KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e mei 1973 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over amendementen op een ontwerp van wet "betreffende de controle der verzekeringsondernemingen", heeft de 5e juli 1973 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 4 mai 1973, d'une demande d'avis sur des amendements sur un projet de loi "relatif au contrôle des entreprises d'assurances", a donné le 5 juillet 1973 l'avis suivant :

I.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. De Raad van State wordt om advies gevraagd over een reeks ontwerpen van regeringsamendementen op het ontwerp van wet betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, waarover namens de Senaatscommissie voor Economische Zaken reeds verslag is uitgebracht (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 570).

De ontwerpen van amendementen steunen op een door de Minister van Economische Zaken meegedeeld werkdocument dat een verbeterde doch nog niet aanvaarde versie zou zijn van de tekst die op 24 juni 1971 door de Senaatscommissie voor Economische Zaken werd aangenomen en die in fine van genoemd Senaatsverslag is opgenomen.

Voor een juiste lezing van het advies meent de Raad van State de aandacht op die stand van zaken te moeten vestigen.

2. Hoewel de opmerkingen die de Raad van State in zijn advies L. 11.359/1 van 23 maart, 29 maart, 8 april en 6 mei 1971 (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 570, blz. 87 en vlg.) naar voren heeft gebracht hun volle gelding behouden, wordt in dit advies daaraan slechts herinnerd wanneer de ontwerpen van amendement daartoe aanleiding geven. Uiteraard worden geen opmerkingen gemaakt over tekstwijzigingen die door de Senaatscommissie aan het oorspronkelijk ontwerp zijn aangebracht en die door de ontwerpen van amendement niet worden geraakt.

.../...

II.

ALGEMENE DRAAGWIJDTE VAN DE ONTWERP-AMENDEMENTEN.

De amendementen in ontwerp strekken er in hoofdzaak toe de bepalingen tot vaststelling van de rechtstoestand en van de bevoegdheid van het orgaan, dat tot taak zal hebben te waken over de toepassing van de ontworpen wet en van haar in uitzicht gestelde uitvoeringsverordeningen, ernstig te wijzigen.

Waar het oorspronkelijk wetsontwerp "voorzag in de instelling van een zelfstandig overheidslichaam dat belast zou worden met het toezicht over de verzekeringsondernemingen en met het beheer van alle verzekeringsvraagstukken welke voor de openbare besturen rijzen" oordeelt de Regering bij onderhavige amendementen "het verkieslijk af te zien van de instelling van dit overheidslichaam en het algemeen bestuur van het departement van Economische Zaken het toezichtsambt terug te geven, functie dat het trouwens in het raam der bestaande wetten reeds uitoefent ..." (Amendementen - Algemene verantwoording 2.1 en 2.2).

Waar de Regering aanvankelijk dacht de oplossing van de administratieve en budgettaire vraagstukken van het verzekeringswezen te vinden in de decentralisatie, welke tot uiting kwam in het nieuw "met rechtspersoonlijkheid bekleed overheidslichaam", waarvan de oprichting in het oorspronkelijk wetsontwerp (artikel 29) in uitzicht werd gesteld, wordt thans beroep gedaan op de techniek van de

.../...

deconcentratie, zoals blijkt uit de overdrachten van bevoegdheid aan een onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken werkende doch niet met rechtspersoonlijkheid beklede Staatsdienst met afzonderlijk beheer, in welks oprichting bij het ontwerp-amendement op artikel 29 wordt voorzien.

Bedoelde dienst, die zijn oorspronkelijke benaming Controledienst voor de verzekeringen behoudt, bekomt aldus de macht om - met uitzondering evenwel van de handelingen welke uitdrukkelijk tot 's Konings bevoegdheid behoren (zoals de toelatingsverlening of -intrekking) -, alle beslissingen te treffen in verband met de uitoefening van toezicht op de ondernemingen en instellingen.

Om een oordeel te kunnen vellen over de vraag of de door het ontwerp gedane keuze verenigbaar is met hetgeen doorgaans als deconcentratie van bestuursbeslissingsbevoegdheid wordt aanvaard, is het nuttig een overzicht te geven van de bevoegdheden van de Controledienst waaraan door de amendementen niet is geraakt, overzicht beperkt gehouden tot die taken welke meer dan uitvoering of controle op de toepassing der wet zijn :

- artikel 16, § 3 : de Dienst vordert de inschrijving van de wettelijke hypotheek, waaraan de onroerende representatieve waarden van elke verzekeringsonderneming ten bate van haar gezamenlijke verzekerden of begunstigden zijn onderworpen;

.../...

- artikel 17 : de Dienst erkent de financiële instellingen waar de verzekeringsmaatschappij borg moet stellen; de Dienst kan die machtiging intrekken;

- artikel 22, § 2 : de Dienst heeft een vetorecht tegen beslissingen van de algemene vergadering van een verzekeringsmaatschappij die met deze wet strijden;

- artikel 23 : de Dienst heeft een vetorecht tegen de plannen tot wijziging van de bedrijfsvoorwaarden;

- artikel 24 : de Dienst heeft een vetorecht tegen de overdracht van kapitalen naar het buitenland;

- artikel 25 : de Dienst moet de fusie van maatschappijen of de afstand van portefeuille goedkeuren;

- artikel 26, § 1 : de Dienst legt een herstelplan op aan maatschappijen die in moeilijkheden verkeren;

  § 2 : de Dienst eist de volstorting van maatschappelijk kapitaal;

  § 3 : de Dienst benoemt de voorlopige bewindvoerder, ontslaat en vervangt hem;

- artikel 42 : de afstand van toelating van een verzekeringsonderneming wordt bij koninklijk besluit ingewilligd op voorstel van de Dienst;

- artikel 43 : de toelating verleend aan een verzekeringsonderneming wordt ingetrokken op voorstel van de Dienst;

- artikel 44 : bij vereffening van de maatschappij legt de Dienst alle passende maatregelen op;

.../...

- artikel 45 : de vereffenaar van een verzekeringsonderneming kan maar worden benoemd met de goedkeuring van de Dienst;

- artikel 46 : de Dienst benoemt de vereffenaar van de buitenlandse verzekeringsonderneming, waarvan de toelating wordt ingetrokken of die zelf afstand doet van de toelating voor al haar verrichtingen in België;

- artikel 47, § 1 : een Belgische verzekeringsonderneming kan maar failliet worden verklaard op verzoek van de Dienst;

  § 2 : gaat het om een voorzorgsinstelling opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, dan kan zij maar ontbonden worden op verzoek van de Dienst;

  § 3, eerste lid : in geval van faillissement, bankroet of gerechtelijke ontbinding van een vereniging zonder winstoogmerk, kan zonder voorafgaande machtiging van de Dienst tot geen enkele daad van beschikking worden besloten die een invloed zou hebben op de rechten van de verzekerden of de begunstigden van een verzekeringscontract;

  § 3, derde lid : de Dienst benoemt een bijzondere vereffenaar, belast met het beheer, de tegeldemaking en de vereffening van de bijzondere vermogens gevormd door de gezamenlijke waarden die de in artikel 16 bedoelde technische reserves of provisies vertegenwoordigen;

.../...

- artikel 51 : de Dienst publiceert in het Staatsblad de aanmaningen waaraan een verzekeringsonderneming geen gevolg heeft gegeven;
- artikel 52 : de Dienst stelt de termijn vast na afloop waarvan de ondernemingen die, na tegen de verplichtingen die deze wet of haar uitvoeringsverordeningen opleggen voor de uitoefening van hun bedrijf te hebben gehandeld, nalaten hun toestand te regulariseren, beboet worden aan een vast tarief;
- artikel 59 : de Dienst kan in elke stand van het geding voor het strafgerecht tussenkomen, waarbij een misdrijf als in deze wet omschreven aanhangig is gemaakt.

Hoewel de Controledienst voor verzekeringen onder het hiërarchisch gezag van de Minister van Economische Zaken is gesteld, heeft deze Minister volgens het bepaalde van het amendement geen initiatiefmacht welke duidelijk tot uiting komt door het feit dat de Minister enkel beslissingsmacht wordt verleend voor zover de ondernemingen en instellingen tegen de beslissingen van de Dienst bij hem bezwaar indienen. Zoals ten gepaste tijde nader zal worden toegelicht bij het onderzoek van de tekst van het ontwerp-amendement op artikel 31, dat deze aangelegenheid regelt, past het op dat stuk aan de Minister een ruimer beslissingsrecht voor te behouden.

.../...

De beperkte verordeningsmacht, welke bij het oorspronkelijk wetsontwerp (artikel 29, vierde lid) aan de Controledienst voor de verzekeringen werd toegekend, zal voortaan door de Minister worden uitgeoefend (ontwerp-amendement op artikel 19, § 1).

III.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN.

Ontwerp-amendement op artikel 19.

Krachtens artikel 19, § 1, van de wet in ontwerp zijn de ondernemingen voor het vaststellen van hun tarieven, alsook voor het opstellen en uitvoeren van de verzekeringscontracten verplicht zich te gedragen naar de regels vastgesteld bij of krachtens deze wet.

Onder de krachtens deze wet vastgestelde regels wordt verstaan :

1° de verplichtingen en verbodsbepalingen, welke door de Koning overeenkomstig artikel 65 van het ontwerp op voorstel van de Controledienst voor de verzekeringen bij in Ministerraad overlegde besluiten worden vastgesteld;

2° de verplichtingen en verbodsbepalingen, welke door eerdervernoemde Dienst, overeenkomstig artikel 29, na advies van de Commissie voor verzekeringen worden bepaald, bij verordening welke na goedkeuring van de Minister in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, en waaraan

.../...

de verzekeringsondernemingen moeten worden onderworpen opdat hun verrichtingen in overeenstemming zouden zijn met de verzekeringstechniek, de eisen van billijkheid en het algemeen belang van de verzekerden en van de begunstigden van verzekeringscontracten, en waarbij de Dienst onder meer het sluiten en de uitvoering van verzekeringscontracten uitgedrukt in goudwaarde, in vreemde munt, in zakelijke waarden of met verwijzing naar een van die waarden of munten kan reglementeren.

Het amendement op § 1 strekt ertoe deze bepaling te vervangen door volgende tekst :

"Onverminderd de wets- of verordeningsbepalingen waaraan de ondernemingen onderworpen zijn, moeten deze ondernemingen zich gedragen naar de door de Minister aan de hand van verordeningen vastgestelde regels.

Bedoelde verordeningen moeten steunen op vereisten van de techniek en van de billijkheid inzake verzekeringen, en stroken met het algemeen belang der verzekerden en der verzekeringsbegunstigden.

Over de bewuste verordeningen wordt vooraf het advies van de Commissie der verzekeringen ingewonnen; de verordeningen worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

De Koning bepaalt de zaken waarvoor dergelijke verordeningen kunnen worden uitgewerkt".

.../...

Bij vergelijking van het eerste lid van beide teksten komt men tot de vaststelling dat de materiële inhoud van de vroegere tekst in de tekst van het amendement is weggevallen, waardoor men tot veralgemening komt.

De nieuwe tekst van artikel 19 houdt een zeer brede delegatie aan de Minister in : hij kan, voor de zaken die door de Koning worden bepaald (§ 1, laatste lid), verordeningen vaststellen die regelen voorschrijven waarnaar de verzekeringsondernemingen zich moeten schikken (§ 1, eerste lid). De sanctie wordt voorzien in artikel 19, § 2, dat de nietigheid inhoudt van alle bedingen en overeenkomsten die strijdig zouden zijn met de genomen verordeningen.

Artikel 19, § 1, doet een dubbele vraag rijzen :

1° De rechtstreekse delegatie van bevoegdheid door de wetgever aan de Minister. Volgens de tekst van het amendement zou de Minister rechtstreeks delegatie krijgen van de wetgever om verordeningen te nemen : hem wordt de verordeningsmacht toegekend, die hij kan uitoefenen in de door de Koning aangeduide materies.

Deze methode is niet gebruikelijk in ons recht. De normale methode is de delegatie van machten door de wetgever aan de Koning, die deze zelf desgevallend aan de Minister delegeert, in de mate die hij aanduidt. Het is niet geraden, de macht van de Koning te beperken tot het aanduiden van de stoffen waarin verordeningen mogen uitgevaardigd worden, zonder hem toe te laten deze aangelegenheid zelf te regelen.

.../...

De toelichting geeft geen uitleg over deze rechtstreekse delegatie aan de Minister; men zou zelfs hieruit de indruk kunnen opdoen dat de stellers van het ontwerp niet hebben willen afwijken van de gewone regels.

Indien het de bedoeling is, zoals de toelichting het zou laten geloven, de delegatie aan de Minister door de Koning te laten geven, zou de tekst dienen te worden aangepast.

2° Het zeer ruim karakter van de delegatie. In de vroegere tekst duidde de wet zelf de gebieden aan, die door de verordeningen konden geregeld worden. In de nieuwe tekst zijn alle beperkingen verdwenen. Hij is zó ruim gesteld, dat de delegatiemacht algemeen is. Het gebied van de delegatie is dus niet meer precies omschreven; het is onduidelijk. Dit komt niet overeen met een goede wetgevingstechniek. Er moet kunnen worden bepaald op welke gebieden de Koning regelend kan optreden, zo men het gevaar wil vermijden dat hij buiten zijn bevoegdheid treedt.

Een in zo algemene bewoordingen gestelde opdracht volstaat alleszins in geen geval om de Koning bevoegd te maken verordenend op te treden met afwijking van hetgeen door de wet is bepaald (bijvoorbeeld wat de rechterlijke bevoegdheid betreft) of voor hetgeen in regel door de wetgever zelf wordt geregeld (bijvoorbeeld inmenging in contractuele vrijheid van particulieren).

Wat inzonderheid de afwijking betreft van de regels van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de bevoegdheid, komt het de Raad van State voor dat wegens de onduidelijke

.../...

draagwijdte van de nieuwe tekst van artikel 19, § 1 en § 2, een in het stelsel van het ontwerp genomen verordening niet zou mogen afwijken van de regels betreffende de gerechtelijke organisatie en de bevoegdheid van de rechtbanken of betreffende de scheidsrechters. Hiertoe zou een uitdrukkelijke afwijking van het huidige stelsel vereist zijn, in de wet zelf.

Wat de contracten betreft, is het wenselijk dat de wetgever duidelijk zou vaststellen in welke mate de Koning kan tussenkomen.

Het komt de Raad van State ten slotte voor, dat de vermelding van de materies, waarvoor delegatie wordt verleend, in artikel 65 van de wet haar plaats zou moeten vinden.

Heeft het zin in de huidige tekst te bepalen dat voor de daarin opgesomde materies de ondernemingen zullen gehouden zijn door dwingende regels, dan is het overbodig in het eerste lid van het amendement te affirmeren dat die ondernemingen zich moeten gedragen naar de regels die de Minister aan de hand van verordeningen vaststelt.

Krachtens de bepalingen van het vierde lid van het amendement op artikel 19, § 1, kan de Koning bepaalde machten, die hij aanwijst onder degene die hem bij de wet in ontwerp worden verleend, aan de Minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren overdragen.

.../...

Hierbij wordt in het ontwerp-amendement volgende toelichting verstrekt :

"Ten slotte, bleek het aangewezen de gebieden waarop de verordeningsmachten zullen kunnen worden uitgeoefend hier niet nader te bepalen, wel de Koning de bevoegdheid te verlenen deze gebieden af te bakenen. Rekening werd dus gehouden met een vorige suggestie van de Raad van State. Overeenkomstig artikel 65 der wet behoort de volledige verordeningsmacht de Koning toe; hij draagt deze macht aan de Minister over voor de zaken die hij bepaalt.

In de praktijk zal hiervan gebruik worden gemaakt vooral ter regeling van de concrete modaliteiten bij het opmaken en het toepassen van de tarieven, het opstellen en het uitvoeren van de contracten, het uitwerken van nieuwe verzekeringsformules (voorbeeld : in goudwaarde, in vreemde munt, of met verwijzing naar een van die waarden of munten uitgedrukte contracten).

Specifieke regels inzake aanvaarding of verbod in sommige verzekeringstakken van bepaalde bijzondere bedingen met betrekking tot de territoriale gerechtelijke bevoegdheid of de arbitragerechtsplegingen zullen dus eveneens door middel van ministeriële verordeningen kunnen worden vastgelegd".

De Raad van State moge dienaangaande in herinnering brengen hetgeen hij reeds in zijn advies nr. L. 11.359/1, met betrekking tot artikel 29 van het wetsontwerp heeft opgemerkt, meer bepaald :

.../...

- dat artikel 67 der Grondwet de uitvoering der wet aan de Koning, hoofd van de uitvoerende macht, opdraagt en dienvolgens alleen Hij over de reglementaire macht beschikt;
- dat, hoewel de Minister aldus geen eigen reglementeringsmacht heeft, weliswaar als een met de algemene beginselen van ons publiek recht strokende praktijk wordt aanvaard dat de wetgever of de Koning aan een Minister reglementaire bevoegdheid kan toewijzen voor het nemen van bepaalde maatregelen van bijkomende aard die echter de essentie zelf van 's Konings grondwettelijke of de hem toegekende machten niet mogen raken.

Zodanige bepalingen horen beter thuis in artikel 65 van het ontwerp, na de machtiging welke aldaar aan de Koning wordt gegeven om de nodige voorzieningen voor de uitvoering van de wet in ontwerp bij in Ministerraad overlegde besluiten te nemen.

Krachtens het tweede en het derde lid van het amendement op artikel 19, § 1, kan de Minister voor de materies, welke de Koning aldus zal aanwijzen, verordeningen uitvaardigen voor zover deze steunen op vereisten van de techniek en van de billijkheid inzake verzekeringen en stroken met het algemeen belang der verzekerden en der verzekeringsbegunstigden en vooraf het advies van de Commissie der verzekeringen over hun ontwerp is ingewonnen.

Deze algemene principes gelden zowel voor de besluiten die de Koning zelf treft als voor de verordeningen welke de Minister krachtens de hem overgedragen macht uitvaardigt.

.../...

Onder voorbehoud van de reeds gemaakte opmerkingen lijkt het dan ook aangewezen de bepalingen van het tweede, derde en vierde lid van het amendement op artikel 19, § 2, naar artikel 65 te verplaatsen dat aldus drie luiken zal vertonen, en liefst in drie paragrafen wordt ingedeeld als volgt :

§ 1. (het bepaalde in artikel 65 van het ontwerp waarbij de Koning gemachtigd wordt de nodige voorzieningen voor de uitvoering van de wet in ontwerp bij in Ministerraad overlegde besluiten te nemen.)

§ 2. (de bepaling waarbij de overdracht van bepaalde van die machten aan de Minister wordt toegelaten.)

§ 3. (de bepalingen waarbij de algemene principes aangehaald in het tweede en het derde lid van het amendement op artikel 19, § 1, van toepassing worden gemaakt op de krachtens § 1 en § 2 genomen uitvoeringsmaatregelen.)

*
* *

Het amendement op artikel 19, § 2, strekt ertoe de huidige tekst van artikel 19, § 2, te vervangen door volgende bepaling :

"Nietig zijn alle bedingen en alle overeenkomsten in verband met het sluiten en het uitvoeren van verzekeringscontracten, welke in België onderschreven werden of overeenkomstig artikel 3 als dusdanig beschouwd worden, als ze niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van onderhavige wet of met de ter uitvoering ervan getroffen verordeningen".

.../...

Gezien deze tekst niet verduidelijkt in hoofde van wie zodanige bedingen en overeenkomsten nietig zijn, is die nietigheid absoluut, onder meer ook in hoofde van de verzekeringnemer, zodat zij bezwaarlijk als een beschermingsmaatregel te zijnen behoeve kan worden beschouwd.

In dit verband meent de Raad van State als algemene opmerking te moeten naar voren brengen dat er geen rechtvaardiging gegeven wordt voor deze zeer algemene en zeer verreikende tekst die een tekst met beperkte toedracht moet vervangen.

Ontwerp-amendement op artikel 29.

Het amendement op artikel 29 strekt ertoe de Controledienst voor verzekeringen, die in het oorspronkelijk wetsontwerp als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is geconcipieerd, te vervangen door een "Dienst met afzonderlijk beheer", als bedoeld in de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Hoewel de Dienst krachtens het amendement op artikel 29 geen verordeningsmacht meer bezit, blijven hem krachtens datzelfde amendement taken van toezicht en controle toevertrouwd en behoudt hij in het amendement op artikel 31 de beslissingsmacht welke hem bij artikel 29 van de oorspronkelijke tekst der wet in ontwerp is toegekend.

Vermits de Dienst ingeschakeld wordt in de departementale hiërarchie en geleid zal worden door de ambtenaar, welke de Minister daartoe aanstelt, ligt het voor de hand

.../...

dat die ambtenaar, onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van de Minister, beslist. Dit veronderstelt dat de Minister moet kunnen ingrijpen ingeval de Dienst in gebreke blijft op te treden.

Met de bedoeling in deze leemte te voorzien en aan de Minister het daartoe nodige recht toe te kennen, kan het amendement op artikel 29 worden aangevuld met volgende tekst :

"De beslissingen worden genomen door het hoofd van de Dienst.

De Minister kan hem daartoe een termijn opleggen; na afloop van die termijn doet de Minister zelf uitspraak bij een met redenen omklede beslissing".

Ontwerp-amendement op artikel 31.

Het amendement op artikel 31 strekt ertoe de oorspronkelijke tekst van artikel 31 der wet in ontwerp te vervangen door volgende tekst :

"De bijzondere beslissingen welke de Dienst bevoegd is te nemen krachtens onderhavige wet of de uitvoeringsverordeningen ervan, moeten met redenen omkleed en de betrokken ondernemingen bij een ter post aangetekend schrijven aangezegd worden.

De ondernemingen kunnen tegen de beslissingen van de Dienst bij de Minister verzet aantekenen.

.../...

Elk verzet moet met redenen omkleed, en op straf van verval, binnen een termijn van vijftien dagen na de aanzegging der beslissing van de Dienst ingediend worden; elk verzet moet bij een ter post aangetekend schrijven worden aangezegd; het heeft geen schorsende uitwerking.

Op advies van het bij artikel 32 bedoeld Vast Bureau doet de Minister uitspraak bij een met redenen omklede beslissing welke de onderneming bij een ter post aangetekend schrijven wordt aangezegd.

Indien de Minister binnen 60 dagen na de inontvangstneming van het verzet geen uitspraak heeft gedaan, wordt de beslissing van de Dienst geacht te zijn bevestigd".

Bezwaarlijk kan worden aanvaard dat "de beslissing van de Dienst geacht wordt te zijn bevestigd, indien de Minister binnen 60 dagen na de inontvangstneming van het verzet geen uitspraak heeft gedaan" (artikel 31, vijfde lid). De wet zou aldus de Minister ontslaan van de verplichting zijn afwijzende beschikking te motiveren, van zodra hij de termijn heeft laten verstrijken welke hem voor het nemen van zijn beslissing is toebedeeld.

Van de andere kant zal men bemerken dat aan de Minister niet de macht wordt verleend om ambtshalve op te komen tegen de beslissingen die het hoofd van de Dienst heeft genomen.

Onder dat voorbehoud geeft de Raad van State voor artikel 31, § 1, volgende tekst in overweging :

.../...

"Artikel 31.-

§ 1. De beslissingen van de Dienst zijn met redenen omkleed; zij moeten, bij een ter post aangetekend schrijven worden ter kennis gebracht, naar gelang van het geval, aan de ondernemingen zoals bedoeld in artikel 2, §§ 1 en 3, en aan de instellingen zoals bedoeld in artikel 17.

Deze kunnen tegen de beslissingen van de Dienst bij de Minister een bezwaarschrift indienen.

Het bezwaarschrift wijst de grieven aan en moet, op straffe van verval, binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de beslissing van de Dienst bij een ter post aangetekend schrijven worden ingediend. Het heeft geen schorsende uitwerking.

De Minister doet bij een met redenen omklede beslissing uitspraak binnen ... dagen na de datum waarop het bezwaarschrift ter post werd verzonden, tenzij hij deze termijn verlengt bij een met redenen omklede beslissing en binnen de oorspronkelijke termijn daarvan aan de bezwaarindiener kennis geeft. Vooraleer over het bezwaarschrift ten gronde te oordelen, wint hij daarover het advies in van het bij artikel 32 bedoelde Vast Bureau. Hij bepaalt de termijn binnen dewelke dit advies bij hem moet toekomen. Wanneer het advies niet binnen die termijn is verstrekt dan wordt daaraan voorbijgegaan.

Wanneer de Minister nalaat binnen ... dagen, nadat het bezwaarschrift bij hem werd ingediend, uitspraak te doen, moet de beslissing waartegen bezwaar als onbestaande worden beschouwd. Betreft het een beslissing waarbij een verzoek van de bezwaarindiener is verworpen, dan zal in zodanig geval dat verzoek als ingewilligd worden beschouwd".

.../...

Ontwerpen-amendementen op de artikelen 32 en 33.

De Regering wil de onder de artikelen 32 en 33 van het oorspronkelijk ontwerp vrijgekomen ruimte benutten voor het invoegen van nieuwe bepalingen :

- het amendement op artikel 32 belast de Koning met de oprichting van het Vast Bureau in de Commissie voor verzekeringen, dat als overlegorgaan in het leven wordt geroepen, en regelt zijn samenstelling;
- het amendement op artikel 33 regelt de bevoegdheid van het Vast Bureau.

Gezien de Commissie voor verzekeringen zelf pas in artikel 41 wordt opgericht, verdient het aanbeveling de bepalingen welke in de amendementen op artikelen 32 en 33 zijn opgenomen na artikel 41 te rangschikken.

De Raad van State meent bovendien in verband met deze beide ontwerpen van amendementen nog volgende opmerkingen te moeten naar voren brengen :

- Ontwerp-amendement op artikel 32.

Zoals reeds gezegd belast het amendement op artikel 32 de Koning met de oprichting van een Vast Bureau in de Commissie voor verzekeringen en regelt het de samenstelling van dat Bureau.

Op te merken valt :

- dat er omtrent de plaatsvervanging van de leden van bedoeld Bureau in het amendement niets is voorzien enerzijds, en

.../...

- anderzijds dat in tegenstelling met hetgeen, voor dergelijke aangelegenheden gebruikelijk is, de voorzitter van de Commissie geen deel uitmaakt van het Vast Bureau.

Voor zover de bedoeling is aan de leden van het Vast Bureau vergoedingen uit te keren, dient de Koning ermede te worden belast die te bepalen.

Bovendien is in dat geval de regeling betreffende de begrotingscontrole van toepassing en dient het amendement in ontwerp door de Minister van Financiën mede te worden ondertekend.

Deze laatste opmerking geldt eveneens voor het ontwerp-amendement op artikel 41, § 4, derde lid, naar luid waarvan de Koning de vergoedingen bepaalt, die de leden van de Commissie en de aangezochte deskundigen zullen genieten.

*

* *

In de tekst van artikel 32 van het oorspronkelijk ontwerp wees het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen een vertegenwoordiger aan bij de Controledienst voor de verzekeringen. Om de coördinatie mogelijk te maken wees de Dienst evenzo een vertegenwoordiger aan die met raadgevende stem zitting zou hebben in het Beheerscomité en in sommige technische comités van genoemd Fonds.

.../...

Luidens het laatste lid van het ontwerp-amendement op artikel 32 wijst de Minister een afgevaardigde aan die met raadgevende stem in het Beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen zetelt.

Het is vooralsnog onduidelijk wie voor deze taak in aanmerking komt, hoewel mag worden verondersteld dat de afgevaardigde van de Minister onder de leden van de Controledienst voor de verzekeringen zal worden aangewezen. In dat geval verdient dit evenwel duidelijk te worden gesteld. Men ziet ook geen onmiddellijk verband tussen de aanwijzing van een zodanige afgevaardigde van de Minister in het Beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen enerzijds en het doel dat bij de wet in ontwerp wordt nagestreefd anderzijds.

In zover zodanige aanwijzing betrekking heeft op de samenstelling van het Beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen, ingesteld bij het koninklijk besluit nr. 66 van 10 november 1967, moet worden opgemerkt dat die bepaling op haar plaats is in de wetgeving welke het Fonds voor arbeidsongevallen betreft; de samenstelling van bedoeld Beheerscomité is op grond van artikel 57 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 geregeld bij artikel 44 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Principieel zou het passen het doel dat door de hier onderzochte bepaling wordt beoogd na te streven door artikel 44 van het eerdervermeld koninklijk besluit te wijzigen wat met zich brengt dat de Minister van Sociale Voorzorg bij de totstandkoming daarvan zou worden betrokken.

.../...

Wil de Regering deze bepaling niettemin behouden dan dient zij in een afzonderlijk artikel te worden opgenomen, dat best op het einde van de wet in ontwerp wordt ingevoegd.

- Ontwerp-amendement op artikel 33.

Het ontwerp-amendement op artikel 33 bepaalt de bevoegdheid van het Vast Bureau.

Deze bevoegdheid is drieërlei :

1. bij de Minister advies uit te brengen over elk bezwaar, dat overeenkomstig artikel 31 wordt ingediend (§ 1);
2. bij de Minister advies uit te brengen over alle voorstellen van de Controledienst voor de verzekeringen tot weigering of tot intrekking van de toelating van een verzekeringsonderneming (§ 2);
3. aan de Dienst of aan de Minister alle door het Bureau nuttig geachte bemerkingen en voorstellen omtrent de werkzaamheden van de Controledienst voor de verzekeringen doen geworden.

In verband hiermede meent de Raad van State als algemene opmerking naar voren te moeten brengen dat de consultatieve bevoegdheid van het Vast Bureau en die van de Commissie in grote lijnen dezelfde zijn en dat de amendementen in ontwerp geen criteria bevatten die richtinggevend zijn voor de onderlinge verdeling van die bevoegdheid.

.../...

Anderzijds wordt het advies facultatief. De Raad van State herinnert aan de in dit verband in zijn vorig advies gemaakte opmerkingen (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 570, blz. 120).

*

* *

Om wille van de overeenstemming met het amendement op artikel 31 waarvan de terminologie gewijzigd werd, vervange men :

- in het eerste lid van § 1, het werkwoord "aangetekend" door "ingediend" en
- in het tweede lid van dezelfde § 2, de woorden "de ondernemingen die verzet aantekenen" door "de ondernemingen en instellingen die bezwaar indienen".

Ontwerp van amendement op artikel 34.

Zoals reeds gezegd wordt de Controledienst voor verzekeringen een "Staatsdienst met afzonderlijk beheer" in de betekenis welke bij artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit daaraan wordt gegeven.

Luidens dat artikel 65 zijn zodanige diensten onderworpen aan bepalingen, vast te stellen door de Koning, op de voordracht van de Ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de Minister van Financiën.

Deze bepalingen moeten voorzien in :

.../...

1° het opmaken en het bekendmaken van een begroting en van rekeningen;

2° de controle van de rekeningen door het Rekenhof dat ze ter plaatse kan verrichten;

3° het begrenzen van de uitgaven door de ontvangsten en door de goedgekeurde limitatieve kredieten;

4° de mogelijkheid om, met ingang van het jaar, de bij het verstrijken van het vorige jaar beschikbare geldmiddelen te gebruiken;

5° de behandeling en de bewaring van de gelden en waarden door een tegenover het Rekenhof verantwoordelijke rekenplichtige;

6° het bijhouden van een vermogencomptabiliteit en het opmaken van een inventaris van het vermogen;

7° de beperking in de tijd van de overdrachten waartoe machtiging werd verleend.

Het amendement op artikel 34 herneemt die opsomming letterlijk, wat de Franse tekst, minder letterlijk, wat de Nedederlandse tekst betreft. Het wijkt er verder van af in zover in de inleidende zin de voordracht van de Minister van Financiën is weggelaten. Die bepaling zou bovendien overbodig worden van zodra een koninklijk besluit eerdervermeld artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 in werking stelt.

Eenvoudiger en meer conform met de wil van de wetgeving van 28 juli 1963 ware het artikel 65 van die wet bij koninklijk besluit in werking te stellen. Dat zou toelaten de tekst van het amendement op artikel 34 te schrappen behalve punt 8) dat als autonome bepaling kan worden gesteld, als volgt :

.../...

"De Koning bepaalt de regels waaraan de Controledienst voor de verzekeringen in verband met alle aan de goede werking van de Dienst verbonden organieke of statutaire vraagstukken is onderworpen".

Ontwerp-amendement op artikel 41.

Met het oog op de overeenstemming met de Franse tekst van § 2 van het ontwerp-amendement op artikel 41, die beter is gesteld, make men een afzonderlijk lid van de tweede volzin van het eerste lid van die bepaling.

In het laatste lid van dezelfde § vervange men "afzenden" door "afvaardigen".

In § 3, eerste lid, vervange men "eigen aan de verrichtingen" door "voor de verrichtingen".

In § 4, derde lid, schrappe men de woorden "gebeurlijk" en "aangezochte".

Ontwerp-amendement op artikel 65.

Het ontwerp-amendement op artikel 65 wil twee wijzigingen brengen aan artikel 65 van de oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp.

In zijn advies nr. L. 11.359 heeft de Raad van State, na een uitgebreid onderzoek aan dat artikel 65 te hebben gewijd, bezwaar gemaakt tegen die bepaling en een andere tekst voorgesteld.

Onder dit voorbehoud wordt verwezen naar de tekst voorgesteld voor artikel 65 onder de bespreking van het ontwerp-amendement op artikel 19.

.../...

SLOTOPMERKINGEN.

De Raad van State oordeelt voorzichtigheidshalve erop te moeten wijzen dat in de redactie van artikel 69 met de vernummering van sommige bepalingen moet worden rekening gehouden en verwijst hierbij naar de tekst welke hij voor artikel 69 in zijn advies nr. L. 11.359/1 heeft voorgesteld en naar de commentaar welke daarbij werd gegeven.

Hoewel de Raad van State niet is aangezocht de nieuwe redactie van artikel 7 te onderzoeken naar luid waarvan een onderneming waaraan de toelating wordt geweigerd bij de Raad van State in beroep kan gaan volgens een vereenvoudigde procedure, door de Koning vast te leggen, mag er toch op gewezen worden dat, in tegenstelling met de oorspronkelijke tekst van artikel 7 waarbij aan de Raad van State volle rechtsmacht werd toegekend, het thans een gewoon vernietigingsberoep betreft en dat, gezien de procedure welke voor zodanig beroep is bepaald uiteraard een summiere procedure is, het noch nodig noch aangewezen lijkt voor het nu in het ontwerp bedoelde beroep een speciale en vereenvoudigde procedure in te stellen.

I.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

1. L'avis du Conseil d'Etat est demandé sur une série de projets d'amendements gouvernementaux au projet de loi relatif au contrôle des entreprises d'assurance, sur lequel un rapport a déjà été présenté au nom de la Commission des Affaires économiques du Sénat (Doc. Parl., Sénat, 1970-1971, n° 570).

Les projets d'amendements s'appuient sur un document de travail transmis par le Ministre des Affaires économiques, qui constituerait la version corrigée mais non encore adoptée du texte approuvé par la Commission des Affaires économiques du Sénat le 24 juin 1971 et qui est reproduit à la fin du rapport au Sénat précité.

Le Conseil d'Etat estime devoir attirer l'attention sur cet état de choses dans l'intérêt d'une bonne intelligence de l'avis.

2. Encore que les observations que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis L. 11.359/1 des 23 mars, 29 mars, 8 avril et 6 mai 1971 (Doc., Parl., Sénat, 1970-1971, n° 570, pages 87 et suivantes)

.../...

gardent toute leur valeur, le présent avis ne les rappelle que si les projets d'amendements y donnent lieu. De toute évidence aucune observation n'est faite concernant les modifications de texte qui ont été apportées au projet originaire par la Commission du Sénat et auxquelles les projets d'amendements ne touchent pas.

II.

PORTEE GENERALE DES PROJETS D'AMENDEMENTS.

Pour l'essentiel, les amendements proposés visent à modifier notablement les dispositions fixant le statut juridique et la compétence de l'organe appelé à veiller à l'application de la loi en projet, ainsi qu'à celle de ses arrêtés d'exécution.

Alors que le projet de loi originaire "prévoyait l'institution d'un établissement public autonome, qui serait chargé du contrôle des entreprises d'assurances et de la gestion de tous les problèmes d'assurances qui se posent aux pouvoirs publics" le Gouvernement estime à présent préférable, ainsi qu'en témoignent les amendements, "de renoncer à la création de cet établissement public et de restituer à l'administration centrale du département des Affaires économiques la fonction de contrôle, fonction qu'elle exerce d'ailleurs déjà dans le cadre des lois existantes ..." (Amendements - Justification générale 2.1 et 2.2).

.../...

Initialement, la solution aux problèmes administratifs et budgétaires des assurances résidait, à l'estime du Gouvernement, dans la décentralisation, laquelle s'exprimait par l'institution par le projet de loi initial d'un "établissement public doté de la personnalité juridique" (article 29); il recourt maintenant à la technique de la déconcentration, qu'il exprime dans les délégations de pouvoirs au profit d'un service de l'Etat à gestion séparée, non doté de la personnalité juridique, fonctionnant sous la responsabilité du Ministre des Affaires économiques; son institution est prévue par l'amendement projeté à l'article 29.

Ledit service, qui garde sa dénomination originaire d'Office de contrôle des assurances, se voit donc conférer le pouvoir de prendre toutes les décisions relatives à l'exercice du contrôle sur les entreprises et les établissements -à l'exception toutefois des actes qui relèvent expressément du pouvoir du Roi (tels que l'octroi et le retrait d'agrément).

Afin de pouvoir apprécier si le choix opéré par le projet peut se concilier avec la déconcentration du pouvoir en matière de décisions administratives, telle qu'elle est généralement conçue, il apparaît utile de donner un aperçu des pouvoirs

.../...

de l'Office de contrôle qui n'ont pas été modifiés par les amendements. Cet aperçu est limité aux tâches allant au-delà de l'exécution ou du contrôle sur l'application de la loi :

- article 16, § 3 : l'Office requiert l'inscription de l'hypothèque légale à laquelle sont soumises les valeurs représentatives immobilières de chaque entreprise d'assurances au profit de l'ensemble de ses assurés ou bénéficiaires d'assurances;

- article 17 : l'Office agrée les établissements financiers auprès desquels la société d'assurances doit déposer la caution; l'Office peut retirer cet agrément;

- article 22, § 2 : l'Office dispose d'un droit de veto contre les décisions prises par l'assemblée générale d'une société d'assurances qui sont contraires à la présente loi;

- article 23 : l'Office dispose d'un droit de veto contre les projets de modification des conditions d'exploitation;

- article 24 : l'Office peut s'opposer au transfert de capitaux à l'étranger;

.../...

- article 25 : l'Office doit approuver la fusion de sociétés ou de la cession de portefeuille;
- article 26, § 1 : l'Office impose un plan de redressement aux sociétés en difficultés;
  § 2 : l'Office exige le versement de la totalité du capital social;
  § 3 : l'Office nomme, révoque et remplace le gérant provisoire;
- article 42 : la renonciation à l'agrément d'une entreprise d'assurances est accordée par arrêté royal pris sur la proposition de l'Office;
- article 43 : l'agrément accordé à l'entreprise d'assurances est révoqué sur proposition de l'Office;
- article 44 : en cas de liquidation de la société, l'Office impose toutes mesures utiles;
- article 45 : le liquidateur d'une entreprise d'assurances ne peut être nommé qu'avec l'approbation de l'Office;
- article 46 : l'Office nomme le liquidateur de l'entreprise d'assurances étrangère dont l'agrément a été révoqué ou qui renonce à l'agrément pour l'ensemble de ses opérations en Belgique;
- article 47, § 1 : une entreprise d'assurances belge ne peut être déclarée en faillite que sur requête de l'Office;

.../...

§ 2 : s'il s'agit d'une institution de prévoyance constituée sous forme d'association sans but lucratif, celle-ci ne peut être dissoute que sur requête de l'Office;

§ 3, alinéa 1er : en cas de faillite, banqueroute ou dissolution judiciaire d'une association sans but lucratif, aucun acte de disposition ayant une incidence sur les droits des assurés ou des bénéficiaires de contrats d'assurances ne peut être décidé sans l'autorisation préalable de l'Office;

§ 3, alinéa 3 : l'Office nomme un liquidateur spécial chargé d'administrer, de réaliser et de liquider les patrimoines spéciaux formés des valeurs communes qui représentent les réserves techniques ou les provisions visées à l'article 16;

- article 51 : l'Office publie au Moniteur belge les injonctions auxquelles une entreprise d'assurances n'a pas donné suite;

- article 52 : l'Office fixe le délai après l'expiration duquel les entreprises ayant omis de régulariser leur situation après avoir contrevenu aux obligations qui

.../...

leur sont imposées par la présente loi et ses règlements d'exécution pour l'exercice de leur activité, sont passibles d'une astreinte à tarif fixe;

- article 59 : l'Office peut, quelle que soit l'état de la cause, intervenir devant la juridiction répressive saisie d'une infraction prévue par la présente loi.

Bien que l'Office de contrôle des assurances soit placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre des Affaires économiques, ce Ministre ne possède, selon l'amendement, aucun pouvoir d'initiative : la circonstance que le pouvoir de décision ne soit conféré au Ministre que dans la mesure où les entreprises et établissements introduisent auprès de lui une réclamation lors de l'examen du texte du projet d'amendement à l'article 31, qui règle cette matière, il convient de réserver au Ministre un droit de décision plus étendu sur ce plan.

Le pouvoir réglementaire limité dont le projet de loi originaire avait investi l'Office de contrôle des assurances (article 29, alinéa 4), sera désormais exercé par le Ministre (projet d'amendement à l'article 19, § 1er).

.../...

III.

EXAMEN DES TEXTES.

Projet d'amendement à l'article 19.

En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi en projet les entreprises sont tenues, pour l'établissement de leurs tarifs et pour la rédaction et l'exécution des contrats d'assurances, de se conformer aux règles fixées par ou en vertu de la présente loi.

Par règles fixées en vertu de la présente loi il faut entendre :

1° les obligations et interdictions que, conformément à l'article 65 du projet, le Roi fixe sur la proposition de l'Office de contrôle des assurances par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres;

2° les obligations et interdictions que, conformément à l'article 29, l'Office précité détermine sur l'avis de la Commission des assurances, par voie de règlement publié au Moniteur belge après approbation du Ministre, et auxquelles les entreprises d'assurances doivent être soumises afin que leurs opérations soient conformes à la technique des assurances, aux exigences de l'équité et à l'intérêt général des assurés et bénéficiaires de contrats d'assurances,et par lesquelles l'Office peut, notamment,

.../...

réglementer la conclusion et l'exécution des contrats d'assurances libellés en valeur or, en monnaies étrangères, en valeurs réelles ou par référence à une de ces valeurs ou monnaies.

L'amendement au § 1er tend à remplacer cette disposition par le texte suivant :

"Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires auxquelles sont soumises les entreprises, celles-ci sont tenues de se conformer aux règles fixées par le Ministre par voie de règlements.

Ceux-ci doivent être fondés sur les exigences de la technique et de l'équité en matière d'assurances et être conformes à l'intérêt général des assurés et bénéficiaires d'assurances.

Ces règlements sont préalablement soumis à l'avis de la Commission des assurances; ils sont publiés au Moniteur belge.

Le Roi détermine les matières pour lesquelles de tels règlements peuvent être établis".

Une comparaison de l'alinéa 1er des deux textes amène à constater que l'amendement a vidé l'ancien texte de sa teneur matérielle; il en arrive de la sorte à généraliser.

.../...

Le nouveau texte de l'article 19 comporte une délégation de pouvoir au Ministre très étendue : celui-ci peut pour les matières que le Roi détermine (§ 1er, dernier alinéa), établir des règlements édictant des règles auxquelles les entreprises d'assurances sont tenues de se conformer (§ 1er, alinéa 1er). La sanction est prévue à l'article 19, § 2, lequel frappe de nullité toutes clauses et tous accords non conformes aux règlements arrêtés.

L'article 19, § 1er, soulève une double question :

1° La délégation directe de pouvoir du législateur au Ministre. Selon le texte de l'amendement, le Ministre serait habilité directement par le législateur à établir des règlements : il se voit attribuer le pouvoir réglementaire qu'il lui est loisible de mettre en oeuvre dans les matières déterminées par le Roi.

Une telle méthode est inhabituelle dans notre système de droit, -normalement les pouvoirs sont délégués par le législateur au Roi, qui, à son tour, peut les subdéléguer au Ministre dans la mesure qu'Il détermine. Il n'est guère recommandé de limiter les pouvoirs du Roi à la détermination des matières susceptibles de faire l'objet de règlements sans lui permettre de régler lui-même cette question.

.../...

Le commentaire ne s'explique pas sur cette délégation directe au Ministre; ce silence pourrait faire croire que les auteurs du projet n'ont pas voulu déroger aux règles ordinaires.

Si, comme le donne à penser le commentaire, la délégation doit, dans l'esprit des auteurs, se faire du Roi au Ministre, il convient d'adapter le texte en conséquence.

2° Le caractère très vaste de la délégation. Dans l'ancien texte, la loi déterminait elle-même les matières qui pouvaient faire l'objet d'une réglementation. Le nouveau texte ne comporte plus aucune limitation. Il est rédigé de manière tellement large que le pouvoir de délégation est général. Le domaine de la délégation n'est donc plus circonscrit avec précision et ses frontières sont floues. Une telle façon de procéder ne participe pas d'une bonne technique législative. Il faut que puissent être déterminées les matières qui relèvent du pouvoir de réglementation du Roi, si l'on veut exclure le risque qu'il excède ce pouvoir.

En tout état de cause, une délégation conçue en des termes à ce point généraux ne suffit pas pour habiliter le Roi à édicter des règlements qui dérogent à ce qui est arrêté par la loi (par exemple en ce qui concerne le pouvoir judiciaire)

.../...

ou qui sont relatifs à des matières qui, d'ordinaire, sont réglées par le législateur lui-même (par exemple l'immixtion dans la liberté contractuelle de particuliers).

En ce qui concerne particulièrement la dérogation aux règles du Code judiciaire relatives à la compétence, le Conseil d'Etat estime qu'en raison de la portée imprécise du nouveau texte de l'article 19, § 1er et §2, un règlement pris dans le cadre du projet ne pourrait pas déroger aux règles concernant l'organisation judiciaire et la compétence des tribunaux, ou concernant l'arbitrage. A cet effet, la loi devrait prévoir, elle-même, et en des termes exprès, la dérogation aux règles actuellement en vigueur.

Quant aux contrats, il est souhaitable que le législateur détermine avec précision les limites de l'intervention du Roi.

Enfin, il apparaît au Conseil d'Etat que l'énoncé des matières faisant l'objet de la délégation, devrait trouver sa place dans l'article 65 de la loi.

S'il se justifie de prévoir dans le texte actuel que les entreprises seront liées par des règles obligatoires pour les matières qui y sont énoncées, il est inutile d'affirmer à l'alinéa 1er de l'amendement que ces entreprises sont tenues de se conformer aux règles fixées par le Ministre par voie de règlements.

.../...

En vertu des dispositions de l'alinéa 4 de l'amendement à l'article 19, § 1er, le Roi peut déléguer certains des pouvoirs qu'il désigne parmi ceux qui lui sont conférés par la loi, au Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions.

Le projet d'amendement consacre à cette modification le commentaire suivant :

"Enfin, il a paru préférable de ne pas spécifier ici les domaines dans lesquels pourront être exercés les pouvoirs réglementaires du Ministre mais de renvoyer au Roi le soin de délimiter ces domaines. Une suggestion antérieure du Conseil d'Etat est ainsi rencontrée. Conformément à l'article 65 de la loi, la plénitude du pouvoir réglementaire appartient au Roi; il Lui appartiendra de déléguer ce pouvoir au Ministre dans les matières qu'Il désignera.

Dans la pratique, ces délégations se recommanderont surtout pour régler les modalités concrètes pour l'établissement et l'application des tarifs, pour la formation et l'exécution des contrats, pour la mise en oeuvre de formules d'assurances nouvelles (exemple : les contrats libellés en valeur or, en monnaies étrangères ou par référence à une de

.../...

ces valeurs ou monnaies). Des règles spécifiques pour l'admission ou l'interdiction dans certaines branches d'assurances de clauses particulières en matière de compétence judiciaire territoriale ou pour le recours à des procédures d'arbitrage, pourront ainsi également être prises par voie de règlements ministériels".

Le Conseil d'Etat croit utile de rappeler les observations qu'il a faites à propos de l'article 29 du projet de loi dans son avis n° L. 11.359/1, et notamment :

- que l'article 67 de la Constitution attribue au Roi, chef du pouvoir exécutif, l'exécution des lois et qu'Il est, en conséquence, seul dépositaire du pouvoir réglementaire;

- que, si le Ministre ne dispose donc pas d'un pouvoir réglementaire propre, il est pourtant généralement admis et considéré comme étant conforme aux principes généraux de notre droit public, que le législateur ou le Roi habilite un Ministre à prendre par voie réglementaire certaines mesures d'ordre subsidiaire, pour autant qu'elles ne touchent pas à l'essence même des pouvoirs constitutionnels du Roi ou des pouvoirs qui lui ont été conférés.

.../...

Ces dispositions seraient mieux à leur place à l'article 65 du projet à la suite de l'habilitation qui est conférée au Roi pour fixer par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi en projet.

En vertu des alinéas 2 et 3 de l'amemendement à l'article 19, § 1er, le Ministre peut réglementer dans les matières désignées par le Roi, pour autant que ces règlements soient fondés sur les exigences de la technique et de l'équité en matière d'assurances, soient conformes à l'intérêt général des assurés et bénéficiaires d'assurances et que le projet en soit préalablement soumis à l'avis de la Commission des assurances.

Ces principes généraux s'appliquent aussi bien aux arrêtés que prendra le Roi qu'aux règlements qu'édictera le Ministre en vertu du pouvoir qui lui est délégué.

Sous réserve des observations qui précèdent, il s'indiquerait dès lors de transférer les dispositions des alinéas 2, 3 et 4 de l'amendement à l'article 19, § 2, à l'article 65 qui comportera alors trois volets et qui gagnerait à être divisé en trois paragraphes comme ci-dessous :

§ 1er.(la disposition de l'article 65 du projet habilitant le Roi à fixer, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi en projet).

.../...

§ 2. (la disposition autorisant la délégation de certains de ces pouvoirs au Ministre).

§ 3. (les dispositions étendant les principes généraux énoncés aux alinéas 2 et 3 de l'amendement à l'article 19, § 1er, aux mesures d'exécution prises conformément aux §§ 1er et 2).

*
* *

L'amendement à l'article 19, § 2, a pour objet de remplacer le texte actuel de cet article par la disposition suivante :

"Sont nuls toutes clauses et tous accords relatifs à la conclusion et à l'exécution de contrats d'assurances souscrits en Belgique ou présumés tels conformément à l'article 3, qui ne sont pas conformes aux dispositions de la présente loi ou des règlements pris pour son exécution".

Ce texte ne précisant pas qui se verra opposer la nullité des clauses et accords de l'espèce, cette nullité est absolue, notamment aussi dans le chef du preneur d'assurance, de sorte qu'elle peut difficilement être considérée comme une mesure de protection en sa faveur.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat estime devoir souligner, en guise d'observation générale, que ce texte fort général et de portée très large, appelé à se substituer à un texte de portée restreinte, n'est accompagné d'aucune justification.

.../...

Projet d'amendement à l'article 29.

L'amendement à l'article 29 vise à remplacer l'Office de contrôle des assurances qui, dans le projet de loi originaire, était conçu comme un établissement public doté de la personnalité juridique, par un "Service à gestion séparée" au sens de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Bien qu'en vertu de l'amendement à l'article 29 l'Office ne possède plus de pouvoir réglementaire, ce même amendement lui confie des missions de surveillance et de contrôle tandis qu'en vertu de l'amendement àl'article 31 il conserve le pouvoir de décision que lui avait conféré l'article 29 du texte initial de la loi en projet.

Puisque l'Office s'insère dans la hiérarchie départementale et sera dirigé par un fonctionnaire désigné à cet effet, par le Ministre, il va de soi que ce fonctionnaire décidera sous le contrôle et la responsabilité du Ministre. Cela suppose que le Ministre doit pouvoir intervenir en cas d'inertie de l'Office.

Afin de combler cette lacune et de conférér au Ministre le droit d'intervenir, il est proposé de compléter l'amendement à l'article 29 par le texte suivant :

"Les décisions sont prises par le chef de l'Office.

Le Ministre peut lui imposer un délai à cet effet; après l'expiration de ce délai, le Ministre statue lui-même par décision motivée".

.../...

Projet d'amendement à l'article 31.

L'amendement à l'article 31 vise à remplacer le texte initial de l'article 31 de la loi en projet, par le texte ci-dessous :

"Les décisions particulières que l'Office est habilité à prendre en vertu de la présente loi ou de ses règlements d'exécution doivent être motivées et notifiées aux entreprises concernées, par lettre recommandée à la poste.

Les entreprises peuvent se pourvoir en réclamation contre les décisions de l'Office, auprès du Ministre.

Les réclamations doivent être motivées et présentées, sous peine de déchéance, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de l'Office; elles n'ont aucun effet suspensif.

Sur avis du Bureau permanent visé à l'article 32, le Ministre statue par décision motivée qui est notifiée à l'entreprise par lettre recommandée à la poste.

Si le Ministre n'a pas statué dans les 60 jours qui suivent la réception de la réclamation, la décision de l'Office est présumée confirmée".

Il peut malaisément être admis que "la décision de l'Office est présumée confirmée si le Ministre n'a pas statué dans les 60 jours qui suivent la réception de la réclamation " (article 31, alinéa 5). La loi exonérerait ainsi le Ministre de l'obligation de motiver sa décision de refus, dès lors qu'il laisse s'écouler le délai qui lui est imparti pour statuer.

.../...

D'autre part, il faut observer que le Ministre n'est pas mis en mesure de faire d'office opposition aux décisions du chef de l'Office.

Sous cette réserve, le Conseil d'Etat suggère pour l'article 31, § 1er, le texte ci-après :

"Article 31.

§ 1er. Les décisions de l'Office sont motivées; elles doivent être notifiées par lettre recommandée à la poste, selon le cas, aux entreprises visées à l'article 2, §§ 1er et 3, et aux établissements visés à l'article 17.

Ceux-ci peuvent introduire auprès du Ministre une réclamation contre les décisions de l'Office.

La réclamation expose les griefs et doit, sous peine de déchéance, être introduite par lettre recommandée à la poste dans les quinze jours qui suivent la notification de la décision de l'Office. Elle n'a pas d'effet suspensif.

Le Ministre statue par décision motivée dans les ... jours après la date de l'envoi de la réclamation par la poste, à moins qu'il ne proroge ce délai par décision motivée et informe le réclamant de la prolongation dans le délai initialement prévu. Avant de statuer sur la réclamation au fond, il recueille l'avis du Bureau permanent visé à l'article 32. Il détermine le délai dans lequel cet avis doit lui parvenir. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, il est passé outre.

Si le Ministre n'a pas statué dans les ... jours qui suivent l'introduction de la réclamation, la décision contre laquelle cette réclamation est dirigée doit être tenue pour

.../...

inexistante. S'il s'agit d'une décision ayant rejeté une requête du réclamant, cette dernière sera réputée accueillie".

Projet d'amendement aux articles 32 et 33.

Le Gouvernement se propose d'insérer des dispositions nouvelles à la place, devenue libre, des articles 32 et 33 du projet initial :

- l'amendement à l'article 32 charge le Roi de créer au sein de la Commission des assurances, le Bureau permanent qui fonctionnera comme organe de concertation, et détermine sa composition;
- l'amendement à l'article 33 règle la compétence du Bureau permanent.

L'institution de la Commission des assurances n'étant elle-même prévue qu'à l'article 41, il serait préférable que les dispositions que les amendements introduisent sous les articles 32 et 33 viennent à la suite de l'article 41.

En outre, le Conseil d'Etat estime devoir encore observer à propos des deux projets d'amendements, ce qui suit :

- Projet d'amendement à l'article 32.

Ainsi qu'il a été dit, déjà, l'amendement charge le Roi de créer au sein de la Commission des assurances un Bureau permanent et en fixe la composition.

Il y a lieu de noter :

.../...

- d'une part, que cet amendement ne prévoit rien quant à la supléance des membres dudit Bureau;
- d'autre part, que contrairement à l'usage en pareille matière le président de la Commission ne fait pas partie du Bureau permanent.

Si l'intention est d'accorder des indemnités aux membres du Bureau permanent, il convient de charger le Roi de les fixer.

De plus, la réglementation relative au contrôle budgétaire est alors applicable et l'amendement en projet nécessite le contreseing du Ministre des Finances.

Cette dernière observation vaut aussi pour le projet d'amendement à l'article 41, § 4, alinéa 3, en vertu duquel le Roi détermine les indemnités dont bénéficieront les membres de la Commission et les experts requis.

*

* *

Dans le texte de l'article 32 du projet initial, le Comité de gestion du Fonds des accidents du travail désignait un représentant auprès de l'Office de contrôle des assurances. Afin d'assurer la coordination, l'Office désignait de même un représentant qui siègerait avec voix consultative au Comité de gestion et à certains comités techniques du Fonds précité.

.../...

En vertu du dernier alinéa de l'amendement projeté à l'article 32, le Ministre désigne auprès du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail un délégué qui siègera avec voix consultative.

Pour l'instant il est peu clair à qui cette tâche sera confiée, encore qu'il soit permis de supposer que le délégué du Ministre sera désigné parmi les agents de l'Office de contrôle des assurances. Dans ce cas, il convient toutefois de l'indiquer de manière précise. On n'aperçoit pas davantage la relation immédiate entre la désignation d'un tel délégué du Ministre au Comité de gestion du Fonds des accidents du travail et le but que poursuit la loi en projet.

Dans la mesure où cette désignation se rapporte à la composition du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail institué par l'arrêté royal n° 66 du 10 novembre 1967, il faut relever que la disposition a sa place dans la législation relative à ce Fonds; en vertu de l'article 57 de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, la composition de ce Comité de gestion est arrêtée par l'article 44 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

En principe, l'objectif poursuivi par la disposition ici examinée pourrait le mieux être atteint par la voie d'une modification de l'article 44 de l'arrêté royal précité, ce qui impliquerait une intervention du Ministre de la Prévoyance sociale.

.../...

Si le Gouvernement entend néanmoins maintenir cette disposition celle-ci devrait être reprise dans un article distinct, à insérer de préférence à la fin de la loi en projet.

- Projet d'amendement à l'article 33.

Le projet d'amendement à l'article 33 détermine la compétence du Bureau permanent.

Cette compétence est triple :

1. donner un avis au Ministre sur toute réclamation introduite conformément à l'article 31 (§ 1er);
2. donner au Ministre un avis sur toute proposition de l'Office de contrôle des assurances tendant au refus ou à la révocation de l'agrément d'une entreprise d'assurances (§ 2);
3. faire parvenir à l'Office ou au Ministre toute observation et suggestion que le Bureau juge utile à propos des activités de l'Office de contrôle des assurances.

A cet égard, le Conseil d'Etat estime devoir observer de manière générale que dans les grandes lignes la compétence consultative du Bureau permanent et celle de la Commission sont identiques et que les amendements en projet ne contiennent pas de critères directeurs pour la répartition de cette compétence.

D'autre part, l'avis devient facultatif. Le Conseil d'Etat rappelle les observations qu'il a faites à ce sujet dans son précédent avis (Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 120).

*

* *

.../...

Par souci de concordance avec l'amendement à l'article 31 dont la terminologie a été modifiée, il y a lieu de remplacer :

- dans la version néerlandaise de l'alinéa 1er du § 1er, le verbe "aangetekend" par "ingediend" et
- dans la version française de l'alinéa 2 de ce même paragraphe, les mots "les entreprises réclamantes" par "les entreprises et établissements réclamants".

Projet d'amendement à l'article 34.

Ainsi qu'il a déjà été dit, l'Office de contrôle des assurances est un "Service de l'Etat à gestion séparée" au sens de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Aux termes de cet article 65, les services de l'espèce sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur la proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances.

Ces dispositions doivent prévoir :

1° l'établissement et la publication d'un budget et de comptes;

2° le contrôle des comptes par la Cour des comptes, qui pourra l'effectuer sur place;

3° le maintien des dépenses dans les limites des recettes et dans celles des crédits limitatifs votés;

.../...

4° la faculté d'utiliser, dès le commencement de l'année, les ressources disponibles à la fin de l'année précédente;

5° le maniement et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes;

6° la tenue d'une comptabilité patrimoniale et l'établissement d'un inventaire du patrimoine;

7° la limitation dans le temps des reports autorisés.

L'amendement à l'article 34 reprend textuellement la version française de cette énumération mais reproduit moins fidèlement le texte néerlandais. Il s'écarte même résolument de celui-ci dans la phrase liminaire, en ce qu'il omet la proposition du Ministre des Finances. La disposition deviendrait d'ailleurs inutile, dès qu'un arrêté royal aura mis en vigueur l'article 65 précité de la loi du 28 juin 1963.

Il serait plus simple et plus conforme à la teneur de la législation du 28 juin 1963, de mettre ledit article 65 en vigueur par un arrêté royal. Cela permettrait de supprimer le texte de l'amendement à l'article 34 à l'exception du point 8), lequel pourrait être rédigé, sous la forme d'une disposition autonome, de la manière suivante :

"Le Roi fixe les règles auxquelles est soumis l'Office de contrôle des assurances en ce qui concerne toutes questions organiques ou statutaires liées au bon fonctionnement de l'Office".

.../...

Projet d'amendement à l'article 41.

Par souci de concordance avec le texte français, mieux rédigé, du § 2 du projet d'amendement à l'article 41, il y a lieu dans le texte néerlandais de faire de la seconde phrase de l'alinéa 1er, un alinéa distinct.

Dans la version néerlandaise du dernier alinéa de ce même §, il convient de remplacer "afzenden" par "afvaardigen".

Au § 3, alinéa 1er, on remplacera les mots "propres aux opérations" par "pour les opérations".

Au § 4, alinéa 3, il y a lieu de supprimer les mots "éventuellement requis" et de les remplacer par le mot "consultés".

Projet d'amendement à l'article 65.

Le projet d'amendement à l'article 65 entend apporter deux modifications au texte initial de l'article 65 du projet de loi.

Après avoir examiné ledit article 65 en détail, le Conseil d'Etat a dans son avis n° L.11.359, exprimé des objections contre cette disposition et a proposé un autre texte.

Sous cette réserve, il est renvoyé au texte proposé pour l'article 65 dans le commentaire consacré au projet d'amendement à l'article 19.

.../...

OBSERVATIONS FINALES.

Le Conseil d'Etat estime devoir observer, par souci de prudence, que la rédaction de l'article 69 devait tenir compte de la modification qu'a subie la numérotation de certaines dispositions et se réfère au texte qu'il a proposé pour cet article dans son avis n° L.11.359/1 et au commentaire qui l'entourait.

Bien qu'il n'ait pas été invité à faire porter son examen sur la nouvelle rédaction de l'article 7 en vertu duquel l'entreprise à laquelle l'agrément est refusé, peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat selon une procédure simplifiée à déterminer par le Roi, le Conseil d'Etat ne peut pas s'abstenir de relever qu'il s'agit dans ce cas d'un recours en annulation ordinaire, contrairement aux prévisions de l'article 7 initial qui attribuait au Conseil d'Etat la compétence de pleine juridiction, et que la procédure instaurée pour ces recours, étant par essence, sommaire, il n'est ni utile ni indiqué d'instaurer une procédure particulière et simplifiée pour le recours dont il est maintenant question ici.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.