



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.169/1
van 7 april 2022

avis 71.169/1
du 7 avril 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk ‘besluit tot wijziging, wat de voorwaarden inzake beroepsverzekering betreft, van het koninklijk besluit van 11 september 2020 tot vaststelling van de nadere regels van het openbaar register van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants en, de toekenning van de hoedanigheid aan de personen van derde landen en aan de rechtspersonen, de regels inzake de werking van het Instituut en de voorwaarden inzake beroepsverzekering’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant, en ce qui concerne les conditions d’assurance professionnelle, l’arrêté royal du 11 septembre 2020 fixant les modalités du registre public de l’Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables, l’octroi de la qualité aux personnes de pays tiers et aux personnes morales, les règles de fonctionnement de l’Institut et les conditions d’assurance professionnelle’

Op 9 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging, wat de voorwaarden inzake beroepsverzekering betreft, van het koninklijk besluit van 11 september 2020 tot vaststelling van de nadere regels van het openbaar register van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants en, de toekenning van de hoedanigheid aan de personen van derde landen en aan de rechtspersonen, de regels inzake de werking van het Instituut en de voorwaarden inzake beroepsverzekering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2022.

*

Le 9 mars 2022, 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, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant, en ce qui concerne les conditions d'assurance professionnelle, l'arrêté royal du 11 septembre 2020 fixant les modalités du registre public de l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables, l'octroi de la qualité aux personnes de pays tiers et aux personnes morales, les règles de fonctionnement de l'Institut et les conditions d'assurance professionnelle’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 mars 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 avril 2022.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 september 2020 ‘tot vaststelling van de nadere regels van het openbaar register van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants en, de toekenning van de hoedanigheid aan de personen van derde landen en aan de rechtspersonen, de regels inzake de werking van het Instituut en de voorwaarden inzake beroepsverzekering’.

Overeenkomstig artikel 44, derde lid, van de wet van 17 maart 2019 ‘betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur’ is de beroepsbeoefenaar verplicht om zich voor zijn burgerlijke beroepsaansprakelijkheid te verzekeren met een verzekeringscontract. In titel 6 van het koninklijk besluit van 11 september 2020 worden de minimale verzekeringsvoorwaarden omschreven waaraan de desbetreffende verzekeringsovereenkomsten moeten voldoen (artikelen 77 tot 83). Het ontworpen besluit beoogt deze regeling op diverse punten te wijzigen.

De ontworpen wijzigingen hebben in essentie betrekking op een verduidelijking van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 11 september 2020 (artikel 1 van het ontwerp), de invoering van een jaarlijkse limiet (artikel 2), de toevoeging van drie nieuwe uitsluitingen (artikel 3) en een wijziging van artikel 81 van het koninklijk besluit van 11 september 2020 met betrekking tot de dekking in de tijd (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Het is van bij zijn inwerkingtreding van toepassing op de nieuwe overeenkomsten en ook op de lopende overeenkomsten voor zover de aanpassingen in voorkomend geval voorzien op basis van dit besluit, plaatsvinden ten laatste de eerste dag van de achttiende maand na de publicatie ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 5).

RECHTSGROND

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder randnummer 3.2 wordt vermeld, vinden de ontworpen wijzigingen rechtsgrond in artikel 44, vierde lid, van de wet van 17 maart 2019 overeenkomstig welke bepaling de Koning, na advies van de Raad van het Instituut, de minimale verzekeringsvoorwaarden bepaalt waaraan de verzekeringsovereenkomst voor de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid dient te beantwoorden.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe om artikel 79 van het koninklijk besluit van 11 september 2020, waarin de minimumdekking wordt bepaald,¹ aan te vullen met een tweede lid, luidende: “Er geldt een jaarlijkse limiet van 5.000.000 euro, alle schadegevallen gecombineerd”.

De minimale verzekeringsvoorwaarden waarvan sprake in artikel 44, vierde lid, van de wet van 17 maart 2019, lijken te wijzen op de waarborgen die in elk geval moeten worden opgenomen (of de uitsluitingen die hooguit mogen worden ingeschreven) in de aansprakelijkheidsverzekeringsovereenkomst ten gunste van de schadelijders.

Het komt de Raad van State dan ook voor dat het invoeren van een jaarlijkse limiet, die een beperking van verzekeringsdekking inhoudt, bezwaarlijk kan worden beschouwd als het vaststellen van een minimale verzekeringsvoorwaarde.²

Hierover ondervraagd, verwees de gemachtigde naar het antwoord van de verzekeringsondernemingen in het advies van de Commissie voor Verzekeringen van 17 februari 2022:

“(…) Het gaat hier niet om een jaarlijkse limiet doch eerder over een minimum. Het is geen plafond, aangezien de verzekeraars steeds een hogere dekking kunnen verlenen. Voor zover als nuttig wordt verwezen naar artikel 4 van de wet van 9 mei 2019 betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid van architecten waarin een gelijkaardige bepaling is voorzien.”

Dat het niet zou gaan om een jaarlijkse limiet, doch over een minimum en dat de verzekeraars steeds een hogere dekking kunnen verlenen, blijkt echter geenszins uit de tekst van het ontwerp. Dat in de wet van 9 mei 2019 ‘betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid in de bouwsector’ een gelijkaardige bepaling is opgenomen, is voorts – naast de vaststelling dat de formulering van de jaarlijkse limiet in deze bepaling wel degelijk verschilt van het voorliggende ontwerp³ – niet relevant voor de beoordeling of de ontworpen bepaling inpasbaar is in de aangehaalde rechtsgrond.

¹ Artikel 79 van het koninklijk besluit van 11 september 2020 luidt als volgt:

“De bedragen verzekerd door de verzekeringsovereenkomst mogen niet lager zijn dan 1.250.000 euro per schadegeval. Deze minimumdekking wordt verhoogd tot 2.500.000 euro wanneer eenzelfde schadegeval schade veroorzaakt voor meerdere personen en tot 3.000.000 euro per schadegeval voor elke vordering met betrekking tot de opdrachten bedoeld in artikel 3, 6° tot en met 8°, van de wet.”

² Zie ook de artikelsgewijze opmerkingen van deskundigen in het advies van de Commissie van Verzekeringen van 17 februari 2022 waar bij artikel 2 van het ontwerp onder meer werd opgemerkt: “Krachtens artikel 44, vierde lid van de wet van 17 maart 2019 bepaalt de Koning de minimumvoorwaarden van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering. De formulering van een limiet lijkt niet conform deze aan de Koning gehabiteerde bevoegdheid”.

³ Artikel 4 eerste lid, van de wet van 9 mei 2019 luidt immers als volgt:

“De dekking in geval van burgerlijke aansprakelijkheid, bedoeld in artikel 3, waarin de verzekeringsovereenkomst voorziet, mag, per schadegeval, niet lager liggen dan:

- 1° 1 500 000 euro voor de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels;
- 2° 500 000 euro voor het totaal van de materiële en immateriële schade;
- 3° 10 000 euro voor de voorwerpen die aan de verzekerde zijn toevertrouwd door de bouwheer;

met een jaarlijkse limiet van 5 000 000 euro, alle schadegevallen gecombineerd.”

Tenzij een andere rechtsgrond kan worden gevonden voor de ontworpen regeling of de ontworpen regeling wordt geherformuleerd als een minimale verzekeringsvoorwaarde,⁴ moet artikel 2 van het ontwerp dan ook worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4.1. Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

4.2. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt verder dat het ontworpen besluit van bij zijn inwerkingtreding van toepassing is op de nieuwe overeenkomsten en ook op de lopende overeenkomsten voor zover de aanpassingen in voorkomend geval voorzien op basis van dit besluit, plaatsvinden ten laatste de eerste dag van de achttiende maand na de publicatie ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

De ontworpen bepaling behoeft verduidelijking nu geen onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, de toepassing van de ontworpen regeling op de lopende overeenkomst en, anderzijds, de formele aanpassing van de overeenkomst.

Zij is tevens dubbelzinnig geformuleerd, aangezien de uitwerking op bestaande overeenkomsten lijkt te veronderstellen dat partijen moeten overeenkomen om de aanpassingen in de overeenkomst door te voeren (“voor zover de aanpassingen in voorkomend geval voorzien op basis van dit besluit, plaatsvinden ten laatste de eerste dag van de achttiende maand na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad.”),⁵ doch in het verslag aan de Koning uitsluitend verwezen wordt naar een aanpassing door de verzekeraars.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De aanleiding voor de aanpassing van het huidige koninklijk besluit was een vraag van de sector van de verzekeraars die vindt dat sommige artikels in het huidige koninklijk besluit onduidelijk zijn, wat kan leiden tot een verkeerde interpretatie van de artikels in de verzekeringsovereenkomsten. Om dergelijke verkeerde interpretaties te vermijden, is voorzien dat de aanpassingen ook van toepassing zijn op lopende overeenkomsten. In principe zijn de lopende overeenkomsten trouwens al in overeenstemming met de nieuwe bepalingen.

Indien een verzekeraar vindt dat formele aanpassingen van zijn overeenkomsten

⁴ Zo zou het koninklijk besluit wel kunnen bepalen dat, wanneer de overeenkomst een jaarlijkse limiet op de verzekeringsdekking bepaalt, deze niet lager mag liggen dan een nader te bepalen bedrag.

⁵ Daarbij is het tevens onduidelijk of dit zo dient begrepen te worden dat bij gebrek aan (overeengekomen) aanpassing na 18 maanden, de aanpassingen op een later ogenblik niet meer in de bestaande overeenkomst mogen worden doorgevoerd.

noodzakelijk of wenselijk zijn in het licht van het nieuwe besluit, moet hij dat om redenen van juridische zekerheid doen ten laatste de eerste dag van de achttiende maand na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit (...).”

De ontworpen regeling betreft echter niet alleen verduidelijkingen. Indien het de bedoeling is dat de aanpassingen eenzijdig door de verzekeringsonderneming kunnen worden doorgevoerd zoals bevestigd door de gemachtigde, zou dit tevens betekenen dat de verzekeringsonderneming eenzijdig bepaalde nieuwe uitsluitingen van verzekeringsdekking aan de verzekerde kan opleggen (zie artikel 3 van het ontwerp), hetgeen op gespannen voet lijkt te staan met het feit dat het koninklijk besluit op dit punt enkel voorziet in de minimale waarborgen waarin de verzekeringsovereenkomst moet voorzien, en niet in een dwingende regeling van de inhoud van de overeenkomst.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 11 septembre 2020 'fixant les modalités du registre public de l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables, l'octroi de la qualité aux personnes de pays tiers et aux personnes morales, les règles de fonctionnement de l'Institut et les conditions d'assurance professionnelle'.

Conformément à l'article 44, alinéa 3, de la loi du 17 mars 2019 'relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal', le professionnel est tenu de faire couvrir sa responsabilité civile professionnelle par un contrat d'assurance. Le titre 6 de l'arrêté royal du 11 septembre 2020 définit les conditions d'assurance minimales auxquelles doivent satisfaire les contrats d'assurance concernés (articles 77 à 83). L'arrêté en projet vise à modifier plusieurs points de ce régime.

Les modifications en projet ont en substance pour objet de préciser le champ d'application de l'arrêté royal du 11 septembre 2020 (article 1^{er} du projet), d'instaurer une limite annuelle (article 2), d'ajouter trois nouvelles exclusions (article 3) et de modifier l'article 81 de l'arrêté royal du 11 septembre 2020 en ce qui concerne la couverture dans le temps (article 4).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Il s'applique dès son entrée en vigueur aux nouveaux contrats ainsi qu'aux contrats en cours, pour autant que les adaptations prévues le cas échéant sur la base du présent arrêté, interviennent au plus tard le premier jour du dix-huitième mois suivant celui de sa publication au *Moniteur belge* (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Sous la réserve de ce qui est mentionné au point 3.2., les modifications en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 44, alinéa 4, de la loi du 17 mars 2019, selon lequel le Roi fixe, après avis du Conseil de l'Institut, les conditions minimales d'assurance auxquelles doit répondre le contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle.

3.2. L'article 2 du projet vise à compléter l'article 79 de l'arrêté royal du 11 septembre 2020 qui fixe la couverture minimale¹, par un alinéa 2, libellé comme suit : « Une limite annuelle de 5.000.000 euros, tous sinistres confondus, est d'application ».

Les conditions d'assurance minimales, visées à l'article 44, alinéa 4, de la loi du 17 mars 2019 paraissent indiquer les garanties qui doivent en tout cas être incluses (ou les exclusions qui peuvent tout au plus être inscrites) dans le contrat d'assurance responsabilité au profit des personnes lésées.

Il apparaît dès lors au Conseil d'État que l'instauration d'une limite annuelle, qui implique une limitation de la couverture d'assurance, peut difficilement être assimilée à la fixation d'une condition d'assurance minimale².

Interrogé à cet égard, le délégué a fait mention de la réponse des entreprises d'assurance dans l'avis de la Commission des assurances du 17 février 2022 :

« (...) Il ne s'agit pas d'une limite annuelle, mais plutôt d'un minimum. Ce n'est pas un plafond, vu que les assureurs peuvent toujours accorder une couverture plus importante. Pour autant que cela puisse être utile, les représentants des entreprises d'assurance renvoient à l'article 4 de la loi du 9 mai 2019 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle des architectes dans laquelle une disposition similaire a été prévue. »

Il ne ressort toutefois nullement du texte du projet qu'il ne s'agirait pas d'une limite annuelle, mais d'un minimum et que les assureurs peuvent toujours accorder une couverture plus importante. Le fait que la loi du 9 mai 2019 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle dans le secteur de la construction' contient une disposition similaire, n'est de plus – outre la constatation que la formulation de la limite annuelle dans cette disposition diffère bel et bien du projet à l'examen³ – pas pertinente pour apprécier si la disposition en projet peut se concilier avec le fondement juridique cité.

¹ L'article 79 de l'arrêté royal du 11 septembre 2020 dispose :

« Les montants assurés par le contrat d'assurance ne peuvent être inférieurs à 1.250.000 euros par sinistre. Cette couverture minimale est portée à 2.500.000 euros si un même sinistre cause des dommages à plusieurs personnes et à 3.000.000 euros par sinistre pour toute réclamation relative aux missions visées à l'article 3, 6° à 8°, de la loi. »

² Voir également les observations concernant les articles formulées par des experts dans l'avis de la Commission des assurances du 17 février 2022 qui contient notamment l'observation suivante sur l'article 2 du projet : « En vertu de l'article 44, 4e alinéa de la loi du 17 mars 2019, le Roi fixe les conditions minimales d'assurance en responsabilité professionnelle. La formulation d'une limite ne semble pas conforme à cette compétence dévolue au Roi. »

³ L'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 mai 2019 dispose en effet ce qui suit :

« La couverture de la responsabilité civile visée à l'article 3 prévue dans le contrat d'assurance, ne peut pas être inférieure, par sinistre, à :

- 1° 1 500 000 euros pour les dommages résultant de lésions corporelles ;
- 2° 500 000 euros pour le total des dommages matériels et immatériels ;
- 3° 10 000 euros pour les objets confiés à l'assuré par le maître de l'ouvrage ;

avec une limite annuelle de 5 000 000 euros, tous sinistres confondus. »

Il y a dès lors lieu de supprimer l'article 2 du projet, à moins qu'un autre fondement juridique puisse être trouvé pour le dispositif en projet ou que ce dernier soit reformulé comme condition d'assurance minimale ⁴.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4.1. L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés, il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

4.2. L'article 5 du projet dispose en outre que l'arrêté en projet s'applique dès son entrée en vigueur aux nouveaux contrats ainsi qu'aux contrats en cours, pour autant que les adaptations prévues le cas échéant sur la base de cet arrêté, interviennent au plus tard le premier jour du dix-huitième mois suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Il conviendra de préciser la disposition en projet, dès lors qu'il n'est fait aucune distinction entre, d'une part, l'application de la disposition en projet au contrat en cours et, d'autre part, l'adaptation formelle du contrat.

Sa formulation est par ailleurs ambiguë, étant donné que l'effet sur les contrats existants semble indiquer que les parties doivent convenir d'apporter les adaptations au contrat (« pour autant que les adaptations prévues le cas échéant sur base du présent arrêté, interviennent au plus tard le premier jour du dix-huitième mois suivant celui de sa publication au *Moniteur beige* »),⁵ alors que le rapport au Roi ne fait référence qu'à une adaptation par les assureurs.

Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

« De aanleiding voor de aanpassing van het huidige koninklijk besluit was een vraag van de sector van de verzekeraars die vindt dat sommige artikels in het huidige koninklijk besluit onduidelijk zijn, wat kan leiden tot een verkeerde interpretatie van de artikels in de verzekeringsovereenkomsten. Om dergelijke verkeerde interpretaties te vermijden, is voorzien dat de aanpassingen ook van toepassing zijn op lopende overeenkomsten. In principe zijn de lopende overeenkomsten trouwens al in overeenstemming met de nieuwe bepalingen.

Indien een verzekeraar vindt dat vormelijke aanpassingen van zijn overeenkomsten noodzakelijk of wenselijk zijn in het licht van het nieuwe besluit, moet hij dat om redenen van juridische zekerheid doen ten laatste de eerste dag van de achttiende maand na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit (...). »

⁴ Ainsi, l'arrêté royal pourrait prévoir que si le contrat fixe une limite annuelle à la couverture d'assurance, cette limite ne pourra être inférieure à un montant à déterminer.

⁵ Il n'apparaît pas non plus clairement s'il y a lieu de comprendre qu'en l'absence d'une adaptation (convenue) après 18 mois, les adaptations ne peuvent plus être apportées au contrat existant à une date ultérieure.

Le dispositif en projet ne contient toutefois pas uniquement des précisions. Si l'intention est de permettre à l'entreprise d'assurance de procéder unilatéralement aux adaptations, comme l'a confirmé le délégué, cela signifierait également que l'entreprise d'assurance peut imposer unilatéralement à l'assuré certaines nouvelles exclusions de la couverture d'assurance (voir l'article 3 du projet), ce qui paraît être contraire au fait que l'arrêté royal prévoit uniquement à cet égard les garanties minimales que doit fournir le contrat d'assurance, et non une réglementation contraignante du contenu du contrat.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME