



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.059/1/V
van 22 augustus 2023

avis 74.059/1/V
du 22 août 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
29 mei 2018 betreffende de
bescherming tegen insolventie
bij de verkoop van
pakketreizen, gekoppelde
reisarrangementen en
reisdiensten'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
29 mai 2018 relatif à la
protection contre
l'insolvabilité lors de la vente
de voyages à forfait, de
prestations de voyage liées et
de services de voyage'

Op 10 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 24 augustus 2023,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 betreffende de bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Kaat LEUS en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 augustus 2023.

*

Le 10 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 24 août 2023 **, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 29 mai 2018 relatif à la protection contre l'insolvabilité lors de la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 août 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Kaat LEUS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 août 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 ‘betreffende de bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

Het ontwerp strekt tot de invoeging van een definitie van het begrip “de verzekeringsovereenkomst” in artikel 2 van het te wijzigen koninklijk besluit (artikel 1 van het ontwerp), de opheffing van een artikel in het koninklijk besluit van 29 mei 2018 inzake zekerheden (artikel 2), het wijzigen van de voorwaarden waaronder een verzekering wordt toegestaan of behouden (artikel 3), en de invoeging van de verplichting voor de verzekeraar om op zijn website een openbaar toegankelijke geactualiseerde lijst van professionelen met wie een verzekeringsovereenkomst werd afgesloten, bij te houden (artikel 5). Daarnaast omvat het ontwerp een in het te wijzigen koninklijk besluit nieuw in te voegen hoofdstuk 4/1 dat de nadere regels omvat inzake de bijdragen aan de tussenkomst van het Fonds voor de tussenkomst van de Staat in het kader van de insolventieverzekering van professionelen in de reissector dat wordt beheerd door de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (artikel 6).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023 (artikel 7).

3. De ontworpen regeling vindt in beginsel – en onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2 wordt opgemerkt – rechtsgrond in de in de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen van de wet van 21 november 2017 ‘betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’, zoals gewijzigd of ingevoegd bij de wet van 5 juni 2023¹.

3.1. De artikelen 1 tot 4 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 60, tweede lid, doch ook in artikel 74 van de wet van 21 november 2017. Deze bepalingen omvatten gelijkaardige machtigingen aan de Koning om de voorwaarden te bepalen waaraan de in artikel 60 van dezelfde wet bedoelde verzekeringsovereenkomst moet voldoen.² Er kan in de aanhef dan ook naar beide bepalingen worden verwezen.

¹ Wet van 5 juni 2023 ‘tot wijziging van de wet van 21 november 2017 betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

² Wat artikel 2 van het ontwerp betreft, moet er daarbij rekening mee worden gehouden dat de rechtsgrond voor de opheffing van een reglementair besluit in beginsel is gelegen in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor dat besluit zelf. Zie bijvoorbeeld adv.RvS 71.759/1/V van 3 augustus 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 10 december 2021 houdende een generieke waarborgregeling voor ondernemingen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 april 2009 tot uitvoering van Hoofdstuk III/1 van het decreet van 6 februari 2004 betreffende een waarborgregeling voor kleine, middelgrote en grote ondernemingen’, opmerking 3.

Artikel 6 van het ontwerp, dat de artikelen 17/1 tot 17/5 invoegt in het koninklijk besluit van 29 mei 2018, vindt in beginsel rechtsgrond in de machtigingen aan de Koning die zijn opgenomen in artikel 60/1, § 2, derde lid, en § 3, derde lid, en in artikel 60/2, § 2, van de wet van 21 november 2017, zoals ingevoegd bij de wet van 5 juni 2023. Het ontworpen artikel 17/1 vindt rechtsgrond in artikel 60/1, § 2, derde lid, en artikel 60/2, § 2, van de wet van 21 november 2017, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet.

3.2. Wat echter artikel 5 van het ontwerp betreft, dat ertoe strekt verzekeraars rechtstreeks te verplichten om op hun website een openbaar toegankelijke geactualiseerde lijst bij te houden van professionelen met wie een verzekeringsovereenkomst werd afgesloten, rijst ernstige twijfel of daarvoor rechtsgrond kan worden gezocht in enige bepaling van de wet van 21 november 2017.

Een dergelijke verplichting vormt alvast geen voorwaarde waaraan een verzekeringsovereenkomst moet voldoen, waardoor niet kan worden gesteund op de machtigingen vermeld in artikel 60, tweede lid, en artikel 74 van de wet van 21 november 2017. Deze regeling houdt evenmin verband met de in de artikelen 60/1 en 60/2 van de wet van 21 november 2017 opgenomen regeling.

Gevraagd of er rechtsgrond kan worden gevonden in een andere wettelijke bepaling, stelde de gemachtigde:

“Artikel 63 van de wet van 21 november 2017, dat een letterlijke omzetting is van artikel 18.3 van de Richtlijn 2015/2302, bepaalt:

‘Het centrale contactpunt stelt alle nodige informatie beschikbaar over de bij of krachtens de wet gestelde eisen voor bescherming bij insolventie en de entiteit of entiteiten die instaan voor de bescherming bij insolventie voor specifieke organisatoren en doorverkopers die op het Belgische grondgebied zijn gevestigd. Dat contactpunt biedt aan de contactpunten van de lidstaten toegang tot alle beschikbare overzichten van organisatoren en doorverkopers die voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van bescherming bij insolventie. Dergelijke overzichten zijn openbaar toegankelijk, ook online.’

Aldus voorziet artikel 63 de wet van 21 november 2017 dat er publiek en online toegankelijke overzichten beschikbaar dienen te zijn van alle reisbureaus die op het Belgische grondgebied zijn gevestigd en die voldoen aan hun verplichting om te beschikken over een geldige insolventieverzekering.

Om te voldoen aan deze bepaling, heeft de FOD Economie aan alle insolventieverzekeraars die actief zijn in België gevraagd om op hun eigen website een overzicht te publiceren van reisbureaus die verzekerd zijn bij die verzekeraar. De FOD Economie heeft vervolgens de hyperlink naar al deze overzichten gepubliceerd op haar website: <https://economie.fgov.be/nl/themas/consumentenbescherming/reizen/uw-rechten-als-reiziger/bescherming-bij-insolventie>.

Artikel 5 van het ontwerp-KB heeft enkel tot doel om deze bestaande praktische uitvoering van artikel 63 van de wet van 21 november 2017 reglementair te verankeren.

Naast de gevallen waarin de grondwetgever of de wetgever bepaalde bevoegdheden aan de uitvoerende macht toewijst, beschikt de uitvoerende macht over een algemene bevoegdheid om de wetgevende normen uit te voeren, ongeacht of die wetgevende normen

betrekking hebben op de residuaire of de voorbehouden aangelegenheden. Die bevoegdheid vloeit voor de federale overheid voort uit artikel 108 van de Grondwet.

De uitvoering van artikel 63 de wet van 21 november 2017, en meer in het bijzondere de laatste zin ervan, vergt dat er op de insolventieverzekeraars een verplichting rust om de lijst van de verzekerde reisbureaus te publiceren op hun website. Artikel 5 van het ontwerp-KB voorziet in deze uitvoering.

Met andere woorden dient de rechtsgrond van artikel 5 van het ontwerp-KB te worden gezocht in artikel 108 van de Grondwet juncto artikel 63 van de wet van 21 november 2017.”

Artikel 108 van de Grondwet draagt de Koning op de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken, toch komt het hem op grond van het voornoemde artikel toe uit het beginsel van de wet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft.³

Wanneer blijkt, om de hierna uiteengezette redenen, dat op basis van de bestaande wetgeving voor verzekeraars geen verplichting voorligt tot het publiek bekendmaken van de in artikel 5 bedoelde lijst, dient te worden opgemerkt dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid niet zover reikt dat op grond daarvan de Koning nieuwe verplichtingen in die zin zou kunnen opleggen.

Artikel 63 van de wet van 21 november 2017, dat een weergave is van artikel 18.3 van richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad’, legt enkel informatie- en transparantieverplichtingen op aan het centrale contactpunt in de zin van die wet.⁴ De Koning kan weliswaar op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid informatieverplichtingen opleggen aan verzekeraars om het centrale contactpunt bepaalde gegevens of overzichten te bezorgen opdat het centrale contactpunt dat er krachtens artikel 62 van diezelfde wet mee is belast om de administratieve samenwerking en het toezicht op organisatoren en doorverkopers die actief zijn in verschillende lidstaten te vergemakkelijken, aan zijn verplichtingen kan voldoen,⁵ maar er kan geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid om verzekeraars rechtstreeks de verplichting op te leggen tot het bekendmaken van een openbaar toegankelijke lijst die door elkeen

³ Zie o.m.: Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-90.

⁴ Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de wet van 21 november 2017 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2653/001, 57): “Om op het vlak van bescherming bij insolventie de grensoverschrijdende administratieve samenwerking en het toezicht op organisatoren die actief zijn in verschillende lidstaten te vergemakkelijken, moeten in de verschillende lidstaten centrale contactpunten worden aangewezen. (...) De artikelen 63 en 64 leggen de opdrachten van het centraal contactpunt vast.”

⁵ Zie de informatie- en meldingsverplichtingen vermeld in het bestaande artikel 8, §§ 1 tot 3, van het koninklijk besluit van 29 mei 2018.

(en dus niet enkel het centrale contactpunt en contactpunten van andere lidstaten) raadpleegbaar is, des te meer wanneer daarin ook persoonsgegevens zijn of kunnen worden verwerkt.⁶

Voorts betreft het in de tekst van artikel 63 van de wet van 21 november 2017 bedoelde overzicht een lijst (of overzicht) van “organisatoren en doorverkopers die voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van bescherming bij insolventie” terwijl in de ontworpen regeling gewag wordt gemaakt van een lijst van “professionelen, bedoeld in artikel 2, 7°, van de wet, met wie een verzekeringsovereenkomst is afgesloten”. Het begrip “professionelen” bedoeld in artikel 2, 7°, van de wet van 21 november 2017 is nochtans een ruimer begrip dan de begrippen “organisator” en “doorverkoper” zoals gedefinieerd in artikel 2, 8° en 9°, van diezelfde wet zodat ook vanuit dat oogpunt artikel 5 van het ontwerp rechtsgrond lijkt te ontberen. De in de ontworpen regeling geviseerde lijst van “professionelen” als bedoeld in artikel 2, 7°, van de wet van 21 november 2017 lijkt immers meer marktdeelnemers te omvatten dan de “organisatoren” en “doorverkopers” bedoeld in artikel 63, gelezen in samenhang met artikel 2, 8° en 9°, van diezelfde wet.

De omstandigheid dat de administratie in het verleden verzekeraars verzocht heeft om de in artikel 5 van het ontwerp bedoelde lijst bekend te maken, verandert daaraan niets.

Het lijkt dan ook raadzaam een duidelijke rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp te creëren waarbij ook rekening wordt gehouden met de vereisten zoals die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien.

Wanneer immers de bedoeling voorligt een dergelijke nieuwe gegevensstroom in te richten, wordt er, voor zoveel als nodig, aan herinnerd dat krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, geldt dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁷

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens bij wet worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het

⁶ De “professionelen” in de zin van artikel 5 van het ontwerp kunnen natuurlijke personen zijn (zie de definitie in artikel 2, 7°, van de wet van 21 november 2017).

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

bewaren van de gegevens.⁸ Wat betreft de voormelde nieuwe gegevensstroom zijn onder meer de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens immers niet geregeld bij wet, wat moet worden verholpen.

Vermits de lijst van “professionelen” in de zin van de ontworpen regeling (artikel 5 van het ontwerp) natuurlijke personen kunnen zijn (zie de definitie in artikel 2, 7°, van de wet van 21 november 2017) en de gemachtigde meedeelde dat niet om advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is verzocht, moet er ten slotte ook rekening mee worden gehouden dat deze vormvereiste alsnog zal moeten worden vervuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet nog worden aangevuld in het licht van hetgeen hoger *sub* 3.1 is gesteld met betrekking tot de rechtsgrond. Er moet bijkomend worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet. Er zou eventueel ook nog kunnen verwezen worden naar artikel 74 van de wet van 21 november 2017.⁹

Artikel 6

5.1. De gemachtigde werd verzocht te verduidelijken waarom het ontworpen artikel 17/2, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 enkel melding maakt van “het totale incasso van premies en bijkomende kosten”, zonder vermelding van de zinsnede “, zonder acquisitiekosten en commissies”, die wel vermeld staat in artikel 60/1, §§ 1 en 3, de wet van 21 november 2017.

De gemachtigde antwoordde:

“Il n’y a pas de raison. Il conviendrait dès lors à notre sens d’ajouter ces mots aux deuxième et troisième alinéas de l’article 17/2, tant dans la version française que dans la version néerlandaise et, par souci de cohérence, également au cinquième alinéa de l’article 17/4 (à deux reprises).”

Met die aanpak kan worden ingestemd.

5.2. Het ontworpen tweede lid van artikel 17/2, van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 heeft kennelijk tot doel om te verduidelijken dat de bedoelde bijdrage wordt berekend op het totaal van het incasso dat in het betreffende jaar al werd ontvangen. De berekeningsbasis en

⁸ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁹ Adv.RvS 67.184/1 van 6 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit nr. 5 van 9 april 2020 ‘tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op de aanpassing van bepaalde regels die van toepassing zijn in de land- en tuinbouwsector’, opmerking 3.2.2.

de procentuele omvang van de bijdrage worden reeds in de wet van 21 november 2017 vastgelegd, zoals dit ook al blijkt uit de verwijzing naar de wet in het eerste lid van het ontworpen 17/2. Voorgesteld wordt om het eerste en het tweede lid daarom als volgt samen te voegen:

“Overeenkomstig artikel 60/2, § 2, van de wet worden de jaarlijkse anticiperende bijdragen¹⁰ bedoeld in artikel 60/1, § 3, van de wet ten laatste op 30 juni van het betrokken jaar gestort op de rekening van het Fonds, en berekend op het totale incasso van premies en bijkomende kosten, zonder acquisitiekosten en commissies, dat door de verzekeringsonderneming in het betreffende jaar reeds ontvangen werd.”

6. Het ontworpen artikel 17/2, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 voorziet in een verplichte bijkomende bijdrage voor het geval waarin het totale incasso voor het betreffende jaar hoger is dan het bedrag dat in aanmerking werd genomen voor de berekening van de jaarlijkse anticiperende bijdrage. Aan de gemachtigde is gevraagd of er niet moet worden voorzien in een regeling voor het omgekeerde geval waarin de gestorte jaarlijkse anticiperende bijdrage te hoog is.

De gemachtigde antwoordde:

“L'article 60/1 de la loi du 21 novembre 2017, telle que modifiée, prévoit en effet que l'entreprise d'assurance verse à l'Etat une contribution anticipative annuelle basée sur la totalité des primes et accessoires encaissés pour l'année concernée, hors frais d'acquisition et commissions.

Ceci n'exclut pas le fait que les primes versées à l'entreprise d'assurance pour l'année concernée se basent sur le chiffre d'affaires du professionnel du secteur du voyage réalisé lors d'une année précédente, par exemple l'année x-2. En effet, lorsque le tour opérateur (par exemple) paie la prime à l'entreprise d'assurance pour l'année 2023, il ne connaît pas encore le chiffre d'affaires qu'il réalisera en 2023. En d'autres termes, les primes sont nécessairement basées sur une estimation du chiffre d'affaires qui sera réalisé pour l'année concernée et cette estimation peut reposer sur le chiffre d'affaires d'une année précédente, par exemple l'année x-2.

Ainsi, l'hypothèse d'une contribution anticipée trop élevée peut bien se produire.”

Er moet bijgevolg nog in een dergelijke regeling worden voorzien.

7. In het ontworpen artikel 17/4, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 is voorzien in een regeling waarbij de uiterste datum van de vaststelling van het bedrag van de tussenkomst van de Staat en de uiterste datum voor de terugbetaling door de betrokkenen verzekeringsondernemingen van het te veel ontvangen bedrag samenvallen.

Gevraagd of niet in een redelijke termijn dient te worden voorzien tussen de datum van definitieve vaststelling en de uiterste datum van terugbetaling, antwoordde de gemachtigde:

“Si nous comprenons bien la question, vous vous interrogez sur le fait que la date du 15 septembre de l'année qui suit celle de l'intervention de l'Etat correspond tant à la

¹⁰ Zie ook de slotopmerking van onderhavig advies.

date de fixation du montant définitif de l'intervention de l'Etat qu'à celle du remboursement à l'Etat.

Dans la mesure où il s'agit dans les deux cas d'une date ultime (le texte indique « au plus tard le 15 septembre »), cela ne nous semble pas poser de problème, ce d'autant plus que les documents nécessaires pour déterminer les montants sont en possession de l'entreprise d'assurance.

On ne serait toutefois pas opposé à fixer au 30 septembre de l'année qui suit celle de l'intervention de l'Etat la date ultime pour rembourser l'Etat. ”

Aangezien situaties moeten worden vermeden waarbij het voldoen aan een bij besluit opgelegde betalingstermijn voor de betrokkenen materieel onmogelijk of zeer moeilijk wordt, kan met de voorgestelde wijziging worden ingestemd.

8. Gelet op de datum waarop het advies zal worden gegeven en de tijd die daarna nog zal verstrijken tot de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, is de in het ontworpen artikel 17/5, eerste lid, aan verzekeringsondernemingen opgelegde uiterste datum van 15 september voor het opstellen van een verslag onredelijk kort wat het jaar 2023 betreft. Dit standpunt wordt gedeeld door de gemachtigde:

“Le délégué rejoint l'auditeur et est également d'avis qu'il conviendrait de prévoir une date spécifique pour l'année 2023. Il est ainsi proposé d'ajouter un troisième alinéa qui pourrait se lire comme suit :

‘Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, pour l'année 2023, les entreprises d'assurance fournissant la garantie visée à l'article 60 de la loi remettent au gestionnaire du Fonds un rapport concernant leurs revenus et dépenses relatifs à la garantie visée à l'article 60 de la loi et l'évolution de celle-ci au cours de l'année écoulée pour le 15 novembre au plus tard.’”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Artikel 7

9. Aan alle artikelen van het te nemen besluit wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2023.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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

Gevraagd of het de bedoeling is om aan alle bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht te verlenen en dit desgevallend te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde:

“L’article 2 de l’arrêté en projet vise à abroger l’article 3 de l’arrêté royal du 29 mai 2018 relatif à la protection contre l’insolvabilité lors de la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage.

Cet article 3 se lit comme suit :

‘Les garanties visées aux articles 54, 55, 65 et 72 de la loi sont fournies par un contrat d’assurance souscrit auprès d’une entreprise d’assurance autorisée à effectuer de telles opérations.’

Il est envisagé d’abroger cet arrêté, vu les modifications apportées à la loi du 21 novembre 2017, portant notamment sur la précision que la garantie est fournie par un contrat d’assurance. Nous renvoyons spécifiquement aux articles 2 (remplaçant l’article 60 de la loi) et 6 (remplaçant l’article 74 de la loi) de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017. Nous joignons à cet égard le document DOC 55 3266/003. Vu l’article 9 de cette loi, elle produit ses effets le 1er janvier 2023.

Etant donné la rétroactivité de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017 et le fait qu’elle précise, entre autres, que la garantie doit être fournie ‘par un contrat d’assurance souscrit auprès d’une entreprise d’assurance agréée ou autorisée pour effectuer ce type d’opérations en application de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d’assurance ou de réassurance.’ (pour reprendre les termes de l’article 60 tel que remplacé par la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017) – ce qui correspond en somme au contenu de l’article 3 de l’arrêté royal du 29 mai 2018, que l’article 2 de l’arrêté en projet vise à abroger –, la rétroactivité de l’article 2 de l’arrêté en projet ne nous semble pas poser de problème d’insécurité juridique. Une telle rétroactivité nous paraît en outre appropriée pour éviter que deux normes juridiques, à savoir l’article 3 de l’arrêté royal du 29 mai 2018, si on ne l’abrogeait pas avec effet rétroactif, et les articles 2 et 6 de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017, portent une même obligation.

Il nous semble par contre effectivement approprié de prévoir que les articles 3, 4 et 5 n’aient pas d’effet rétroactif et vaillent uniquement pour l’avenir.

Ainsi, l’article 7 de l’arrêté en projet pourrait se lire comme suit : ‘Les articles 1, 2 et 6 du présent arrêté produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2023’.

Onder voorbehoud van hetgeen over de rechtsgrond voor artikel 5 is opgemerkt (zie hoger *sub* 3.2), kan er worden ingestemd met de analyse van de gemachtigde en met de voorgestelde inperking van de retroactieve uitwerking van het ontworpen besluit.

Slotopmerking

10. De Nederlandse taalversie van het ontworpen besluit moet aan een taalkundig nazicht worden onderworpen, in het bijzonder wat de overeenstemming met de terminologie van de wet van 21 november 2017 betreft. Zo wordt in het ontworpen artikel 17/2 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 gewag gemaakt van een “anticipatieve jaarlijkse bijdrage”, terwijl in artikel 60/1, § 3, van de wet van 21 november 2017 de term “jaarlijkse anticiperende bijdrage” wordt gehanteerd. In artikel 17/4 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 wordt dan weer meermaals verwezen naar “de maximumgrens bedoeld in artikel 60/1, § 1, van de wet”, terwijl in artikel 60/1, § 1, van de wet van 21 november 2017 de term “bovengrens” wordt gebruikt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 29 mai 2018 'relatif à la protection contre l'insolvabilité lors de la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage'.

Le projet vise à insérer une définition de la notion de « contrat d'assurance » dans l'article 2 de l'arrêté royal à modifier (article 1^{er} du projet), à abroger un article dans l'arrêté royal du 29 mai 2018 relatif aux garanties (article 2), à modifier les conditions auxquelles une assurance est accordée ou maintenue (article 3), ainsi qu'à insérer l'obligation pour l'assureur de tenir sur son site Internet une liste actualisée accessible au public des professionnels avec lesquels un contrat d'assurance a été conclu (article 5). En outre, le projet contient un nouveau chapitre 4/1 à insérer dans l'arrêté royal à modifier, qui énonce les modalités relatives aux contributions à l'intervention du Fonds pour l'intervention de l'État dans le cadre de l'assurance insolvabilité des professionnels dans le secteur du voyage géré par le SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie (article 6).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2023 (article 7).

3. Le régime en projet trouve en principe – et sous réserve de l'observation formulée au point 3.2 ci-dessus – un fondement juridique dans les dispositions de la loi du 21 novembre 2017 'relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage', telles qu'elles ont été modifiées ou insérées par la loi du 5 juin 2023 ¹ dont il est fait mention dans le préambule du projet.

3.1. Les articles 1^{er} à 4 du projet puisent un fondement juridique dans l'article 60, alinéa 2, mais également dans l'article 74 de la loi du 21 novembre 2017. Ces dispositions comportent des habilitations similaires conférées au Roi lui permettant de déterminer les conditions auxquelles doit répondre le contrat d'assurance visé à l'article 60 de cette même loi ². Les deux dispositions peuvent donc être visées dans le préambule.

¹ Loi du 5 juin 2023 'modifiant la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage'.

² En outre, en ce qui concerne l'article 2 du projet, il y a lieu de tenir compte du fait que le fondement juridique de l'abrogation d'un arrêté réglementaire se trouve en principe dans les dispositions procurant un fondement juridique à cet arrêté même. Voir par exemple l'avis C.E. 71.759/1/V du 3 août 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 octobre 2022 'portant exécution du décret du 10 décembre 2021 portant un régime de garantie générique pour entreprises et portant modification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 avril 2009 portant exécution du Chapitre III/1 du décret du 6 février 2004 réglant l'octroi d'une garantie aux petites, moyennes et grandes entreprises', observation 3.

L'article 6 du projet, qui insère les articles 17/1 à 17/5 dans l'arrêté royal du 29 mai 2018, trouve en principe un fondement juridique dans les habilitations conférées au Roi et qui sont inscrites dans l'article 60/1, § 2, alinéa 3, et § 3, alinéa 3, et dans l'article 60/2, § 2, de la loi du 21 novembre 2017, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 5 juin 2023. L'article 17/1, en projet, trouve un fondement juridique dans l'article 60/1, § 2, alinéa 3, et dans l'article 60/2, § 2, de la loi du 21 novembre 2017, combinés avec le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution.

3.2. Toutefois, en ce qui concerne l'article 5 du projet, qui a pour objet d'obliger directement les assureurs à tenir sur leur site Internet une liste actualisée accessible au public des professionnels avec lesquels un contrat d'assurance a été conclu, de sérieux doutes surgissent quant à la question de savoir si un fondement juridique à cet effet peut être recherché dans une quelconque disposition de la loi du 21 novembre 2017.

Une telle obligation ne constitue en tout cas pas une condition à laquelle doit répondre un contrat d'assurance, de sorte qu'on ne saurait invoquer les délégations dont il est fait mention dans les articles 60, alinéa 2, et 74 de la loi du 21 novembre 2017. Ce régime n'est pas non plus lié à celui figurant dans les articles 60/1 et 60/2 de la loi du 21 novembre 2017.

À la question de savoir si un fondement juridique peut être trouvé dans une autre disposition législative, le délégué a indiqué :

« Artikel 63 van de wet van 21 november 2017, dat een letterlijke omzetting is van artikel 18.3 van de Richtlijn 2015/2302, bepaalt:

‘Het centrale contactpunt stelt alle nodige informatie beschikbaar over de bij of krachtens de wet gestelde eisen voor bescherming bij insolventie en de entiteit of entiteiten die instaan voor de bescherming bij insolventie voor specifieke organisatoren en doorverkopers die op het Belgische grondgebied zijn gevestigd. Dat contactpunt biedt aan de contactpunten van de lidstaten toegang tot alle beschikbare overzichten van organisatoren en doorverkopers die voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van bescherming bij insolventie. Dergelijke overzichten zijn openbaar toegankelijk, ook online.’

Aldus voorziet artikel 63 de wet van 21 november 2017 dat er publiek en online toegankelijke overzichten beschikbaar dienen te zijn van alle reisbureaus die op het Belgische grondgebied zijn gevestigd en die voldoen aan hun verplichting om te beschikken over een geldige insolventieverzekering.

Om te voldoen aan deze bepaling, heeft de FOD Economie aan alle insolventieverzekeraars die actief zijn in België gevraagd om op hun eigen website een overzicht te publiceren van reisbureaus die verzekerd zijn bij die verzekeraar. De FOD Economie heeft vervolgens de hyperlink naar al deze overzichten gepubliceerd op haar website : <https://economie.fgov.be/nl/themas/consumentenbescherming/reizen/uw-rechten-als-reiziger/bescherming-bij-insolventie>.

Artikel 5 van het ontwerp-KB heeft enkel tot doel om deze bestaande praktische uitvoering van artikel 63 van de wet van 21 november 2017 reglementair te verankeren.

Naast de gevallen waarin de grondwetgever of de wetgever bepaalde bevoegdheden aan de uitvoerende macht toewijst, beschikt de uitvoerende macht over een algemene bevoegdheid om de wetgevende normen uit te voeren, ongeacht of die wetgevende normen

betrekking hebben op de residuaire of de voorbehouden aangelegenheden. Die bevoegdheid vloeit voor de federale overheid voort uit artikel 108 van de Grondwet.

De uitvoering van artikel 63 de wet van 21 november 2017, en meer in het bijzondere de laatste zin ervan, vergt dat er op de insolventieverzekeraars een verplichting rust om de lijst van de verzekerde reisbureaus te publiceren op hun website. Artikel 5 van het ontwerp-KB voorziet in deze uitvoering.

Met andere woorden dient de rechtsgrond van artikel 5 van het ontwerp-KB te worden gezocht in artikel 108 van de Grondwet juncto artikel 63 van de wet van 21 november 2017 ».

L'article 108 de la Constitution habilite le Roi à faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il lui appartient néanmoins, en vertu de l'article précité, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins que la loi poursuit ³.

Si, pour les raisons qui suivront, il apparaît que sur la base de la législation en vigueur, les assureurs ne sont pas tenus de publier la liste visée à l'article 5, il convient de noter que le pouvoir général d'exécution n'est pas à ce point étendu qu'il permettrait au Roi d'imposer de nouvelles obligations en ce sens.

L'article 63 de la loi du 21 novembre 2017, qui reproduit l'article 18, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil', ne fait qu'imposer des obligations d'information et de transparence au point de contact central au sens de cette loi ⁴. Il est vrai que le Roi peut, sur la base de son pouvoir général d'exécution, imposer aux assureurs des obligations d'information visant à fournir au point de contact central certaines données ou des registres afin que le point de contact central chargé, en vertu de l'article 62 de cette même loi, de faciliter la coopération administrative et la surveillance des organisateurs et des détaillants qui exercent leurs activités dans différents États membres, puisse remplir ses obligations ⁵, mais on ne saurait invoquer le pouvoir général d'exécution pour imposer directement aux assureurs l'obligation de publier une liste accessible au public, consultable par chacun (et donc pas seulement le point de contact central et les points de contact des autres États membres), d'autant plus que des données à caractère personnel y sont également traitées ou susceptibles de l'être ⁶.

³ Voir notamment : Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, 25 ; Cass., 27 février 1990, *Pas.*, 1990, I.

⁴ Voir également à ce sujet l'exposé des motifs de la loi du 21 novembre 2017 (*Doc. parl.*, Chambre 2016-2017, n° 2653/001, p. 57) : « Afin de faciliter la coopération transfrontalière administrative et la surveillance des organisateurs en ce qui concerne la protection contre l'insolvabilité, des points de contact centraux doivent être désignés dans les différents États membres. [...] Les articles 63 et 64 déterminent les missions de ce point de contact ».

⁵ Voir les obligations d'information et de communication mentionnées dans l'article 8, §§ 1^{er} à 3, en vigueur, de l'arrêté royal du 29 mai 2018.

⁶ Les « professionnels » au sens de l'article 5 du projet peuvent être des personnes physiques (voir la définition de l'article 2, 7°, de la loi du 21 novembre 2017).

En outre, le registre visé dans le texte de l'article 63 de la loi du 21 novembre 2017 concerne une liste (ou un registre) des « organisateurs et des détaillants qui se conforment à leurs obligations de protection contre l'insolvabilité » alors que le régime en projet évoque une liste de « professionnels visés à l'article 2, 7°, de la loi avec lesquels un contrat d'assurance a été conclu ». La notion de « professionnels » visée à l'article 2, 7°, de la loi du 21 novembre 2017 est cependant plus large que les notions d'« organisateur » et de « détaillant » définies à l'article 2, 8° et 9°, de cette même loi, de sorte que, de ce point de vue également, l'article 5 du projet semble dépourvu de fondement juridique. En effet, la liste des « professionnels » visée dans le régime en projet, tels que ces derniers sont définis à l'article 2, 7°, de la loi du 21 novembre 2017, semble comporter plus d'opérateurs professionnels que les « organisateurs » et les « détaillants » visés à l'article 63, combiné avec l'article 2, 8° et 9°, de cette même loi.

Le fait que l'administration ait demandé par le passé aux assureurs de publier la liste visée à l'article 5 du projet, n'y change rien.

Il paraît donc judicieux de créer un fondement juridique clair pour l'article 5 du projet, en tenant également compte des exigences découlant de l'article 22 de la Constitution.

En effet, lorsqu'il est envisagé de mettre en place un tel nouveau flux de données, il convient de rappeler, pour autant que nécessaire, qu'en vertu de l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ⁷.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés par la loi. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁸. En effet, en ce qui concerne le nouveau flux de données précité, la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de conservation des données, entre autres, ne sont pas réglés par la loi, ce qu'il convient de pallier.

⁷ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁸ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 551951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

Enfin, étant donné que la liste des « professionnels » au sens du régime en projet (article 5 du projet) peut être constituée de personnes physiques (voir la définition de l'article 2, 7°, de la loi du 21 novembre 2017) et que le délégué a fait savoir que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été sollicité, il y a aussi lieu de tenir compte du fait que cette formalité devra encore être accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit encore être complété au regard de l'observation formulée au point 3.1 ci-dessus en ce qui concerne le fondement juridique. Le préambule doit viser en outre l'article 108 de la Constitution. Le cas échéant, il pourrait également être fait référence à l'article 74 de la loi du 21 novembre 2017⁹.

Article 6

5.1. Le délégué a été invité à préciser pourquoi l'article 17/2, alinéas 2 et 3, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 ne mentionne que « le montant total des primes et des frais supplémentaires », sans y ajouter le membre de phrase « , hors frais d'acquisition et commissions » néanmoins inscrits dans l'article 60/1, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 21 novembre 2017.

Le délégué a répondu :

« Il n'y a pas de raison. Il conviendrait dès lors à notre sens d'ajouter ces mots aux deuxième et troisième alinéas de l'article 17/2, tant dans la version française que dans la version néerlandaise et, par souci de cohérence, également au cinquième alinéa de l'article 17/4 (à deux reprises) ».

On peut se rallier à cette manière de procéder.

5.2. L'alinéa 2, en projet, de l'article 17/2, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 vise manifestement à préciser que la contribution visée est calculée sur le montant total déjà perçu durant l'année concernée. La base de calcul et le pourcentage de la contribution sont déjà fixés dans la loi du 21 novembre 2017, comme le montre également la référence à cette loi dans l'alinéa 1^{er} de l'article 17/2, en projet. C'est la raison pour laquelle il est proposé de fusionner les alinéas 1^{er} et 2 comme suit :

« Conformément à l'article 60/2, § 2, de la loi, les contributions anticipatives annuelles¹⁰ visées à l'article 60/1, § 3, de la loi sont versées sur le compte du Fonds au plus tard le 30 juin de l'année concernée et calculées sur le montant total des primes et des frais

⁹ Avis du C.E. 67.184/1 du 6 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal n° 5 du 9 avril 2020 'pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue d'adapter certaines règles applicables dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture', observation 3.2.2.

¹⁰ Voir également l'observation finale du présent avis.

supplémentaires, hors frais d'acquisition et commissions, qui ont déjà été perçus par l'entreprise d'assurance durant l'année concernée ».

6. L'article 17/2, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 instaure une contribution supplémentaire obligatoire pour le cas où le montant total pour l'année concernée est supérieur à celui pris en considération pour le calcul de la contribution anticipative annuelle. La question a été posée au délégué de savoir s'il n'y avait pas lieu de prévoir une règle pour le cas contraire, à savoir celui où la contribution anticipative annuelle versée est trop élevée.

Le délégué a répondu :

« L'article 60/1 de la loi du 21 novembre 2017, telle que modifiée, prévoit en effet que l'entreprise d'assurance verse à l'Etat une contribution anticipative annuelle basée sur la totalité des primes et accessoires encaissés pour l'année concernée, hors frais d'acquisition et commissions.

Ceci n'exclut pas le fait que les primes versées à l'entreprise d'assurance pour l'année concernée se basent sur le chiffre d'affaires du professionnel du secteur du voyage réalisé lors d'une année précédente, par exemple l'année x-2. En effet, lorsque le tour opérateur (par exemple) paie la prime à l'entreprise d'assurance pour l'année 2023, il ne connaît pas encore le chiffre d'affaires qu'il réalisera en 2023. En d'autres termes, les primes sont nécessairement basées sur une estimation du chiffre d'affaires qui sera réalisé pour l'année concernée et cette estimation peut reposer sur le chiffre d'affaires d'une année précédente, par exemple l'année x-2.

Ainsi, l'hypothèse d'une contribution anticipée trop élevée peut bien se produire ».

Il convient donc d'encore instaurer un tel régime.

7. L'article 17/4, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 prévoit un régime faisant coïncider la date ultime de la fixation du montant de l'intervention de l'État et celle du remboursement par les entreprises d'assurance concernées du trop-perçu.

À la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir un délai raisonnable entre la date de la fixation définitive et la date ultime du remboursement, le délégué a répondu :

« Si nous comprenons bien la question, vous vous interrogez sur le fait que la date du 15 septembre de l'année qui suit celle de l'intervention de l'État correspond tant à la date de fixation du montant définitif de l'intervention de l'État qu'à celle du remboursement à l'État.

Dans la mesure où il s'agit dans les deux cas d'une date ultime (le texte indique « au plus tard le 15 septembre »), cela ne nous semble pas poser de problème, ce d'autant plus que les documents nécessaires pour déterminer les montants sont en possession de l'entreprise d'assurance.

On ne serait toutefois pas opposé à fixer au 30 septembre de l'année qui suit celle de l'intervention de l'État la date ultime pour rembourser l'État ».

Étant donné qu'il est nécessaire d'éviter des situations dans lesquelles il devient matériellement impossible ou très difficile pour les intéressés de respecter un délai de paiement imposé par arrêté, la modification proposée peut être accueillie.

8. Compte tenu de la date à laquelle l'avis sera donné et du temps qui s'écoulera ensuite jusqu'à sa publication au Moniteur belge, la date limite du 15 septembre imposée aux entreprises d'assurance dans l'article 17/5, alinéa 1^{er}, en projet, pour la rédaction d'un rapport est déraisonnablement proche en ce qui concerne l'année 2023. Ce point de vue est partagé par le délégué :

« Le délégué rejoint l'auditeur et est également d'avis qu'il conviendrait de prévoir une date spécifique pour l'année 2023. Il est ainsi proposé d'ajouter un troisième alinéa qui pourrait se lire comme suit :

‘Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, pour l'année 2023, les entreprises d'assurance fournissant la garantie visée à l'article 60 de la loi remettent au gestionnaire du Fonds un rapport concernant leurs revenus et dépenses relatifs à la garantie visée à l'article 60 de la loi et l'évolution de celle-ci au cours de l'année écoulée pour le 15 novembre au plus tard’ ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

Article 7

9. Tous les articles de l'arrêté envisagé rétroagissent au 1^{er} janvier 2023.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Interrogé sur l'intention de conférer un effet rétroactif à toutes les dispositions du projet et, le cas échéant, sur la justification de cette rétroactivité, le délégué a répondu :

« L'article 2 de l'arrêté en projet vise à abroger l'article 3 de l'arrêté royal du 29 mai 2018 relatif à la protection contre l'insolvabilité lors de la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage.

Cet article 3 se lit comme suit :

‘Les garanties visées aux articles 54, 55, 65 et 72 de la loi sont fournies par un contrat d'assurance souscrit auprès d'une entreprise d'assurance autorisée à effectuer de telles opérations.’

Il est envisagé d'abroger cet arrêté, vu les modifications apportées à la loi du 21 novembre 2017, portant notamment sur la précision que la garantie est fournie par un contrat d'assurance. Nous renvoyons spécifiquement aux articles 2 (remplaçant l'article 60 de la loi) et 6 (remplaçant l'article 74 de la loi) de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017. Nous joignons à cet égard le document DOC 55 3266/003. Vu l'article 9 de cette loi, elle produit ses effets le 1^{er} janvier 2023.

Etant donné la rétroactivité de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017 et le fait qu'elle précise, entre autres, que la garantie doit être fournie ‘par un contrat d'assurance souscrit auprès d'une entreprise d'assurance agréée ou autorisée pour effectuer ce type

d'opérations en application de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance.' (pour reprendre les termes de l'article 60 tel que remplacé par la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017) – ce qui correspond en somme au contenu de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 mai 2018, que l'article 2 de l'arrêté en projet vise à abroger –, la rétroactivité de l'article 2 de l'arrêté en projet ne nous semble pas poser de problème d'insécurité juridique. Une telle rétroactivité nous paraît en outre appropriée pour éviter que deux normes juridiques, à savoir l'article 3 de l'arrêté royal du 29 mai 2018, si on ne l'abrogeait pas avec effet rétroactif, et les articles 2 et 6 de la loi modifiant la loi du 21 novembre 2017, portent une même obligation.

Il nous semble par contre effectivement approprié de prévoir que les articles 3, 4 et 5 n'aient pas d'effet rétroactif et vaillent uniquement pour l'avenir.

Ainsi, l'article 7 de l'arrêté en projet pourrait se lire comme suit : 'Les articles 1, 2 et 6 du présent arrêté produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2023' ».

Sous réserve des observations formulées au sujet du fondement juridique de l'article 5 (voir le point 3.2 ci-dessus), l'analyse du délégué et la limitation proposée de l'effet rétroactif de l'arrêté en projet peuvent être accueillies.

Observation finale

10. La version linguistique néerlandaise de l'arrêté en projet devra faire l'objet d'un examen sur le plan de la correction de la langue, en particulier en ce qui concerne la concordance avec la terminologie de la loi du 21 novembre 2017. Ainsi, l'article 17/2, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 fait état d'une « anticipatieve jaarlijkse bijdrage » alors que l'article 60/1, § 3, de la loi du 21 novembre 2017 emploie le terme « jaarlijkse anticiperende bijdrage ». L'article 17/4, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2018 fait quant à lui référence à « de maximumgrens bedoeld in artikel 60/1, § 1, van de wet » alors que le texte néerlandais de l'article 60/1, § 1^{er}, de la loi du 21 novembre 2017 a recours au terme « bovengrens »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE