By

ML. L. 8310/2.

23. APR 1963
- 1 -
Coordination

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e maart 1963 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot bevriezing van de verzekeringstarieven van de burgerlijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen", heeft de 15e maart 1963 het volgend advies gegevon :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 6 mars 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "bloquant les tarifs d'assurances de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs", a donné le 15 mars 1963 l'avis suivant :

14.4.63

Het ontwerp-besluit wil aan de verzekeringsondernemingen, die zich bezighouden met de aansprakelijkheidsverzekering inzake niet voor bezoldigd personenvervoer of vervoer van zaken bestemde motorrijtuigen, verbod opleggen hogere prijzen toe te passen dan die van de op 1 juli 1962 geldende tarieven.

\+

\+ +

In rechte is het hoofdprobleem hier de rechtsgrond.

De aanhef beroept zich daarvoor op de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land, zoals zij laatst is gewijzigd bij de wet van 14 februari 1948. Volgens de gemachtigden van de Minister zou het ontwerp meer in 't bijzonder zijn rechtsgrond ontlenen aan de artikelen 1, § 1, tweede lid, en 2, van de besluitwet. Krachtens die bepalingen kan de Minister, tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren, voor het gehele Koninkrijk of voor gedeelten daarvan maximumprijzen vaststellen "elke prestatie, met uitzondering van deze welke geleverd worden in uitvoering van een arbeids-, bedienden-, leer- of dienstbodencontract".

.../...

Thans wordt niet meer betwist dat de besluiten, welke de Koning op grond van buitengewone machten neemt, in beginsel van kracht blijven na het verstrijken van de voor de uitoefening van die machten vastgestelde termijn, en dat de Minister van Economische Zaken dus nog steeds maximumprijzen kan vaststellen voor verrichtingen als bedoeld in artikel 1 van de besluitwet van 22 januari 1945.

In het onderhavige geval is de vraag dus alleen of de verzekering, meer bepaald de aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen waarop het ontwerp betrekking heeft, een prestatie is die valt onder de term "elke prestatie" die gebruikt is in artikel 1, § 1, tweede lid, van de besluitwet van 22 januari 1945.

\+

\+ \+

Beschouwt men de besluitwet van 22 januari 1945 uit een oogpunt van de wetgeving waarvan zij praktisch de eindstaat en het eindpunt is, dan valt op hoezeer de bevoegdheid van de uitvoerende macht in economische zaken is toegenomen. In de besluitwet van 27 oktober 1939 was die bevoegdheid beperkt, enerzijds tot het vaststellen van maximumverkoopprijzen voor door de betrokken

.../...

Ministers aan te wijzen eet- en koopwaren, anderzijds, maar alleen indien de omstandigheden zulks dringend vereisten, tot het vaststellen van sommige maatregelen voor een passende regeling van de omloop en het vervoer van diezelfde eet- en koopwaren.

Uit de handelingen van de secretarissen-generaal bleek al dadelijk bij het begin van de bezetting, en niet altijd zonder reden, dat de aldus verleende machten kennelijk ontoereikend waren en dat zij onverwijld tot andere sectoren van 's lands economie uitgebreid en versterkt moesten worden. Zij hebben hiervoor geijverd op de wijze en met de resultaten die men kent.

Toen de in raad vergaderde Ministers in augustus 1944 de zaak in handen namen, moesten zij zelf, in het verslag aan de raad dat aan de besluitwet van 30 augustus 1944 voorafgaat, vaststellen dat de toestand in België op dat tijdstip ongetwijfeld nog moeilijker was dan in 1940, dat die toestand niet alleen noopte tot een tijdelijke handhaving van de economische controle die was ingesteld door de besluitwet van 27 oktober 1939 en door de amenderende besluitwetten van 11 en 14 mei 1940, maar dat die controle bovendien voorlopig de "gehele economische activiteit" moest gaan bestrijken. De maatregelen die zij toen vaststelden, zijn nog uitgebreid moeten worden door de besluitwet van 30 november 1944, dus na de

.../...

bevrijding van het grondgebied, en vervolgens door de besluitwet van 22 januari 1945. Die besluitwet heeft voor het eerst , en zonder enige commentaar in het verslag aan de Regent, de economische controle met name uitgebreid tot de prestaties.

In dit verband moet er nochtans worden op gewezen dat een besluit van de secretarissen-generaal van het Ministerie van Volksgezondheid en Ravitaillering en van het Ministerie van Economische Zaken van 3 juli 1940 betreffende de vaststelling der prijzen, onder verwijzing naar de besluitwet van 27 oktober 1939 zoals die op dat tijdstip was gewijzigd, reeds bepaalde :

"Artikel 1.-

Zijn verboden, tegen hogere prijzen dan deze normaal toegepast op 10 mei 1940 :

1° ...

2° alle huurcontracten, uitgenomen de dienstcontracten die betrekking hebben op dienstboden, werklieden en bedienden, die in iemands dienst treden, en de contracten van leen tegen interest, bewaargeving, van sekwester, van verzekering, van borgstelling, van inpandgeving, van commissie, van vervoer, van levering en onderneming ;

3° ... ".

.../...

Deze korte historiek van de besluitwet van 22 januari 1945 bevestigt op ondubbelzinnige wijze hetgeen uit haar bepalingen blijkt, namelijk dat zij een economische stof behandelt, zoals zij ook een economisch doel nastreeft. Derhalve, en bij gemis van andersluidende aanwijzing, moeten de woorden "elke prestatie" worden verstaan in de economische betekenis van "elke dienst", in tegenstelling tot de materiële goederen waaraan artikel 1, § 1, eerste lid, van de besluitwet gewijd is.

Dit was de opvatting die de Raad van State gegeven heeft in zijn advies van 26 mei 1955 betreffende het ministerieel besluit van 12 augustus 1955 tot regeling van de verhuring van films, en in de arresten van 15 mei 1959 en 10 juni 1960, onderscheidenlijk gewezen inzake de vereniging zonder winstoogmerk "Chambre professionnelle des distributeurs de films" en consorten en de naamloze vennootschap "Les films ATOS" en consorten In beide arresten heeft de Raad van State geoordeeld dat, ofschoon noch uit de tekst van de besluitwet van 22 januari 1945, noch uit het verslag aan de Regent dat daaraan voorafgaat, blijkt, dat het de bedoeling van de Regering was de Minister van Economische Zaken te gelasten op directe of indirecte wijze het bedrag der auteursrechten vast te stellen, maar dat zij niettemin, door het gebruik van het woord "prestatie" in artikel 1, de bedoeling heeft gehad "de meest uitgebreide tussenkomst op economisch gebied" toe te staan.

\+

\+ \+

.../...

Kon betwijfeld worden of de in het ontwerp bedoelde verzekering een dienst was, dan is dat zeker niet meer het geval sinds de wet van 1 juli 1956 die verzekering verplicht heeft gesteld.

Tot het verkeer op de openbare weg, op terreinen die toegankelijk zijn voor het publiek, en op niet openbare terreinen welke toegankelijk zijn voor een zeker aantal personen, die het recht hebben om er te komen, wordt een motorrijtuig slechts toegelaten, indien de burgerrechtelijke aansprakelijkheid, waartoe het aanleiding kan geven, gedekt is door een verzekering, welke aan de bepalingen van die wet beantwoordt. Die verzekering beoogt niet meer alleen te voldoen aan een subjectieve behoefte van vermogensbeveiliging,maar wil ook voorzien in een andere behoefte, die des te dwingender en objectiever is daar zij door de wet is opgelegd en bekrachtigd, namelijk de behoefte om door ongevallen getroffenen te vrijwaren tegen de insolvabiliteit van hen die de ongevallen veroorzaken (zie artikel 2).

Het hiervoren aangehaalde besluit van de secretarissen-generaal van zijn kant heeft niet geaarzeld al wat verzekering is te rangschikken onder de benaming "dienst". Ten bewijze de considerans in artikel 3.

Daar ligt echter niet het meest belangwekkende gegeven van dat besluit. Bij het lezen van artikel 1, 2°, valt op, hoe verwant die bepaling en artikel 1, § 1, tweede lid, van de besluitwet van 22 januari 1945 zijn. Op de toevoeging van de leerovereenkomst na, worden in beide bepalingen dezelfde uitzonderingen gemaakt.

.../...

Wat de overige overeenkomsten betreft, die in 1940 beperkend zijn opgesomd, kan men zich moeilijk van de gedachte ontdoen, dat zij in 1945 besloten liggen in de generieke term "elke prestatie". Dat staaft nog de overtuiging dat althans de verzekering een van de prestaties is die onder toepassing van de wet van 22 januari 1945 vallen.

Dat wordt alvast niet tegengesproken door de zeer ruime bewoordingen van artikel 1, § 1, tweede lid, noch door het feit dat verzekeringsprestaties zich niet zouden lenen tot vaststelling van een handelsprijs, onder meer te bepalen aan de hand van de gegevens die bij wijze van voorbeeld zijn opgenoemd in § 2 van hetzelfde artikel 1. Zij lenen zich daar zeer goed toe. Verzekering is krachtens haar aard een handelsactiviteit en de eigen kenmerken van haar prijsvorming doen weinig ter zake.

De Raad van State is dan ook van advies, dat de Minister van Economische Zaken aan de besluitwet van 22 januari 1945 de bevoegdheid ontleent om het ontwerp-besluit vast te stellen, op voorwaarde uiteraard dat het niet terugwerkt. In dat opzicht is er in rechte niets tegen, dat de op 1 juli 1962 geldende tarieven als richttarieven worden genomen, maar dan alleen voor contracten die na de inwerkingtreding van het besluit worden gesloten. Verduidelijking van artikel 1 is hier gewenst.

.../...

Wil de Regering echter de ontworpen regeling op een volkomen onbetwistbare machtiging gegrond zien, dan zou de wetgever moeten optreden.

Maar het gaat hier om een maatregel die alleen de verplichte verzekering betreft en die bovendien spoed is gaan eisen. In afwachting dat het toezicht, bedoeld in artikel 15 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, in werking wordt gebracht, zou de vast te stellen bepaling dan ook kunnen worden opgevat als een aanvulling op artikel 23 van die wet, dat betrekking heeft op de overgangsbepalingen.

Die bepaling zou als volgt kunnen worden gelezen :

"Artikel 23 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen wordt aangevuld als volgt :

De Koning kan, gedurende de overgangsperiode, de tarieven van de verzekeringsondernemingen met betrekking tot motorrijtuigen die niet bestemd zijn voor bezoldigd personenvervoer of voor vervoer van zaken, onderwerpen aan de goedkeuring van de Minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren. Hij kan die Minister ook machtigen te beslissen dat die tarieven niet hoger mogen zijn dan die welke van kracht waren op een door die Minister te bepalen datum".

.../...

Een zodanige bepaling zou, al naar gelang de Regering het dienstig acht, moeten worden aangevuld met een bepaling die ofwel administratieve sancties ofwel straffen oplegt aan de ondernemingen of aan hun leiders die de krachtens deze bepaling genomen maatregelen niet in acht mochten nemen.

L'arrêté en projet vise à interdire aux entreprises d'assurances se livrant à l'assurance de la responsabilité civile du chef de véhicules automoteurs autres que ceux affectés au transport rémunéré de personnes et au transport de choses, de pratiquer des prix supérieurs à ceux des tarifs qui étaient en vigueur au 1er juillet 1962.

\+

\+ +

En droit, le problème essentiel que le projet soulève est celui du fondement légal.

Le préambule invoque, à ce titre, l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays, tel qu'il a été modifié pour la dernière fois par la loi du 14 février 1948. Selon les fonctionnaires délégués au Conseil d'Etat par le Ministre, le projet trouverait plus précisément son fondement légal dans les articles 1er, § 1er, alinéa 2, et 2 de l'arrêté-loi. Ces dispositions habilitent, en effet, le Ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions, à fixer pour tout le Royaume ou pour certaines parties de celui-ci, les prix maxima "de toutes prestations, à l'exclusion de celles fournies en exécution d'un contrat de travail, d'emploi, d'apprentissage ou de louage de services domestiques".

.../...

/Il n'est aujourd'hui plus contesté que les arrêtés pris par le Roi en vertu de pouvoirs extraordinaires demeurent en principe en vigueur après l'expiration du délai fixé pour l'exercice de ces pouvoirs/et, partant, que le Ministre des Affaires économiques a toujours le pouvoir de fixer des prix maxima pour les opérations prévues à l'article 1er de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945./

Toute la question, dans le présent cas, est dès lors de savoir si l'assurance, et plus spécialement l'assurance de la responsabilité civile relative aux véhicules automoteurs que concerne le projet, constitue une des prestations que couvre l'expression "toutes prestations" dont fait usage l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

\+

\+ \+

Lorsque l'on examine l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 dans la perspective de la législation dont il constitue pratiquement le dernier état et l'aboutissement, on ne manque pas d'être frappé par le développement successif de la compétence donnée au pouvoir exécutif en matière économique. Cette compétence se limitait, dans l'arrêté-loi du 27

.../...

octobre 1939, d'une part à la fixation de prix maximums de vente pour les denrées et marchandises que les Ministres intéressés désignaient et, d'autre part, mais seulement si les circonstances l'exigeaient impérieusement, à la détermination de certaines mesures propres à assurer adéquatement la circulation et le transport de ces mêmes denrées et marchandises.

Les actes des secrétaires généraux ne tardèrent pas à montrer dès le début de l'occupation et non toujours sans justification, que les pouvoirs ainsi conférés étaient manifestement insuffisants et qu'il fallait sans retard les étendre à d'autres secteurs de l'économie nationale et les renforcer. Ils s'y employèrent de la manière et avec les résultats que l'on sait.

Les Ministres réunis en conseil eux-mêmes, lorsqu'ils prirent le problème en main en août 1944, durent bien constater, dans le rapport au conseil précédant l'arrêté-loi du 30 août 1944, que la situation en Belgique à l'époque était sans doute plus difficile encore que celle de 1940, que celle-ci imposait non seulement de maintenir temporairement le contrôle économique organisé par l'arrêté-loi du 27 octobre 1939 ainsi que par les arrêtés-lois des 11 et 14 mai 1940 qui l'avaient amendé, mais qu'il fallait, en outre, le faire porter provisoirement "sur toute l'activité économique". Les mesures qu'ils arrêtèrent à ce moment durent encore être étendues par l'arrêté-loi du 30 novembre 1944, pris cette fois après la libération

.../...

du territoire, puis par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. C'est par ce dernier arrêté-loi que pour la première fois et sans que le moindre commentaire y soit consacré dans le rapport au Régent, le contrôle économique fut nommément étendu aux prestations.

Il importe cependant de rappeler à ce propos qu'un arrêté des secrétaires généraux du Ministère de la Santé publique et du Ravitaillement et du Ministère des Affaires économiques, celui du 3 juillet 1940 relatif à la fixation des prix, avait déjà disposé en se référant à l'arrêté-loi du 27 octobre 1939, tel qu'il avait été modifié à l'époque, dans les termes suivants :

"Article 1er.-

Sont prohibés à des prix supérieurs à ceux qui étaient normalement pratiqués à la date du 10 mai 1940 :

1° ...

2° Tous contrats de louage, sauf les contrats de louage des gens de travail qui s'engagent au service de quelqu'un (domestiques, ouvriers, employés), ainsi que tous contrats de prêt à intérêts, de dépôt, de séquestre, d'assurance, de cautionnement, de nantissement, de commission, de transport, de fournitures et d'entreprises.

3° ... ".

.../...

Ce bref rappel des origines de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 confirme sans équivoque ce qui ressort de ses dispositions, savoir que la matière traitée par cet arrêté-loi est économique, comme l'est aussi le but qu'il poursuit. En conséquence et à défaut d'indications d'un autre sens, les termes "toutes prestations" doivent être pris dans le sens économique de "tous services", par opposition aux biens matériels auxquels est consacré l'alinéa 1er du § 1er de l'article 1er de l'arrêté-loi.

C'est ce qu'a estimé le Conseil d'Etat dans l'avis donné le 26 mai 1955 relativement à l'arrêté ministériel du 12 août 1955 réglementant la location de films ainsi que dans les arrêts rendus respectivement les 15 mai 1959 et 10 juin 1960, le premier sur recours de l'A.S.B.L. "Chambre professionnelle des distributeurs de films" et consorts, le second sur recours de la S.A. "Les films ATOS" et consorts. Dans ces deux arrêts le Conseil d'Etat a considéré que s'il ne résulte ni du texte de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, ni du rapport au Régent qui le précède, que le Gouvernement ait eu l'intention de charger le Ministre des Affaires économiques de fixer de manière directe ou indirecte, le montant des droits d'auteur, il n'en demeure pas moins que par l'emploi du mot "prestations" à l'article 1er il a eu l'intention de permettre "les interventions de nature économique les plus étendues".

\+

\+ \+

.../...

Si on avait pu douter que l'assurance que le projet concerne fût un service, on ne le pourrait certes plus depuis que cette assurance a été rendue obligatoire par la loi du 1er juillet 1956.

Aucun véhicule automoteur n'est admis à circuler sur la voie publique, sur les terrains ouverts au public et sur les terrains non publics mais ouverts à un certain nombre de personnes ayant le droit de les fréquenter, que si la responsabilité civile à laquelle il peut donner lieu est couverte par une assurance répondant aux dispositions de cette loi. Cette assurance ne poursuit plus seulement la satisfaction d'un besoin de sécurité patrimoniale subjectif, elle vise aussi à pourvoir à un autre besoin d'autant plus impérieux et objectif qu'il est imposé par la loi et sanctionné par elle, celui de garantir les victimes d'accidents contre l'insolvabilité des auteurs de ceux-ci (cfr. article 2).

L'arrêté des secrétaires généraux cité ci-avant n'avait certes pas hésité, quant à lui, à classer toute l'assurance sous le vocable de service. Le considérant et l'article 3 en font foi.

Mais là n'est pas l'élément le plus intéressant qu'offre cet arrêté. On est, en effet, surpris à la lecture de l'article 1er, 2°, par l'affinité qu'il y a entre cette disposition et l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. A l'adjonction près du contrat d'apprentissage, les exceptions aux deux dispositions sont les mêmes. Quant aux autres contrats

.../...

limitativement énumérés en 1940, on a de la peine à se défendre de l'idée qu'ils se retrouvent en 1945 englobés dans l'expression générique de "toutes prestations". Cela ne manque pas d'étayer la conviction que l'assurance au moins, est une des prestations tombant sous l'application de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

Ce ne sont certes ni les termes très larges de l'article 1er, § 1er, alinéa 2,qui y feront obstacle,ni le fait que les prestations de l'assurance ne pourraient faire l'objet d'un prix commercial déterminé à l'aide notamment des éléments exemplativement énumérés au § 2 du même article 1er. Elles le peuventparfaitement. L'assurance est,de sa nature, une activité commerciale et les caractères qui sont propres à l'établissement de son prix importent peu .

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que le Ministre des Affaires économiques puise dans l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 le pouvoir de prendre l'arrêté en projet, mais à la condition évidemment de ne lui conférer aucun effet rétroactif. A cet égard le recours à la référence aux tarifs en vigueur au 1er juillet 1962 n'est en droit pas critiquable, mais il doit être entendu qu'elle n'est applicable qu'aux contrats à conclure postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté. Sur ce point l'article 1er serait utilement précisé.

Si cependant le Gouvernement ne souhaitait intervenir dans la matière qui fait l'objet de l'arrêté en projet qu'en se fondant sur une habilitation se trouvant à l'abri de toute discussion, une intervention du législateur serait nécessaire.

.../...

Puisqu'il s'agit d'une mesure propre à l'assurance obligatoire et qu'elle est devenue urgente, on pourrait, en attendant la mise en oeuvre du contrôle prévu par l'article 15 de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, concevoir la disposition à prendre comme un complément de l'article 23 de cette loi, relatif aux mesures transitoires.

Cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"L'article 23 de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs est complété comme suit :

Le Roi peut, pendant la période transitoire, soumettre à l'approbation du Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions les tarifs des entreprises d'assurance relatifs aux véhicules automoteurs autres que ceux qui sont affectés au transport rémunéré de personnes, ou au transport de choses. Il peut aussi autoriser ce Ministre à décider que ces tarifs ne pourront être plus élevés que ceux qui étaient en vigueur à une date que ce dernier fixe".

.../...

Une telle disposition devrait être complétée suivant ce que le Gouvernement estimera opportun, par une disposition prévoyant ou des sanctions administratives ou des sanctions pénales à charge des entreprises ou de leurs dirigeants qui ne se conformeraient pas aux mesures prises en vertu de cette disposition.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	: F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	R. de RYKE,	assessoren de la section de législation,	
Mevrouw Madame	: J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.