



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.270/1
van 17 november 2020

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
13 februari 1991 houdende de
inwerkingtreding en uitvoering
van de wet van
21 november 1989 betreffende
de verplichte
aansprakelijkheidsverzekering
inzake motorrijtuigen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.270/1
du 17 novembre 2020

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
13 février 1991 portant mise en
vigueur et exécution de la loi
du 21 novembre 1989 relative
à l'assurance obligatoire de la
responsabilité en matière de
véhicules automoteurs’

Op 10 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1991 houdende de inwerkingtreding en uitvoering van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, 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 17 november 2020.

*

Le 10 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 13 février 1991 portant mise en vigueur et exécution de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 novembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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 17 novembre 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met het uitvoeringsbesluit (2020/1358/EU) van de Europese Commissie van 28 september 2020 betreffende de toepassing van richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen die gewoonlijk in Bosnië en Herzegovina zijn gestald, aanleiding kan geven, dat in werking treedt op 19 oktober 2020; gelet op het feit dat het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie tot gevolg heeft dat de lidstaten met ingang van 19 oktober 2020 afzien van het verrichten van controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid ten aanzien van alle typen voertuigen die gewoonlijk op het grondgebied van Bosnië en Herzegovina zijn gestald, met uitzondering van in dat land geregistreerde militaire voertuigen, bij hun binnenkomst in de Unie; gelet op het feit dat de territoriale dekking van de grensverzekering moet worden aangepast aan de eisen van het uitvoeringsbesluit van de Commissie en dat elke vertraging bij de toepassing van dat uitvoeringsbesluit een nadeel berokkent aan de betrokken automobilisten doordat zij niet in aanmerking komen voor de in dat uitvoeringsbesluit voorziene vrijstelling van controles”.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de vermelding van de Staat Bosnië en Herzegovina toe te voegen aan de lijst van landen opgesomd in de artikelen 2, tweede lid, en 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 februari 1991 ‘houdende de inwerkingtreding en uitvoering van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Door deze aanvulling worden motorrijtuigen die gewoonlijk gestald zijn op het grondgebied van Bosnië en Herzegovina zonder internationaal verzekeringsbewijs toegelaten tot het verkeer in België en moet de verplichte verzekering ook de schade omvatten toegebracht door feiten die voorgevallen zijn op het grondgebied van deze Staat.

Met de ontworpen wijziging wordt beoogd om de regelgeving in overeenstemming te brengen met het uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1358 van de Commissie van 28 september 2020 ‘betreffende de toepassing van Richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen die gewoonlijk in Bosnië en Herzegovina zijn gestald, aanleiding kan geven’. In artikel 1 van het voornoemde uitvoeringsbesluit wordt bepaald dat de lidstaten met ingang van 19 oktober 2020 afzien van het verrichten van controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid voor alle typen voertuigen die gewoonlijk op het grondgebied van Bosnië en Herzegovina zijn gestald, met uitzondering van in dat land geregistreerde militaire voertuigen, bij hun binnenkomst in de Unie.

Het is de bedoeling om de ontworpen regeling te laten terugwerken tot 19 oktober 2020 (artikel 3 van het ontwerp).

4. Het ontworpen koninklijk besluit kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 2, § 2, derde lid, en 3, § 1, tweede lid, van de wet van 21 november 1989 ‘betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Artikel 2, § 2, derde lid, van de wet, luidt:

“De Koning bepaalt welke voertuigen voor de uitvoering van [de wet van 21 november 1989] geacht worden gewoonlijk in het buitenland te zijn gestald. Hij stelt vast op welke wijze die voertuigen in België worden toegelaten en kan overlegging van een internationaal verzekeringsbewijs eisen”.

Artikel 3, § 1, tweede lid, van dezelfde wet, bepaalt:

“De verzekering moet, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, de schade omvatten welke aan personen en aan goederen wordt toegebracht door feiten die voorgevallen zijn op het grondgebied van de Staten die de Koning bepaalt. Hierin is begrepen de schade toegebracht aan personen die, onder welke titel ook, worden vervoerd door het verzekerd motorrijtuig”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Artikel 3 van het ontwerp doet ervan blijken dat het te nemen besluit uitwerking zal hebben met ingang van 19 oktober 2020. Aldus wordt aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht verleend.

Men weet dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten of situaties worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat de retroactiviteit die zij aan het ontworpen koninklijk besluit beogen toe te kennen, kan worden ingepast in één van de opgesomde gevallen waarin terugwerkende kracht toegelaten is. Zonder dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, voldoende kennis heeft van de gebeurlijke toepassing die de ontworpen regeling nu al heeft in de praktijk, stelt hij vast dat uit artikel 2 van het ontwerp bijkomende verplichtingen lijken voort te vloeien met betrekking tot de voorwaarden waaraan de verplichte aansprakelijkheidsverzekering dient te voldoen, waaromtrent de vraag kan rijzen of dergelijke verplichtingen zich wel tot een retroactieve toepassing lenen.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

« door de omstandigheid om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met het uitvoeringsbesluit (2020/1358/EU) van de Europese Commissie van 28 september 2020 betreffende de toepassing van richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen die gewoonlijk in Bosnië en Herzegovina zijn gestald, aanleiding kan geven, dat in werking treedt op 19 oktober 2020; gelet op het feit dat het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie tot gevolg heeft dat de lidstaten met ingang van 19 oktober 2020 afzien van het verrichten van controle op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid ten aanzien van alle typen voertuigen die gewoonlijk op het grondgebied van Bosnië en Herzegovina zijn gestald, met uitzondering van in dat land geregistreerde militaire voertuigen, bij hun binnenkomst in de Unie; gelet op het feit dat de territoriale dekking van de grensverzekering moet worden aangepast aan de eisen van het uitvoeringsbesluit van de Commissie en dat elke vertraging bij de toepassing van dat uitvoeringsbesluit een nadeel berokkent aan de betrokken automobilisten doordat zij niet in aanmerking komen voor de in dat uitvoeringsbesluit voorziene vrijstelling van controles ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'ajouter la mention de l'État de Bosnie-Herzégovine à la liste des pays énumérés aux articles 2, alinéa 2, et 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 février 1991 'portant mise en vigueur et exécution de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs' (articles 1^{er} et 2 du projet).

Par cet ajout, les véhicules automoteurs ayant leur stationnement habituel sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine sont admis à la circulation en Belgique sans être munis d'un certificat international d'assurance et l'assurance obligatoire doit également englober les dommages causés par des faits survenus sur le territoire de cet État.

La modification en projet vise à mettre la réglementation en conformité avec la décision d'exécution (UE) 2020/1358 de la Commission du 28 septembre 2020 'sur l'application de la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles de l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs ayant leur stationnement habituel en Bosnie-Herzégovine'. L'article 1^{er} de la décision d'exécution précitée dispose qu'à partir du 19 octobre 2020, les États membres s'abstiennent d'effectuer des contrôles de l'assurance de la responsabilité civile pour tous les types de véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, à l'exception des véhicules militaires immatriculés dans ce pays, à l'entrée de ces véhicules dans l'Union.

L'intention est de faire rétroagir les dispositions en projet au 19 octobre 2020 (article 3 du projet).

4. L'arrêté royal en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans les articles 2, § 2, alinéa 3, et 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs', visés au premier alinéa du préambule du projet.

L'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi s'énonce comme suit :

« Le Roi détermine quels sont les véhicules qui sont réputés, pour l'exécution de la (...) loi [du 21 novembre 1989], avoir leur stationnement habituel à l'étranger. Il fixe les modalités d'admission de ces véhicules en Belgique et il peut exiger la production d'un certificat international d'assurance ».

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi, dispose :

« L'assurance doit garantir, aux conditions que le Roi détermine, les dommages causés aux personnes et aux biens par des faits survenus sur le territoire des États déterminés par le Roi. Elle doit garantir les dommages causés aux personnes transportées à quelque titre que ce soit par le véhicule assuré ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Il ressort de l'article 3 du projet que l'arrêté envisagé produira ses effets le 19 octobre 2020. Le régime en projet se voit donc attribuer un effet rétroactif.

Nul n'ignore que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations ou des droits acquis.

Les auteurs du projet devront veiller à ce que la rétroactivité qu'ils envisagent d'attribuer à l'arrêté royal en projet puisse s'inscrire dans l'un des cas énumérés dans lesquels la rétroactivité est autorisée. Sans avoir une connaissance suffisante de l'application éventuelle que les dispositions en projet auront d'ores et déjà dans la pratique, le Conseil d'État, section de législation, constate que des obligations supplémentaires semblent résulter de l'article 2 du projet en ce qui concerne les conditions auxquelles l'assurance obligatoire de la responsabilité doit satisfaire; on peut se demander à ce sujet si pareilles obligations se prêtent effectivement à une application rétroactive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME