

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.140/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 januari 2007 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit", heeft op 8 februari 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen die het om advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit strekken er in hoofdzaak toe om een onderscheid in te voeren tussen twee types van reclame, zijnde de zogeheten "below-the-linereclame" en de "above-the-linereclame"¹. Op dat punt willen de stellers van het ontwerp aansluiting vinden bij de gedragscode die inzake reclame en informatieverstrekking over individuele levensverzekeringen is uitgewerkt door de betrokken beroepsverenigingen van de verzekeringssector.

2. De ontworpen wijzigingen vinden rechtsgrond in de artikelen 20, § 2, tweede lid², en 96, § 1, eerste lid, 3/³, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

Artikel 20, § 2, tweede lid, van de wet van 9 juli 1975 luidt:

"Hij (de Koning) kan ook de inlichtingen bepalen die de verzekeringsondernemingen aan de verzekeringnemer moeten meedelen vóór het sluiten van de overeenkomst en gedurende de looptijd ervan".

Artikel 96, § 1, eerste lid, 3/, van dezelfde wet, luidt:

"De Koning neemt, op advies van de CBFA en nadat deze laatste het advies van de Commissie voor Verzekeringen heeft gevraagd, de besluiten die voor de uitvoering van deze wet nodig zijn. Hij bepaalt voornamelijk:

(...);

3/ de verplichtingen van de verzekeraars omtrent het bijhouden en het overleggen van de boeken, polissen, boekingsstukken en andere bescheiden, de vermeldingen die moeten voorkomen op prospectussen, omzendbrieven, aanplakbiljetten en andere voor het publiek bestemde geschriften".

(1) Al naar gelang de kandidaat-verzekeringnemer al dan niet de mogelijkheid heeft om onmiddellijk een overeenkomst te sluiten.

(2) Wat de wijzigingen vervat in de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp betreft.

(3) Wat de wijzigingen vervat in artikel 4 van het ontwerp betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Teneinde het opschrift van het ontwerp aan zeggingskracht te doen winnen, kan worden overwogen om dit te redigeren als volgt:

"Koninklijk besluit tot wijziging, wat de reclame voor individuele levensverzekeringen betreft, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit".

Aanhef

1. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet worden geschreven: "..., en op artikel 96, § 1, eerste lid, 3/, vervangen bij de wet van 27 oktober 2006;".

2. Het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en wordt er evenmin door gewijzigd. Een vermelding van dat koninklijk besluit in de aanhef is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

3. Aan het einde van het derde lid van de aanhef - dat het tweede lid dient te worden - schrijve men: "..., inzonderheid op artikel 8, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 juni 2004, en op artikel 72;".

4. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk om de met betrekking tot een ontworpen besluit verleende adviezen in chronologische volgorde weer te geven in de aanhef van het besluit. De leden van de aanhef van het om advies

.../...

voorgelegde ontwerp waarin wordt gerefereerd aan de adviezen van de Commissie voor Verzekeringen en van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen dienen derhalve van plaats te worden gewisseld.

5. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 42.140/1 van de Raad van State, gegeven op 8 februari 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikelen 1 tot 4

1. In de ontworpen bepalingen onder de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp wordt telkens melding gemaakt van reclame "op basis waarvan de kandidaat-verzekeringnemer niet onmiddellijk de mogelijkheid heeft om de overeenkomst te sluiten".

Het is zeer de vraag of de stellers van het ontwerp er door het hanteren van dergelijke omschrijving in slagen om volkomen aan te sluiten bij het onderscheid dat in de zo-even genoemde gedragscode wordt gemaakt tussen de zogeheten "below-the-linereclame" en de "above-the-linereclame".

Het gegeven dat in het ontwerp als uitgangspunt wordt genomen dat de reclame de kandidaat-verzekeringnemer de mogelijkheid moet bieden om onmiddellijk de overeenkomst te sluiten, impliceert immers dat de reclame op zich een aanbod dient te formuleren dat voldoende specifiek en volledig is om de overeenkomst tot stand te brengen bij het aanvaarden ervan door de kandidaat-verzekeringnemer. Wat in de gedragscode evenwel wordt verstaan onder "below-the-linereclame" doelt op de reclame die de consument de mogelijkheid biedt om onmiddellijk op het product in te tekenen, hetgeen eveneens kan slaan op de situatie waarin de kandidaat-verzekeringnemer op grond van de reclame de mogelijkheid wordt geboden om een aanvraag voor een

verzekeringsvoorstel in te dienen, zonder dat de overeenkomst onmiddellijk wordt gesloten.

De redactie van de ontworpen bepalingen lijkt niet aan deze laatste omschrijving te beantwoorden en dient vanuit dat oogpunt aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

2. In de ontworpen bepalingen onder de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp wordt telkens ook melding gemaakt van "reclame die bedoeld is om de aandacht te trekken". Deze omschrijving is pleonastisch aangezien het inherent is aan reclame dat ze de aandacht wil trekken om op die wijze de verkoop van bepaalde producten of diensten te bevorderen. De betrokken zinsnede wordt derhalve beter weggelaten of vervangen door een andere omschrijving, zoals in de zin van bijvoorbeeld die welke in artikel 22 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, van het begrip "reclame" wordt gegeven ⁴.

3. Onder voorbehoud van de opmerkingen onder 1 en 2 moet worden vastgesteld dat de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp wijzigingen beogen aan te brengen in eenzelfde bepaling, zijnde artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2003. Om wetgevingstechnische redenen dienen de ontworpen wijzigingen in eenzelfde wijzigingsbepaling te worden gegroepeerd. Hiermee rekening houdende, schrijve men derhalve in artikel 1 van het ontwerp:

"In artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 juni 2004, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1/ § 4 wordt aangevuld als volgt :
«3/ projecties met betrekking tot ...»;

⁽⁴⁾ Reclame wordt in artikel 22 van de wet van 14 juli 1991 omschreven als "elke mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de verkoop van produkten of diensten te bevorderen (...)".

- 2/ § 5 wordt aangevuld met het volgende lid:
«Het derde lid is niet van toepassing op ...»;
- 3/ § 6 wordt aangevuld met het volgende lid ⁵:
«Deze inlichtingen ...»".

De artikelen 4 tot 6 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dienen, gelet op de groepering van de artikelen 1 tot 3 in eenzelfde wijzigingsbepaling, te worden hernummerd.

4. Men redigere de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp - dat, gelet op de opmerking onder 3, artikel 2 dient te worden - als volgt:

"Artikel 72, § 1, van hetzelfde besluit, wordt aangevuld met het volgende lid :".

Artikel 5

Aangezien uit de ontworpen regeling voor de verzekeringsondernemingen verplichtingen kunnen voortvloeien met betrekking tot het te gebruiken reclamemateriaal en de aanpassing ervan, dient te worden afgezien van een retroactieve inwerkingtreding.

⁽⁵⁾ Gelet op de draagwijdte van de ontworpen bepaling onder artikel 3 van het ontwerp, wordt ervan uitgegaan dat de beoogde aanvulling van artikel 8, § 6, van het koninklijk besluit van 14 november 2003, een nieuw tweede lid betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.140/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 22 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'activité d'assurance sur la vie", a donné le 8 février 2007 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'activité d'assurance sur la vie visent principalement à introduire une distinction entre deux types de publicité, à savoir celle dite "*below-the-line*" et celle dite "*above-the-line*"¹. Sur ce point, les auteurs du projet veulent faire écho au code de bonne conduite relatif à la publicité et à l'information sur les assurances-vie individuelles élaboré par les associations professionnelles concernées du secteur de l'assurance.

2. Le fondement juridique des modifications projetées se trouve dans les articles 20, § 2, alinéa 2², et 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/³, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

L'article 20, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 1975 énonce:

"Il (le Roi) peut également déterminer les informations que les entreprises d'assurances doivent fournir au preneur d'assurances avant la conclusion du contrat et pendant la durée de celui-ci".

L'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, de la même loi énonce:

"Le Roi prend les arrêtés nécessaires à l'exécution de la présente loi sur avis de la CBFA et, après consultation, par ce dernier (lire: cette dernière), de la Commission des Assurances. Il fixe, spécialement :

(...);

3/ les obligations des assureurs relatives à la tenue et à la communication des livres, polices, pièces comptables et autres documents, aux mentions à faire dans les prospectus, circulaires, affiches et autres écrits destinés au public".

(1) Selon la possibilité offerte ou non au candidat-preneur d'assurance de conclure immédiatement un contrat.

(2) Pour ce qui concerne les modifications apportées par les articles 1^{er} à 3 du projet.

(3) Pour ce qui concerne les modifications apportées par l'article 4 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Pour rendre l'intitulé plus éloquent, on pourrait envisager de le rédiger comme suit:

"Arrêté royal modifiant, en ce qui concerne la publicité pour les assurances-vie individuelles, l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'activité d'assurance sur la vie".

Préambule

1. La fin du premier alinéa du préambule du projet sera rédigée comme suit: "..., et l'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, remplacé par la loi du 27 octobre 2006;".

2. Le texte en projet ne trouve pas de fondement juridique dans l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances et ne le modifie pas non plus. Une mention de cet arrêté royal dans le préambule n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du projet. Le deuxième alinéa doit dès lors être omis du préambule.

3. La fin du troisième alinéa - qui doit devenir le deuxième - du préambule sera rédigée comme suit: "..., notamment l'article 8, inséré par l'arrêté royal du 10 juin 2004, et l'article 72;".

4. En légistique, il est d'usage de mentionner dans le préambule d'un arrêté les avis donnés sur le projet de celui-ci dans leur ordre chronologique. Par conséquent, il y a lieu de permuter les alinéas du préambule du projet soumis à l'examen qui font référence aux avis de la Commission des assurances et de la Commission bancaire, financière et des assurances.

.../...

5. L'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit:

"Vu l'avis 42.140/1 du Conseil d'État, donné le 8 février 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Articles 1^{er} à 4

1. Les dispositions en projet sous les articles 1^{er} à 4 font chaque fois mention de publicité "sur la base de laquelle le candidat-preneur d'assurance n'a pas immédiatement la possibilité de conclure le contrat".

On peut se demander si en utilisant une telle définition, les auteurs du projet parviennent à refléter parfaitement la distinction opérée par le code de bonne conduite précité entre la publicité dite "*below-the-line*" et celle dite "*above-the-line*".

Le fait que le projet part de l'hypothèse que la publicité doit permettre au candidat-preneur d'assurance de conclure le contrat immédiatement implique en effet que la publicité doit par elle-même formuler une offre suffisamment spécifique et complète pour que son acceptation par le candidat-preneur d'assurance donne naissance au contrat. Par publicité "*below-the-line*", le code de bonne conduite vise toutefois une publicité qui offre au consommateur la possibilité de souscrire au produit immédiatement, ce qui peut également viser la situation dans laquelle la publicité permet au candidat-preneur d'assurance d'introduire une demande de proposition d'assurance, sans conclusion immédiate du contrat.

La rédaction des dispositions en projet ne semble pas répondre à cette dernière définition et doit être réexaminée de ce point de vue.

2. Les dispositions en projet sous les articles 1^{er} à 4 du projet font également chaque fois mention de "publicité destinée à attirer l'attention". Cette expression est pléonastique dès lors que vouloir attirer l'attention afin de promouvoir la vente de certains produits ou services est inhérent à la publicité. Mieux vaudrait par conséquent omettre le

.../...

membre de phrase concerné ou le remplacer par une autre définition, calquée par exemple sur celle donnée à la "publicité" par l'article 22 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur ⁴.

3. Sous réserve des observations faites sous 1 et 2, force est de constater que les articles 1^{er} à 3 du projet entendent apporter des modifications à une disposition unique, à savoir l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003. Pour des raisons de technique législative, les modifications en projet doivent être regroupées dans une seule disposition modificative. À l'article 1^{er} du projet, on écrira par conséquent:

"À l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'activité d'assurance sur la vie, inséré par l'arrêté royal du 10 juin 2004, sont apportées les modifications suivantes:

- 1/ le § 4 est complété comme suit:
«3/ il est interdit de faire figurer des projections portant sur ...»;
- 2/ le § 5 est complété par l'alinéa suivant:
«L'alinéa 3 n'est pas applicable à ...»;
- 3/ le § 6 est complété par l'alinéa suivant ⁵:
«Ces informations ...»".

Eu égard au regroupement des articles 1^{er} à 3 dans une disposition modificative unique, il y a lieu de renuméroter les articles 4 à 6 du projet tel qu'il a été soumis pour avis.

(4) L'article 22 de la loi du 14 juillet 1991 définit la publicité comme "toute communication ayant comme but direct ou indirect de promouvoir la vente de produits ou de services (...)".

(5) Eu égard à la portée de la disposition en projet sous l'article 3 du projet, on part du principe qu'on entend ajouter un nouvel alinéa 2 à l'article 8, § 6, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003.

4. La phrase liminaire de l'article 4 - qui, compte tenu de l'observation sous 3, doit devenir l'article 2 - du projet sera rédigée comme suit:

"L'article 72, § 1^{er}, du même arrêté est complété par l'alinéa suivant:".

Article 5

Le texte en projet étant susceptible d'imposer aux entreprises d'assurances des obligations nouvelles en matière de matériel publicitaire à utiliser et d'adaptation de celui-ci, il s'impose de renoncer à une entrée en vigueur rétroactive.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME