



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 74/2022
van 25 mei 2022
Rolnummer : 7760**

In zake : de vordering tot schorsing van artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen », ingesteld door de vzw « Assuralia » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 februari 2022, is een vordering tot schorsing van artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 november 2021) ingesteld door de vzw « Assuralia », de nv « Baloise Belgium », de nv « AXA Belgium », de nv « AG Insurance » en de nv « KBC Verzekeringen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Huyghe en Mr. W. Vandenbruwaene, advocaten bij de balie te Brussel, en door Mr. M. Deketelaere, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepaling.

Bij beschikking van 9 maart 2022 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 20 april 2022, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 13 april 2022 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. De Schepper en Mr. J.-F. De Bock, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 april 2022 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Huyghe, Mr. W. Vandenbruwaene en Mr. M. Deketelaere, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. De Schepper, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 84 ervan, met het beginsel van de rechtsstaat, met het beginsel van niet-retroactiviteit, met het rechtszekerheidsbeginsel, met het vertrouwensbeginsel en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat een bepaling overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet slechts interpretatief van aard is wanneer zij aan een wetsbepaling een betekenis geeft die de wetgever vanaf de aanvang heeft bedoeld en die zij redelijkerwijze kan krijgen. De bestreden bepaling wordt ten onrechte voorgesteld als een interpretatieve bepaling. Zij bevat een nieuwe rechtsregel met terugwerkende kracht en geeft geen uitleg over een eerdere wet die onduidelijk, onzeker of controversieel is.

In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de niet-retroactiviteit een waarborg is tegen rechtsonzekerheid. Aangezien de bestreden bepaling een weerslag heeft op hangende rechtsgedingen kunnen enkel uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever. In de parlementaire voorbereiding worden evenwel geen dergelijke omstandigheden of motieven aangevoerd.

A.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het belang van de rechtsonderhorigen om de rechtsgevolgen van hun handelingen te kunnen voorzien, doordat zij de verzekeringsondernemingen dwingt om met terugwerkende kracht een risico te dekken. Het eerste onderdeel van het middel steunt op de bescherming van gedane investeringen en de rentabiliteit van de bedrijfsvoering. De

verzekeringcontracten inzake brand en natuurrampen, zoals bedoeld in artikel 124, § 1, van de wet van 4 april 2014 « betreffende de verzekeringen », doen een legitieme verwachting ontstaan die geldt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen een onevenredige beperking aan van het vertrouwensbeginsel en het eigendomsrecht omdat de bestreden bepaling niet doelmatig is. Zij steunt niet op wetenschappelijk onderzoek en was evenmin het voorwerp van een diepgaand parlementair debat.

A.3. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat de gewesten bevoegd zijn voor het landbouwbeleid, met inbegrip van de erkenning en financiering van de tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen. Ernstige droogte wordt als niet-verzekerbaar risico en natuurramp vergoed op grond van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 2019 « houdende de tegemoetkoming van de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest ». De bestreden bepaling zou het begrip « ernstige droogte » in dat decreet uithollen en onwerkzaam maken.

A.4. Volgens de verzoekende partijen lijden zij, in afwachting van een vernietiging van de bestreden bepaling, een ernstig nadeel. Zij worden immers verplicht hun dekking aanzienlijk uit te breiden, zonder dat zij daarvoor een premie konden aanrekenen of een technische reserve konden aanleggen. Als gevolg daarvan ondergaan de verzekeringsondernemingen ernstige financiële risico's die niet afdoende kunnen worden opgevangen door de bestaande herverzekeringcontracten.

De schade die voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling is volgens de verzoekende partijen ook moeilijk herstelbaar. De uitkomst van de hangende rechtsgedingen zal immers op grond van de bestreden bepaling worden beslist. Bovendien zou artikel 16 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof geen uitkomst bieden, aangezien eventuele scheuren in de muren of andere schade wellicht al hersteld zullen zijn wanneer na een vernietigingsarrest de intrekking van een rechterlijke beslissing wordt gevorderd en toegekend door de burgerlijke rechter.

De omvang van de potentiële schadegevallen is naar luid van de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling enorm. Het betreft mogelijk tot 25 % van de woningen in België. De verzekeringsondernemingen, zoals de tweede tot vijfde verzoekende partij, zullen niet enkel een financieel verlies lijden, maar riskeren door de bestreden bepaling in hun bestaan zelf te worden getroffen vooraleer over het beroep tot vernietiging uitspraak zal zijn gedaan.

A.5. Naar het oordeel van de Ministerraad is niet voldaan aan de schorsingsvoorwaarden. De nadelen die de verzoekende partijen aanvoeren, zijn slechts vage beweringen en worden niet met concrete elementen gestaafd. Volgens de Ministerraad wijzigt de interpretatieve wet niets aan de omvang van de oorspronkelijke voorziene dekking. Dat betekent dat ook in de herverzekering schade veroorzaakt door het inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag door langdurige droogte gedekt is. Bijkomend merkt de Ministerraad op dat het loutere risico een financieel verlies te lijden, geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel vormt. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat het om aanzienlijke bedragen zou gaan die het voortbestaan van de verzekeraars in het gedrang brengen. Wat de hangende rechtsgedingen betreft, wijst de Ministerraad op de lange duurtijd van die procedures. Indien er toch een beslissing is vooraleer het Hof het beroep tot vernietiging behandelt, bestaat de mogelijkheid om eventuele schade te herstellen door middel van de intrekking van een in kracht van gewijsde gegane beslissing, in zoverre zij gegrond is op een vernietigde bepaling.

De Ministerraad meent voorts dat de aangevoerde middelen niet ernstig zijn. De retroactieve werking van de bestreden wet wordt verantwoord door haar interpretatieve aard (eerste middel). Bovendien houdt de wet geen schending in van het eigendomsrecht (tweede middel) en blijft zij binnen de grenzen van de bevoegdheidsverdeling (derde middel).

- B -

B.1. Een verzekering tegen brand dekt onder meer het risico van een natuurramp, meer bepaald van een aardbeving, een overstroming, een overlopen of een opstuwung van openbare riolen en een aardverschuiving of grondverzakking (artikel 123, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 « betreffende de verzekeringen »).

Artikel 124, § 1, van dezelfde wet definieert de gebeurtenissen die als natuurramp worden beschouwd :

« Onder natuurramp wordt verstaan :

a) hetzij een overstroming, te weten het buiten de oevers treden van waterlopen, kanalen, meren, vijvers of zeeën ten gevolge van atmosferische neerslag, het afvloeien van water wegens onvoldoende absorptie door de grond ten gevolge van atmosferische neerslag, het smelten van sneeuw of ijs, een dijkbreuk of een vloedgolf, alsmede de aardverschuivingen of grondverzakkingen die eruit voortvloeien;

b) hetzij een aardbeving van natuurlijke oorsprong die

- tegen dit gevaar verzekerbare goederen vernietigt, breekt of beschadigt binnen 10 kilometer van het verzekerde gebouw,

- of werd geregistreerd met een minimum magnitude van vier graden op de schaal van Richter, alsmede de overstromingen, het overlopen of het opstuwung van openbare riolen, de aardverschuivingen of grondverzakkingen die eruit voortvloeien;

c) hetzij een overlopen of een opstuwung van openbare riolen veroorzaakt door het wassen van het water of door atmosferische neerslag, een storm, het smelten van sneeuw of ijs of een overstroming;

d) hetzij een aardverschuiving of grondverzakking, te weten een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernietigt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving ».

B.2. De wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, *d)*, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen » beoogt een authentieke uitlegging te geven van artikel 124, § 1, *d)* van de wet van 4 april 2014.

Het bestreden artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 bepaalt :

« Artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt in die zin uitgelegd dat onder de woorden ‘ een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernielt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving ’ onder meer moet worden begrepen een inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag, waardoor goederen worden vernield of beschadigd, dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte ».

B.3. Een interpretatieve bepaling vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsbepaling. Het is eigen aan een interpretatieve bepaling dat zij terugwerkt tot de datum van inwerkingtreding van de bepaling die zij interpreteert.

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden bepaling daardoor afbreuk doet aan hun eigendomsrecht en aan de beginselen van rechtszekerheid en van federale loyaleit. Zij vorderen de schorsing van de bepaling.

B.4. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

B.5. Wat de voorwaarde van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat zij door toedoen van de bestreden bepaling hun dekking van schade aanzienlijk dienen uit te breiden, zonder dat zij daarvoor een premie konden aanrekenen of een technische reserve konden aanleggen. Als gevolg daarvan ondergaan zij ernstige financiële risico's, die zelfs hun voortbestaan in het gedrang zouden kunnen brengen.

B.6. De eerste verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk, erkend als beroepsvereniging, die de belangen van de verzekeringsondernemingen behartigt.

Om het ernstig en moeilijk te herstellen karakter van het nadeel te beoordelen, mag een vereniging zonder winstoogmerk die het collectief belang van een beroepsgroep verdedigt, niet worden verward met de leden van die beroepsgroep die in hun persoonlijke situatie worden geraakt en waarop dat belang betrekking heeft.

Voor de eerste verzoekende partij is het aangevoerde nadeel een louter moreel nadeel dat voortvloeit uit de aanneming of de toepassing van een wetsbepaling die de individuele belangen van haar leden kan raken. Dat moreel nadeel is niet moeilijk te herstellen, daar het bij vernietiging van de bestreden bepaling zou verdwijnen.

B.7. De overige verzoekende partijen zijn verzekeringsondernemingen die het aangevoerde financiële nadeel ondergaan.

Zoals het Hof reeds meermaals in herinnering heeft gebracht, vormt het loutere risico een financieel verlies te lijden in beginsel geen risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel (zie o.a. arrest nr. 21/2020 van 6 februari 2020, B.7.3, en arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022, B.16.2). De verzekeringsondernemingen vermelden in hun verzoekschrift geen concrete en precieze gegevens waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling, in afwachting van de uitspraak over het beroep tot vernietiging, hun voortbestaan in het gedrang zou brengen.

In zoverre de verzoekende partijen doen gelden dat intussen hangende rechtsgedingen op grond van de bestreden bepaling worden beslist, is er evenmin sprake van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Op grond van artikel 16 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kan een in kracht van gewijsde gegane beslissing van een burgerlijk gerecht, in zoverre zij gegrond is op een wetsbepaling die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd, geheel of ten dele worden ingetrokken op verzoek van degenen die daarbij partij zijn geweest of behoorlijk opgeroepen (§ 1). De rechter kan binnen de grenzen van de intrekking een nieuwe beslissing uitspreken die steunt op een andere grond of op een andere

juridische omschrijving van een feit of een handeling waarmee de bestreden beslissing wordt gestaafd (§ 2). Die bepaling staat derhalve toe een eventueel financieel nadeel te doen herstellen.

B.8. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet is aangetoond.

Aangezien een van de grondvoorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten niet is vervuld, dient de vordering tot schorsing te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 mei 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen