, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 april 2014 (vaststelling van het huishoudelijk reglement door de bevoegde ministers) en had een reglementair karakter. De opheffingsbepaling in artikel 2 van het ontwerp moet bijgevolg eveneens worden beschouwd als zijnde van reglementaire aard. Bij de betrokken bepaling zijn evenwel geen opmerkingen te maken.

*

[2] Vaste rechtspraak: zie onder meer RvS 17 april 1985, nr. 25.242, VZW Union wallonne des entreprises; RvS 2 juni 1992, nr. 39.561, Bohets; RvS 18 mei 2005, nr. 144.528, Nagiël en Vermuyten.

‡LW-BCDTOEHFF-GFEEAXV‡

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'approuver le règlement d'ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification, créé par le Roi en application de l'article 217, § 1er, de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances' et qui a pour mission « d'examiner les propositions de surprime ou les refus d'assurance, à la demande de la partie la plus diligente ».

2. Bien, qu'à titre de fondement juridique, le deuxième alinéa du préambule du projet vise l'article 12, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 avril 2014 'réglementant certains contrats d'assurance visant à garantir le remboursement du capital d'un crédit hypothécaire', le projet paraît plutôt concerner l'approbation du règlement d'ordre intérieur établi par les membres du Bureau du suivi conformément à l'alinéa 1er de l'article 12, § 2, de l'arrêté royal du 10 avril 2014[1].

Il a été demandé au délégué si ce constat peut être confirmé. Il a répondu comme suit :

> « De aanpassing van het huishoudelijk reglement volgt op de benoeming van een ondervoorzitter. Deze benoeming geschiedde bij KB van 12 december 2018 tot benoeming van de plaatsvervangend voorzitter van het Opvolgingsbureau voor de tarifering bedoeld in artikel 217 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen. Dit besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 2019.
>
> Bij mail van 11 februari 2019 werden wij ingelicht van de wijziging van het huishoudelijk reglement die unaniem door de leden van het Opvolgingsbureau werd goedgekeurd. Op de zitting van 15 februari werd dan de formele goedkeuring ter zitting gedaan (…).
>
> Ik wil er ook even op wijzen dat (…) art. 12 van het KB (…) tot doel had dat er snel na uitvaardiging van dit KB een huishoudelijk reglement zou worden vastgesteld en als dusdanig slaat op het allereerste huishoudelijk reglement.
>
> Zo'n reglement is uiteraard geen statisch gegeven. Daar het eerste huishoudelijk reglement via MB wordt goedgekeurd/vastgesteld, is het logisch dat latere wijzigingen eveneens de goedkeuring via deze weg moeten krijgen ».

Il peut être déduit de ces précisions que le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'approuver le règlement d'ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification, tel qu'il a été adapté aux dispositions en matière de suppléance du président prévues à l'article 217, § 2, alinéa 5, de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances', modifiée par la loi du 26 octobre 2015. Il en ressort en outre que le projet de règlement intérieur a été adapté par les membres du Bureau du suivi et transmis « dans les 2 mois après la publication de l'arrêté de nomination [du président suppléant] » pour approbation aux ministres ayant l'Économie et la Santé publique dans leurs attributions, ainsi que le prescrit l'article 12, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 2014.

[1] En d'autres termes, il ne ressort pas de l'arrêté ministériel en projet que les ministres ayant l'Économie et la Santé publique dans leurs attributions ont, en application de l'article 12, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 avril 2014, eux-mêmes fixé le règlement d'ordre intérieur, au motif que le Bureau de suivi ne serait pas parvenu à l'établir en temps utile.

‡LW-BGDTOEHFF-GFEEAXV‡

En l'occurrence, le règlement d'ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification a été adapté au regard d'une modification relative à la suppléance du président apportée par le législateur. Il a en outre été satisfait aux conditions mentionnées à l'article 12, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 2014 en ce qui concerne l'approbation d'un projet de règlement d'ordre intérieur établi par les membres du Bureau du suivi de la tarification.

En l'espèce, il peut être admis que la procédure d'approbation visée à l'article 12, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 2014, peut être appliquée, eu égard aux modifications en matière de suppléance du président voulues par le législateur. Il n'est pas certain que tel serait également le cas si un membre du Bureau du suivi de la tarification était remplacé sans qu'il soit possible de le justifier par une modification législative. Comme le délégué l'a communiqué, la finalité première de l'article 12 de l'arrêté royal du 10 avril 2014 était en effet l'élaboration du premier règlement d'ordre intérieur. L'article 12 précité ne comporte dès lors pas de dispositions, ou à tout le moins pas de dispositions suffisamment précises, pour approuver et établir des modifications ultérieures au règlement initial. Il est dès lors recommandé d'adapter dans cette optique les dispositions inscrites à l'article 12 de l'arrêté royal du 10 avril 2014 lors d'une prochaine occasion, afin d'éviter une incertitude juridique éventuelle lors de son application.

3. L'approbation du règlement d'ordre intérieur en application de l'article 12, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 avril 2014, doit être considérée comme un acte de tutelle administrative qui, dès lors, n'a pas le caractère réglementaire que requiert l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la section de législation puisse en connaître[2].

La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur l'article 1er du projet d'arrêté ministériel qui lui est soumis.

4. L'article 2 du projet d'arrêté ministériel a pour objet d'abroger l'arrêté ministériel du 24 décembre 2014 'visant à établir le règlement d'ordre intérieur du Bureau du suivi de la tarification'. Cet arrêté ministériel a été élaboré en application de l'article 12, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 avril 2014 (établissement du règlement d'ordre intérieur par les ministres compétents) et avait un caractère réglementaire. La disposition abrogatoire figurant à l'article 2 du projet doit par conséquent également être considérée comme ayant un caractère réglementaire. Cette disposition ne donne toutefois lieu à aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[2] Jurisprudence constante : voir notamment C.E., 17 avril 1985, n° 25.242, A.S.B.L. Union wallonne des entreprises; C.E., 2 juin 1992, n° 39.561, Bohets; C.E., 18 mai 2005, n° 144.528, Nagiël et Vermuyten.

‡LW-BGDTOEHFF-GFEEAXV‡