



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.325/1/V
van 30 augustus 2023

avis 74.325/1/V
du 30 août 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van artikel 130, § 2,
eerste lid, van de wet van
4 april 2014 betreffende de
verzekeringen'

un avant-projet de loi
'modifiant l'article 130, § 2,
alinéa 1^{er}, de la loi du
4 avril 2014 relative aux
assurances'

Op 26 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 september 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van artikel 130, § 2, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 24 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Kaat LEUS en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2023.

*

Le 26 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 11 septembre 2023^{**}, sur un avant-projet de loi ‘modifiant l'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 24 août 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Kaat LEUS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2023.

*

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

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de wijziging van artikel 130, § 2, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’, waarin een bijzondere regeling is opgenomen voor de verzekering van natuurrampen die buitengewoon veel schade veroorzaken. De verzekeraar mag het totaal van de vergoedingen die hij zal moeten betalen bij een natuurramp, beperken tot het laagste bedrag van die welke door toepassing van bepaalde formules worden verkregen (artikel 130, § 2).

Artikel 130, § 2, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 luidt momenteel als volgt:

“§ 2. De verzekeraar mag het totaal van de vergoedingen die hij zal moeten betalen bij een natuurramp, beperken tot het laagste bedrag van die welke door toepassing van de volgende formules worden verkregen:

a) $(0,45 \times P + 0,05 \times S)$ met een minimum van 2.000.000 euro;

b) $(1,05 \times 0,45 \times P)$ met een minimum van 2.000.000 euro;

waar :

P het incasso is van de premies en bijkomende kosten, zonder commissie en acquisitiekosten voor de waarborgen brand en aanverwante gevaren plus elektriciteit van de eenvoudige risico's, bedoeld in artikel 121, § 2, incasso dat door de verzekeraar gerealiseerd werd gedurende het boekjaar voorafgaand aan het schadegeval;

S het bedrag is van de vergoedingen te betalen door de verzekeraar voor een natuurramp anders dan een aardbeving dat $0,45 \times P$ overschrijdt.”

Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt het getal “0,45” in de voormelde bepaling telkens door het getal “1,88”.

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 3).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De impact van de ontworpen wijziging wordt in de memorie van toelichting als volgt toegelicht:

“In de formule zoals voorzien in artikel 130, § 2, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt het getal ‘0,45’ telkens vervangen door ‘1,88’ met het oog op het aanpassen van de berekeningswijze van de interventielimiet.

Er wordt ingeschat dat daardoor de totale kost van de verzekeringssector bij grote natuurrampen 1,6 miljard euro kan bedragen. Bijgevolg betalen de verzekeraars een tussenkomst ten belope van 4,2 keer de huidige limiet. De huidige limiet per evenement is vijfenveertig procent van de jaarlijkse premies.

Vandaag bedraagt de capaciteit volgens de Nationale Bank van België van de verzekerings- en herverzekeringsector voor natuurrampen 2,6 miljard euro.

De huidige minimumdrempel van 2 miljoen euro blijft ongewijzigd om ervoor te zorgen dat de hervorming niet leidt tot een dekking die onuitvoerbaar is voor kleine verzekeraars.”

Met betrekking tot de verhoging van de interventielimiet stelt de memorie van toelichting:

“De huidige wetgeving voorziet in het kader van een brandverzekeringsdekking eenvoudige risico's (woningen en kleine ondernemingen) in artikel 130, § 2, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen per natuurramp in een interventielimiet per verzekeraar berekend op basis van de formule, in de vorm van een percentage van de door die verzekeraar geïnde premies voor brand eenvoudige risico's.

De overstromingen die zich tussen 14 en 16 juli 2021 hebben voorgedaan, hebben de beperking van het huidige stelsel aangetoond ingeval van zo'n grote ramp.

De toen veroorzaakte schade heeft namelijk de interventielimiet per verzekeraar van de meeste verzekeraars ver overschreden.

Indien een verzekeringsonderneming haar individuele interventielimiet bereikt, dus wanneer het totaalbedrag aan vergoedingen dat de verzekeraar voor al zijn verzekerden samen moet betalen zijn interventielimiet overschrijdt, kan die verzekeringsonderneming ervoor opteren om de verzekerde niet volledig te vergoeden onder de dekking ‘natuurrampen’ van de brandverzekering eenvoudige risico's. De hoogte van de vergoeding voor de verzekerde zal dan afhangen van een eventuele aanvullende vergoeding uit het regionale natuurrampenfonds.

Om de verzekerden beter te beschermen en het risico op een herhaling van dit soort gebeurtenissen af te wenden, is een hervorming nodig.

Deze wijziging is bedoeld om de limiet van de tussenkomst per verzekeraar te verhogen om de huidige dekking te vergroten zonder al te grote gevolgen voor de premies van de verzekerden. Het is een eerste stap om gevolgen van dergelijke natuurrampen beter het hoofd te kunnen bieden, en zo meer rechtszekerheid te bieden aan verzekeraars, herverzekeraars en de personen die erdoor worden getroffen.”

4. Het voorontwerp vertoont gelijkenissen met het wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, teneinde de bovengrens af te schaffen van de door de verzekeraars te betalen schadevergoedingen bij een natuurramp’,² waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 9 maart 2022 advies 71.001/1 heeft verleend.

In het voormelde advies werd onder meer het volgende gesteld:

“3. Volgens de indieners van het wetsvoorstel is de huidige regeling die inzake de begrenzing van de vergoedingen van verzekeraars in geval van natuurrampen die buitengewoon veel schade veroorzaken en die is opgenomen in artikel 130, §§ 2 en 3, van de wet van 4 april 2014 ‘niet langer te rechtvaardigen’ in het licht van het grotere risico op natuurrampen en de overstromingen van juli 2021. Zij wijzen daarbij ook op de winsten van de op de Belgische markt actieve verzekeraars.

De regeling die het wetsvoorstel beoogt op te heffen, is gelijkaardig aan de regeling die was opgenomen in artikel 68-8 van de wet van 25 juni 1992 ‘op de landverzekeringsovereenkomst’. In het arrest nr. 39/2007 van 15 maart 2007 (overw. B.1.3) sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over een vernietigingsberoep ingesteld tegen een wet die deze bepaling gewijzigd heeft.³ Volgens het Hof trachtte de wetgever met die regeling, enerzijds, een schadeloosstelling van de slachtoffers in de beste omstandigheden te waarborgen en, anderzijds, de Nationale Kas voor Rampenschade te ontlasten zodat deze nog enkel diende op te treden voor het gedeelte van de schade dat de schadeloosstelling door de verzekering oversteeg.

Voorts stelde het Grondwettelijk Hof in het voornoemde arrest nr. 39/2007:

‘B.14. De Ministerraad merkt terecht op dat het Hof niet bevoegd is om zijn oordeel in de plaats te stellen van dat van de wetgever. Het zou niet kunnen besluiten dat de door de verzoekende partijen gesuggereerde formule te verkiezen is boven die welke in de bestreden wet wordt gehanteerd.

Echter, wanneer de toepassing van een door de wetgever gehanteerde wiskundige formule voor een categorie van verzekeraars ernstige economische gevolgen kan hebben, de werkelijkheid van die mogelijke gevolgen niet wordt tegengesproken, de keuze van de bekritiseerde forfaitaire bedragen niet op pertinente wijze wordt verantwoord en op geloofwaardige wijze wordt aangevoerd dat andere formules zouden bestaan die niet dezelfde discriminerende gevolgen zouden hebben maar het toch mogelijk zouden maken het nagestreefde doel te bereiken, kan het Hof alleen vaststellen dat het over geen enkel element beschikt op grond waarvan het zou kunnen besluiten dat de bestreden maatregel redelijk is verantwoord.

In de parlementaire voorbereiding van de bestreden norm wordt overigens nergens gewag gemaakt van een voornemen van de wetgever om een herstructurering van de sector van de brandverzekering te veroorzaken door de verzekeringsmaatschappijen met een geringe omzet in die sector ertoe aan te zetten die sector te verlaten.’

Uit het aangehaalde arrest volgt dat bij een wijziging – en dus zeker ook bij een opheffing – van artikel 130, §§ 2 en 3, van de wet van 4 april 2014, rekening moet worden

² Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2319/002.

³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Met name de wet van 17 september 2005 ‘tot wijziging wat de verzekering tegen natuurrampen betreft, van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen’.

gehouden met de mogelijke economische en andere gevolgen voor zowel de verzekerden als de verzekeringsmaatschappijen, waaronder in het bijzonder de categorie van verzekeringsmaatschappijen met een geringe omzet.⁴ Die gevolgen mogen onder meer niet in een onevenredige verhouding staan tot het doel dat de indieners van het wetsvoorstel nastreven.

Er zal ook met betrekking tot de voorgestelde opheffing van artikel 130, §§ 2 en 3, van de wet van 4 april 2014, moeten kunnen worden verantwoord dat die opheffing noodzakelijk is om het ermee nagestreefde doel te bereiken en dat dit doel niet door middel van andere, minder verstrekkende en meer evenredige maatregelen zou kunnen worden gerealiseerd.

De vraag rijst inderdaad of de voorgestelde maatregel tot opheffing van 130, §§ 2 en 3, van de wet van 4 april 2014, niet dermate zwaarwichtige gevolgen zal sorteren voor zowel de verzekeraars als de verzekerden, dat die maatregel nog bezwaarlijk als redelijk kan worden bestempeld. Zo houdt de maatregel mogelijk een disproportionele inperking van de contractuele vrijheid en de vrijheid van handel in en zal er voor de verzekeraars een ernstige verzwaring van hun financiële lasten en een verhoging van het risico op een faillissement uit kunnen voortvloeien, waarbij uiteraard in de eerste plaats verzekeraars met een beperktere omzet dreigen te worden getroffen. De voorgestelde maatregel kan er ook toe leiden dat sommige verzekeringsovereenkomsten niet langer zullen worden aangeboden door verzekeraars⁵ of dat bepaalde verzekeringspremies fors gaan verhogen, hetgeen in de beide gevallen tevens nadelig is voor de verzekerden.

De mogelijke gevolgen van de voorgestelde opheffing van artikel 130, §§ 2 en 3, van de wet van 4 april 2014, zijn van die aard dat kan worden betwijfeld of op een voldoende wijze valt te verantwoorden dat die maatregel wel degelijk kan worden beschouwd als zijnde pertinent, redelijk en proportioneel. Tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zal de nodige aandacht moeten uitgaan naar dergelijke verantwoording.”

5. De voormelde vaststellingen gelden niet zonder meer voor het thans voorliggende voorontwerp: anders dan het wetsvoorstel waarover de Raad van State advies 71.001/1 heeft uitgebracht, voorziet het om advies voorgelegde voorontwerp van wet niet in de algehele afschaffing van de maximale interventielimiet voor verzekeraars, maar enkel in de verhoging ervan met een factor 4,2. In het licht van het aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 39/2007 en advies 71.001/1 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, rijst niettemin de vraag of het voorontwerp verenigbaar is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, en meer bepaald of het geen buitensporige inperking inhoudt op het beginsel van de contractvrijheid en de vrijheid van ondernemen. Gevraagd om de ontworpen maatregel nog concreter te verantwoorden in het licht van het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof en het aangehaalde advies van de Raad van State, stelde de gemachtigde:

⁴ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie in dit verband ook B. WEYTS, “Dekkingslimieten in de Wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen” (noot onder GwH nr. 39/2007 van 15 maart 2007), *TVerz* 2008, 186-187: “Niettemin heeft de wetgever ook oog gehad voor de financiële gevolgen voor de verzekeraars. Precies vanwege de vaak bijzonder omvangrijke gevolgen van natuurrampen dreigt het risico dat deze nieuwe regeling een zeer zware financiële last zal betekenen voor een aantal verzekeraars. (...) Het mag echter geenszins de bedoeling zijn om het faillissement van enkele verzekeraars in de hand te werken”.

⁵ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Te denken valt vooral aan de brandverzekering: met toepassing van artikel 123 van de wet van 4 april 2014 wordt de waarborg tegen de in die bepaling opgesomde natuurrampen geïntegreerd in de verzekering tegen brand.

“[L]e délégué tient à faire remarquer que les principes évoqués, à savoir la liberté contractuelle et la liberté de commerce, sont des principes qui connaissent de nombreuses exceptions. Le but du législateur est en effet notamment de veiller à ce que l'exercice sans limite d'une liberté par un individu ne porte pas un préjudice trop important pour un autre individu et d'agir si ceci était avéré.

En l'occurrence, si le législateur n'avait pas fixé une limite d'intervention pour les assureurs et ne modifiait pas cette limite par l'avant-projet soumis pour avis, le risque serait que les assurés en soient les victimes : ils paieraient des primes alors que, en cas de sinistre, ils pourraient n'être que trop peu indemnisés par rapport au dommage qu'ils auraient subi. Il convient de rappeler que le but premier d'une assurance est de couvrir un risque et, sauf dans des cas exceptionnels, d'indemniser la plus grande partie du dommage si le risque venait à survenir. L'avant-projet de loi soumis pour avis s'inscrit dans cette logique et constate, sur la base des inondations qui ont eu lieu en juillet 2021, mais aussi sur la base de diverses études scientifiques, qu'il y aura de plus en plus de catastrophes naturelles et d'ampleur de plus en plus grande vu le réchauffement climatique. Il a ainsi semblé nécessaire d'augmenter la limite d'intervention des assureurs afin de protéger les assurés pour qu'ils reçoivent une indemnisation 'juste' en cas de survenance d'une catastrophe naturelle. Autrement dit, l'évolution de notre société et des catastrophes naturelles induite par le réchauffement climatique a rendu une modification de la loi nécessaire. Ceci constitue un élément important permettant de justifier une augmentation de la limite de l'intervention par assureur.

Concernant la hauteur de l'augmentation, outre ce qui vient d'être indiqué, il y a lieu de souligner que ce projet de loi a été écrit en concertation avec la Banque Nationale de Belgique et que cette dernière a réalisé une analyse dont il ressort que la capacité du secteur de l'assurance et de la réassurance aux catastrophes naturelles est de 2,6 milliards d'euros (dont 1,9 milliard d'euros transférés à la réassurance et 0,7 milliard d'euros restants pour l'assurance). Avec la modification proposée, il est estimé que le montant maximum d'intervention du secteur serait de maximum 1,6 milliard, soit significativement en-dessous des 2,6 milliards d'euros estimés par la Banque Nationale de Belgique, ce qui limite fortement la difficulté pour les assureurs, en particulier pour les assureurs de plus petite taille, à pouvoir trouver de la réassurance pour couvrir leurs risques, sachant que le secteur de la réassurance sera en surcapacité. La Banque Nationale a par ailleurs estimé que ce projet de loi aurait comme conséquence une augmentation des primes moyennes d'environ 1,26%. Ceci indique dès lors que le choix posé par le législateur est raisonnable et, en tout état de cause, ne constitue pas une limitation disproportionnée de la liberté contractuelle et de la liberté du commerce. Il convient également de souligner que le secteur a estimé sa capacité actuelle et future à environ 2,16 milliards d'euros.

Le délégué tient enfin à ajouter que le présent avant-projet de loi, en conservant une limite d'intervention pour les assureurs nettement sous la capacité maximale du secteur à se couvrir et se réassurer, a visé à ménager un juste équilibre entre les assureurs et les assurés. Il s'agit d'une différence fondamentale avec la proposition de loi mentionnée dans la question et ayant fait l'objet de l'avis 71.001/1 de la section de législation du Conseil d'Etat.

Pour ces raisons, contrairement à la législation ayant fait l'objet de l'arrêt 39/2007 de la Cour constitutionnelle, il n'est pas question, concernant l'avant-projet de loi soumis, ni 'de graves conséquences économiques pour une catégorie d'assureurs' (pour reprendre les termes de la Cour constitutionnelle) ni d'absence de justification pertinente des montants forfaitaires envisagés."

De argumentatie van de gemachtigde steunt, wat betreft de omvang van de verhoging van de begrenzing van de tussenkomst van verzekeraars, op een cijfermatige analyse die de Nationale Bank van België heeft uitgevoerd over de capaciteit van de verzekeringssector om een hogere dekking van het risico op te vangen. Het ontbreekt de Raad van State aan voldoende feitelijke gegevens om te oordelen of deze analyse een redelijke verantwoording vormt voor de inperking van de contractvrijheid en de vrijheid van ondernemen. Het verdient alleszins aanbeveling om de meer gedetailleerde verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen. Tevens is het nuttig om de door de Nationale Bank van België doorgevoerde analyse waaraan de gemachtigde refereert ter beschikking te stellen van de parlementsleden teneinde hen toe te laten deze gegevens in de parlementaire bespreking te betrekken.

6. Aan de bestaande regeling inzake aardbevingen (waarbij een factor van 1,20 wordt gehanteerd) in artikel 130, § 2, tweede lid, van de wet van 4 april 2014 wordt door het voorontwerp niet geraakt.

Gevraagd om te verantwoorden waarom, indien het voorontwerp zou worden aangenomen, voor het risico voor aardbevingen een lagere drempel zal gelden dan voor natuurrampen die geen aardbevingen zijn, terwijl op dit ogenblik een hogere drempel gehanteerd wordt voor aardbevingen, stelde de gemachtigde:

"[I]l ressort tant des inondations qui ont eu lieu en 2021 que des études sur le réchauffement climatique que l'ampleur des catastrophes naturelles est de plus en plus grande. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet de loi soumis pour avis vise à augmenter la limite d'intervention des assureurs. Au contraire, rien ne semble indiquer que les dégâts en lien avec les tremblements de terre deviennent plus élevés. Il n'a dès lors pas paru opportun d'augmenter le facteur prévu pour les tremblements de terre."

De Raad van State adviseert om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances', qui comporte des règles particulières pour l'assurance contre les catastrophes naturelles qui causent des dommages exceptionnellement importants. L'assureur peut limiter le total des indemnités qu'il devra payer lors de la survenance d'une catastrophe naturelle au montant le moins élevé de ceux obtenus en appliquant certaines formules (article 130, § 2).

L'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 dispose actuellement que :

« § 2. L'assureur peut limiter le total des indemnités qu'il devra payer lors de la survenance d'une catastrophe naturelle au montant le moins élevé de ceux obtenus en appliquant les formules suivantes :

a) $(0,45 \times P + 0,05 \times S)$ avec un minimum de 2.000.000 euros;

b) $(1,05 \times 0,45 \times P)$ avec un minimum de 2.000.000 euros;

où :

P est l'encaissement des primes et accessoires, hors frais d'acquisition et commissions, pour les garanties incendie et périls connexes plus électricité des risques simples visés à l'article 121, § 2, encaissement réalisé par l'assureur au cours de l'exercice comptable précédant le sinistre;

S est le montant des indemnités dues par l'assureur pour une catastrophe naturelle autre qu'un tremblement de terre excédant le montant de $0,45 \times P$. »

L'article 2 de l'avant-projet modifie chaque fois le nombre « 0,45 » figurant dans la disposition précitée par le nombre « 1,88 ».

La loi dont l'adoption est envisagée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 3).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

3. L'exposé des motifs commente l'effet de la modification en projet comme suit :

« Dans la formule telle que prévue à l'article 130, § 2, 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, le nombre '0,45' est chaque fois remplacé par '1,88' afin d'adapter le mode de calcul de la limite d'intervention.

Il est estimé que, ce faisant, le coût total de l'intervention du secteur des assurances en cas de catastrophe naturelle d'envergure pourra s'élever à 1,6 milliard d'euros. Par conséquent, les assureurs payeront une intervention jusqu'à 4,2 fois plus élevée que la limite actuelle. La limite actuelle par événement est de quarante-cinq pour cent des primes annuelles.

D'après la Banque nationale de Belgique, la capacité du secteur des assurances et des réassurances pour les catastrophes naturelles s'élève aujourd'hui à 2.6 milliards d'euros.

Le montant minimum actuel de 2 millions d'euros reste inchangé pour veiller à ce que la réforme ne mène pas à une couverture qui serait impraticable pour les petits assureurs. »

En ce qui concerne l'augmentation de la limite d'intervention, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« La législation actuelle prévoit, dans le cadre d'une couverture d'assurance incendie risques simples (habitations et petites entreprises), à l'article 130, § 2, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, par catastrophe naturelle, une limite d'intervention par assureur calculée sur la base de la formule, sous la forme d'un pourcentage des primes perçues par cet assureur pour l'incendie risques simples.

Les inondations survenues entre le 14 et le 16 juillet 2021 ont montré les limites du système actuel en cas de catastrophe d'une telle ampleur.

Le dommage causé à cette occasion a en effet dépassé de loin la limite d'intervention par assureur de la plupart des assureurs.

Si une compagnie d'assurance atteint sa limite d'intervention individuelle, c'est-à-dire lorsque le montant total des indemnités que l'assureur doit payer pour tous ses assurés pris ensemble dépasse sa limite d'intervention, la compagnie d'assurance peut choisir de ne pas indemniser totalement l'assuré au titre de la garantie 'catastrophes naturelles' de l'assurance incendie risques simples. La hauteur de l'indemnité pour l'assuré dépendra alors de l'indemnité complémentaire éventuelle provenant du fonds régional des catastrophes naturelles.

Afin de mieux protéger les assurés et de prévenir le risque d'une répétition de ce type d'événements, une réforme s'avère nécessaire.

Cette modification vise à augmenter la limite de l'intervention par assureur afin d'accroître la couverture actuelle sans avoir un impact trop important sur les primes des assurés. C'est un premier pas vers une meilleure gestion des conséquences de ces catastrophes naturelles, et donc vers une plus grande sécurité juridique pour les assureurs, les réassureurs et les personnes touchées par ces catastrophes. »

4. L'avant-projet présente des similitudes avec la proposition de loi 'modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances en vue de supprimer le plafond d'indemnités des assureurs en cas de catastrophe naturelle'², sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 71.001/1 le 9 mars 2022.

L'avis précité énonçait notamment ce qui suit :

« 3. Selon les auteurs de la proposition de loi, le dispositif actuel qui limite les indemnités payées par les assureurs en cas de catastrophes naturelles causant des dommages exceptionnellement importants et qui est inscrit à l'article 130, §§ 2 et 3, de la loi du 4 avril 2014 'ne peut plus être justifié' à la lumière du risque accru de catastrophes naturelles et des inondations de juillet 2021. Ils relèvent également à cet égard les bénéfices réalisés par les assureurs présents sur le marché belge.

Le dispositif que la proposition de loi vise à abroger est similaire à celui qui était inscrit à l'article 68-8 de la loi du 25 juin 1992 'relative au contrat d'assurance terrestre'. Dans l'arrêt n° 39/2007 du 15 mars 2007 (cons. B.1.3), la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur un recours en annulation introduit contre une loi qui a modifié cette disposition³. Selon la Cour, en imposant ce dispositif, le législateur entendait, d'une part, garantir une indemnisation des victimes dans les meilleures conditions et, d'autre part, décharger la Caisse nationale des calamités, qui ne devait plus intervenir que pour la part du dommage qui excédait l'indemnisation par l'assurance.

En outre, la Cour constitutionnelle a considéré dans l'arrêt n° 39/2007 précité :

'B.14. Le Conseil des ministres relève, avec pertinence, que la Cour n'est pas compétente pour substituer son appréciation à celle du législateur. Elle ne pourrait dire si la formule suggérée par les parties requérantes est préférable à celle utilisée dans la loi attaquée.

Toutefois, lorsque l'application d'une formule mathématique utilisée par le législateur est de nature à avoir de graves conséquences économiques pour une catégorie d'assureurs, que la réalité de ces conséquences possibles n'est pas contredite, que le choix des montants forfaitaires critiqués n'est pas justifié de façon pertinente et qu'il est allégué avec vraisemblance qu'il existerait d'autres formules qui, tout en permettant d'atteindre l'objectif poursuivi, n'auraient pas les mêmes effets discriminatoires, la Cour ne peut que constater qu'elle ne dispose d'aucun élément qui lui permettrait de conclure que la mesure attaquée est raisonnablement justifiée.

Par ailleurs, aucun passage des travaux préparatoires de la norme attaquée ne fait état d'une intention du législateur de provoquer une restructuration du secteur de l'assurance incendie en incitant les compagnies d'assurance ayant un faible chiffre d'affaires dans ce secteur à l'abandonner.'

Il résulte de l'arrêt cité qu'en cas de modification – et donc certainement aussi en cas d'abrogation – de l'article 130, §§ 2 et 3, de la loi du 4 avril 2014, il faudra tenir compte des éventuelles conséquences économiques et autres tant pour les assurés que pour les compagnies d'assurance, et tout particulièrement pour la catégorie des compagnies

² *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2319/002.

³ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : À savoir la loi du 17 septembre 2005 'modifiant, en ce qui concerne l'assurance contre les catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'.

d'assurance ayant un faible chiffre d'affaires ⁴. Ces conséquences ne peuvent notamment pas être disproportionnées à l'objectif que poursuivent les auteurs de la proposition de loi.

En ce qui concerne l'abrogation proposée de l'article 130, §§ 2 et 3, de la loi du 4 avril 2014, il faudra également pouvoir justifier la nécessité de cette abrogation au regard de la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et le fait que celui-ci ne pourrait pas être atteint par le biais d'autres mesures moins étendues et davantage proportionnées.

La question se pose en effet de savoir si la mesure proposée visant à abroger l'article 130, §§ 2 et 3, de la loi du 4 avril 2014 n'aura pas des conséquences à ce point graves tant pour les assureurs que pour les assurés qu'elle pourra encore difficilement être qualifiée de raisonnable. Ainsi, la mesure est susceptible d'impliquer une limitation disproportionnée de la liberté contractuelle et de la liberté de commerce et il pourrait en résulter pour les assureurs un sérieux alourdissement de leurs charges financières et un risque accru de faillite, les assureurs ayant un chiffre d'affaires plus limité risquant de toute évidence d'être les premiers affectés. La mesure proposée peut également avoir pour effet que certains contrats d'assurance ne seront plus proposés par les assureurs ⁵ ou que certaines primes d'assurance vont fortement augmenter, ce qui dans les deux cas est également préjudiciable pour les assurés.

Les conséquences possibles de l'abrogation proposée de l'article 130, §§ 2 et 3, de la loi du 4 avril 2014 sont de nature telle qu'il est permis de douter qu'il puisse se justifier de manière suffisante que cette mesure puisse effectivement être considérée comme étant pertinente, raisonnable et proportionnée. Il faudra être attentif à cette justification dans la suite des travaux préparatoires de la proposition de loi. »

5. Les constatations formulées ci-dessus ne s'appliquent pas purement et simplement à l'avant-projet actuellement à l'examen : contrairement à la proposition de loi sur laquelle le Conseil d'État a donné l'avis 71.001/1, l'avant-projet de loi soumis pour avis ne prévoit pas la suppression globale du plafond d'intervention des assureurs, mais uniquement son augmentation impliquant une limite 4,2 fois plus élevée qu'elle ne l'est actuellement. Au regard de l'arrêt n° 39/2007, précité, de la Cour constitutionnelle et de l'avis 71.001/1 du Conseil d'État, section de législation, la question se pose néanmoins de savoir si l'avant-projet peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité, et plus particulièrement, s'il ne contient pas une restriction excessive au principe de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre. Invité à justifier plus concrètement encore la mesure en projet à la lumière de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle et de l'avis précité du Conseil d'État, le délégué a déclaré :

« [L]e délégué tient à faire remarquer que les principes évoqués, à savoir la liberté contractuelle et la liberté de commerce, sont des principes qui connaissent de nombreuses exceptions. Le but du législateur est en effet notamment de veiller à ce que l'exercice sans limite d'une liberté par un individu ne porte pas un préjudice trop important pour un autre individu et d'agir si ceci était avéré.

⁴ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Voir à cet égard également B. Weyts, « Dekkingslimieten in de Wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen » (note sous C.C., n° 39/2007 du 15 mars 2007), *TVerz* 2008, pp. 186-187: « Niettemin heeft de wetgever ook oog gehad voor de financiële gevolgen voor de verzekeraars. Precies vanwege de vaak bijzonder omvangrijke gevolgen van natuurrampen dreigt het risico dat deze nieuwe regeling een zeer zware financiële last zal betekenen voor een aantal verzekeraars. (...) Het mag echter geenszins de bedoeling zijn om het faillissement van enkele verzekeraars in de hand te werken ».

⁵ Note de bas de page 5 de l'avis cité : On songe principalement à l'assurance incendie : en application de l'article 123 de la loi du 4 avril 2014, la garantie des catastrophes naturelles énumérées dans cette disposition est intégrée dans l'assurance incendie.

En l'occurrence, si le législateur n'avait pas fixé une limite d'intervention pour les assureurs et ne modifiait pas cette limite par l'avant-projet soumis pour avis, le risque serait que les assurés en soient les victimes : ils paieraient des primes alors que, en cas de sinistre, ils pourraient n'être que trop peu indemnisés par rapport au dommage qu'ils auraient subi. Il convient de rappeler que le but premier d'une assurance est de couvrir un risque et, sauf dans des cas exceptionnels, d'indemniser la plus grande partie du dommage si le risque venait à survenir. L'avant-projet de loi soumis pour avis s'inscrit dans cette logique et constate, sur la base des inondations qui ont eu lieu en juillet 2021, mais aussi sur la base de diverses études scientifiques, qu'il y aura de plus en plus de catastrophes naturelles et d'ampleur de plus en plus grande vu le réchauffement climatique. Il a ainsi semblé nécessaire d'augmenter la limite d'intervention des assureurs afin de protéger les assurés pour qu'ils reçoivent une indemnisation 'juste' en cas de survenance d'une catastrophe naturelle. Autrement dit, l'évolution de notre société et des catastrophes naturelles induite par le réchauffement climatique a rendu une modification de la loi nécessaire. Ceci constitue un élément important permettant de justifier une augmentation de la limite de l'intervention par assureur.

Concernant la hauteur de l'augmentation, outre ce qui vient d'être indiqué, il y a lieu de souligner que ce projet de loi a été écrit en concertation avec la Banque Nationale de Belgique et que cette dernière a réalisé une analyse dont il ressort que la capacité du secteur de l'assurance et de la réassurance aux catastrophes naturelles est de 2,6 milliards d'euros (dont 1,9 milliard d'euros transférés à la réassurance et 0,7 milliard d'euros restants pour l'assurance). Avec la modification proposée, il est estimé que le montant maximum d'intervention du secteur serait de maximum 1,6 milliard, soit significativement en-dessous des 2,6 milliards d'euros estimés par la Banque Nationale de Belgique, ce qui limite fortement la difficulté pour les assureurs, en particulier pour les assureurs de plus petite taille, à pouvoir trouver de la réassurance pour couvrir leurs risques, sachant que le secteur de la réassurance sera en surcapacité. La Banque Nationale a par ailleurs estimé que ce projet de loi aurait comme conséquence une augmentation des primes moyennes d'environ 1,26%. Ceci indique dès lors que le choix posé par le législateur est raisonnable et, en tout état de cause, ne constitue pas une limitation disproportionnée de la liberté contractuelle et de la liberté du commerce. Il convient également de souligner que le secteur a estimé sa capacité actuelle et future à environ 2,16 milliards d'euros.

Le délégué tient enfin à ajouter que le présent avant-projet de loi, en conservant une limite d'intervention pour les assureurs nettement sous la capacité maximale du secteur à se couvrir et se réassurer, a visé à ménager un juste équilibre entre les assureurs et les assurés. Il s'agit d'une différence fondamentale avec la proposition de loi mentionnée dans la question et ayant fait l'objet de l'avis 71.001/1 de la section de législation du Conseil d'État.

Pour ces raisons, contrairement à la législation ayant fait l'objet de l'arrêt 39/2007 de la Cour constitutionnelle, il n'est pas question, concernant l'avant-projet de loi soumis, ni 'de graves conséquences économiques pour une catégorie d'assureurs' (pour reprendre les termes de la Cour constitutionnelle) ni d'absence de justification pertinente des montants forfaitaires envisagés. »

En ce qui concerne l'importance de l'augmentation de la limite d'intervention des assureurs, les arguments avancés par le délégué se fondent sur une analyse chiffrée réalisée par la Banque nationale de Belgique quant à la capacité du secteur des assurances à faire face à une couverture de risque plus élevée. Le Conseil d'État ne dispose pas de suffisamment d'éléments de fait pour apprécier si cette analyse constitue une justification raisonnable de la restriction de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre. En tout cas, il est recommandé d'insérer la justification plus détaillée dans l'exposé des motifs. En outre, il serait utile de mettre à la disposition des parlementaires l'analyse réalisée par la Banque nationale de Belgique, à laquelle se réfère le délégué, et ce afin de leur permettre d'inclure ces données dans les travaux préparatoires.

6. L'avant-projet ne modifie pas la réglementation existante prévue pour les tremblements de terre (pour lesquels un facteur 1,20 est utilisé) à l'article 130, § 2, alinéa 2, de la loi du 4 avril 2014.

Invité à justifier pour quel motif, en cas d'adoption de l'avant-projet, le seuil qui s'appliquera pour le risque de tremblements de terre sera plus bas que pour les catastrophes naturelles qui ne sont pas des tremblements de terre, alors qu'actuellement, un seuil plus élevé est utilisé pour les tremblements de terre, le délégué a déclaré :

« [I]l ressort tant des inondations qui ont eu lieu en 2021 que des études sur le réchauffement climatique que l'ampleur des catastrophes naturelles est de plus en plus grande. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet de loi soumis pour avis vise à augmenter la limite d'intervention des assureurs. Au contraire, rien ne semble indiquer que les dégâts en lien avec les tremblements de terre deviennent plus élevés. Il n'a dès lors pas paru opportun d'augmenter le facteur prévu pour les tremblements de terre. »

Le Conseil d'État recommande de compléter l'exposé des motifs sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE