KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e oktober 1967 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "nr. ... houdende maatregelen tot integratie van verschillende instellingen en diensten, gelast met bepaalde aktiviteiten die verband houden met de wetgeving op de vergoeding der schade voortspruitende uit de arbeidsongevallen", zoals het door de Minister op 24 oktober 1967 gewijzigd werd, heeft de 24e oktober 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 7 octobre 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "n° ... portant des mesures d'intégration de divers organismes et services, chargés de certaines activités se rapportant à la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail", ainsi qu'il a été amendé par le Ministre le 24 octobre 1967, a donné le 24 octobre 1967 l'avis suivant :

I.

ALGEMENE OPMERKING.

Genomen op grond van artikel 1, 4°, van de volmachtenwet van 31 maart 1967, strekt het ontwerp-besluit er in hoofdzaak toe aan de Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van door arbeidsongevallen getroffenen, die voortaan onder de benaming "Fonds voor arbeidsongevallen" zal worden aangewezen, de bevoegdheden over te dragen waarmede volgens de huidige wetgeving het Nationaal Werk voor wezen van de arbeidsslachtoffers, dat een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is, het Waarborgfonds inzake arbeidsongevallen, de Nationale Dienst voor kunstmatige leden en de commissie voor arbeidsongevallen, de laatste drie zonder rechtspersoonlijkheid, zijn bekleed.

Om zich een beeld te kunnen vormen van de gevolgen welke aan het ontwerp zullen zijn verbonden, is het nodig even het rechtsstatuut en de bevoegdheden te schetsen welke de instelling en de diensten bezitten die door het ontwerp worden ontbonden en waarvan de bevoegdheden en taken alsmede hun actief en passief aan de Steun- en Voorzorgskas worden overgedragen.

Het Nationaal Werk voor wezen van de arbeidsslachtoffers, dat bij de wet van 24 januari 1931 is opgericht met als taak de bescherming van de wezen der arbeidsslachtoffers en de toekenning van materiële bijstand wanneer het gezin over onvoldoende middelen beschikt, is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid. Daar er geen verplichte bijdragen ten voordele van het Nationaal Werk zijn ingesteld, worden zijn

.../.

uitgaven bestreden door een subsidie ten laste van de Staat. Deze subsidie zal nu blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren vervallen,zodat die kosten voortaan ten laste van het omgevormde Fonds voor arbeidsongevallen zullen komen. Het Nationaal Werk is onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 en is de enige openbare dienst met rechtspersoonlijkheid waarvan de bevoegdheden aan de Steun- en Voorzorgskas worden overgedragen. Doordat het Nationaal Werk een rechtspersoon is, zal de overdracht van zijn actief en passief geen bijzondere moeilijkheden opleveren.

De "Nationale Dienst voor kunstmatige leden" daarentegen heeft geen rechtspersoonlijkheid. Hij werd ter uitvoering van een internationale overeenkomst van 10 juni 1925, goedgekeurd bij de wet van 23 juli 1927, opgericht bij koninklijk besluit van 22 februari 1936. Luidens het eerste lid van artikel 1 van dit besluit heeft hij als opdracht "in het aanschaffen, het onderhouden en het vernieuwen van de orthopedische toestellen en de toestellen voor kunstmatige vervanging van lichaamsdelen van de door arbeidsongevallen getroffenen te voorzien, die daaraan het beheer toevertrouwen van de aanvullende vergoedingen hun in toepassing van de bepalingen van artikel 3 van de wet betreffende de vergoeding der schade voortspruitende uit arbeidsongevallen verleend". Het tweede lid van dezelfde bepaling voegt daaraan toe : "Sommige invaliden, die met de door arbeidsongevallen getroffenen kunnen worden gelijkgesteld, zullen,onder de bij de artikels 12 en 13 vastgestelde voorwaarden, onder het bereik van het beschermend toezicht van de dienst vallen". Volgens het verslag aan de Koning bij dit koninklijk besluit was het de bedoeling dat de

.../...

Nationale Dienst zijn uitgaven zou bestrijden deels met een subsidie ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Voorzorg, deels met het inkomen van de kapitalen die hem zijn toevertrouwd. Het koninklijk besluit van 22 december 1936 "tot nadere vaststelling van de werkzaamheden van de Rijksdienst voor kunstledenaten opgericht bij koninklijk besluit van 22 februari 1936" bepaalt in artikel 1, eerste lid, dat het beschermend toezicht uitgeoefend door de Dienst facultatief is zowel vanwege de Dienst als vanwege de persoon door die Dienst onder het beschermend toezicht genomen. Het tweede lid voegt daaraan toe : "De Rijksdienst mag, na onderzoek, en onder voorbehoud van de goedkeuring van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg, het beschermend toezicht weigeren aan de persoon die er om heeft gevraagd". Artikel 20 van hetzelfde besluit zegt dat de kapitalen aan het beheer van de Rijksdienst toevertrouwd,dienen aan de Deposito- en Consignatiekas in bewaring gegeven. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren zal het Fonds voor arbeidsongevallen de hierboven genoemde bevoegdheden van de Nationale Dienst overnemen en de daarmede gepaard gaande uitgaven uit eigen middelen bestrijden,want het krediet bestemd om de werkingskosten van de Nationale Dienst te bestrijden zal worden afgeschaft. Voorts is het niet de bedoeling aan de inbewaringgeving bij de Deposito- en Consignatiekas van de kapitalen waarvan het beheer bij de Nationale Dienst berust, te raken.

Het Waarborgfonds, dat door artikel 20 van de wet van 24 december 1903 is opgericht bij de Deposito- en Consignatiekas, heeft evenmin rechtspersoonlijkheid zoals trouwens de Deposito- en Consignatiekas. Het Waarborgfonds, dat luidens het bepaalde in artikel 18 van de gecoördineerde wetten betreffende de vergoeding der schade

.../...

voortspruitende uit arbeidsongevallen een "kas van verzekering tegen het onvermogen der patroons" is, heeft blijkens dezelfde tekst "ten doel, in de betaling der vergoedingen, die bij een ongeval zijn verschuldigd, te voorzien, wanneer het hoofd der onderneming in gebreke blijft aan de op hem rustende verplichtingen te voldoen". Luidens dezelfde tekst is de tegemoetkoming van het Waarborgfonds onderworpen aan de voorafgaande vaststelling van het niet-nakomen der verplichtingen van het bedrijfshoofd en geschiedt deze vaststelling door de vrederechter, in de bij koninklijk besluit te bepalen vormen. Het Waarborgfonds heeft verhaal op de in gebreke blijvende schuldenaars; het treedt in de rechten, vorderingen en voorrechten van de getroffenen of van de rechtverkrijgenden, zowel ten aanzien van de hoofden van ondernemingen als ten aanzien van derden, terwijl de wet ook nog bepaalt dat het verhaal op de hoofden van ondernemingen bij dwangbevel, gelijk inzake directe belastingen geschiedt.

Het Waarborgfonds wordt gestijfd door bijdragen welke ten laste komen van de hoofden der bijzondere ondernemingen, die op verzoek van het bestuur der directe belastingen niet hebben doen blijken van een verzekeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de gecoördineerde wetten of van de ontheffing als bedoeld in het derde lid van hetzelfde artikel.

Luidens artikel 18, tweede lid, van de gecoördineerde wetten is het Waarborgfonds aan de Deposito- en Consignatiekas verbonden, en uit artikel 3 van het ministerieel besluit van 27 maart 1935 blijkt dat het Waarborgfonds door de Deposito- en Consignatiekas wordt beheerd.

.../...

De ontbinding van het Waarborgfonds en de overdracht van zijn bevoegdheden en taken aan het Fonds voor arbeidsongevallen moet volgens de gemachtigde ambtenaren in de eerste plaats tot gevolg hebben dat de bijdragen welke verder volgens de bestaande teksten door het bestuur der directe belastingen zullen worden geïnd, voortaan aan het Fonds voor arbeidsongevallen ten goede komen. In de tweede plaats zal het Fonds voor arbeidsongevallen, zodra het in het bezit is gesteld van het in artikel 10 van het koninklijk besluit van 26 april 1932 bedoelde proces-verbaal, de niet-betaalde uitkeringen aan de getroffene of zijn rechthebbenden uitbetalen. Ten laatste slotte zal hier volgens de gemachtigde ambtenaren een vereenvoudiging en verbetering plaats hebben, doordat het Fonds voor arbeidsongevallen op een snellere manier want desnoods uit eigen middelen tot het uitbetalen van provisionele uitkeringen zal kunnen overgaan.

Die uiteenzetting maakt het duidelijk dat het ontwerp meer doet dan slechts een einde maken aan de organieke band tussen het Waarborgfonds en de Deposito- en Consignatiekas, en dus verder strekt dan een maatregel waarbij het Fonds voor arbeidsongevallen enkel zou worden belast met het beheer van het Waarborgfonds, terwijl dit laatste zijn juridisch eigen aard zou behouden. Het ontwerp ontbindt dan ook het Waarborgfonds zelf, dat bedoeld was als "kas van verzekering tegen het onvermogen der patroons". Weliswaar wil het niet raken aan de verplichtingen welke artikel 18 van de

.../...

gecoördineerde wetten aan sommige werkgevers oplegt, zodat deze ook in de toekomst de door hen verschuldigde bijdragen voor het Waarborgfonds aan het bestuur der directe belastingen zullen moeten betalen.

Er moet evenwel ook rekening worden gehouden met de bepaling dat deze geldmiddelen door het Fonds voor arbeidsongevallen afzonderlijk zullen worden beheerd, waardoor de juridische band die thans in het raam van het bij de wet ingesteld Waarborgfonds bestaat tussen bepaalde bijdragen en bepaalde tegemoetkomingen, wordt gehandhaaft, aangezien deze bijdragen en tegemoetkomingen niet in een groter organiek geheel worden opgenomen.

Anderzijds moge hier worden opgemerkt dat, afgezien van de zoëven geschetste ontbinding van het Waarborgfonds, het ontwerp niet raakt, en de Regering evenmin de bedoeling heeft te raken aan de overige bevoegdheden welke de Deposito- en Consignatiekas ter zake van arbeidsongevallen bezit. Hierbij kan worden gedacht aan de taak welke bijvoorbeeld artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten of artikel 9 van het koninklijk besluit van 7 december 1931, of nog het reeds geciteerde artikel 20 van het koninklijk besluit van 22 december 1936 aan de Deposito-en Consignatiekas toevertrouwen. De verklaring hiervoor is dat deze bevoegdheden ten eerste niet aan het Waarborgfonds maar rechtstreeks aan de Deposito- en Consignatiekas zelf toekomen en ten tweede nauw aansluiten met de algemene bevoegdheid van deze laatste dienst.

.../...

Ten slotte voorziet het ontwerp in de ontbinding van de Commissie voor arbeidsongevallen. Deze commissie, die opgericht is bij koninklijk besluit van 10 januari 1904, is een technisch comité met adviserende bevoegdheid. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren ligt het in de bedoeling van de Regering, na ontbinding van de huidige Commissie voor arbeidsongevallen, een nieuw technisch comité in de schoot van het Fonds voor arbeidsongevallen op te richten.

Voorgaande uiteenzetting toont aan dat het ontwerp ingrijpende wijzigingen brengt aan de organieke regelingen van de betrokken instellingen en diensten en van de Deposito- en Consignatiekas. De teksten nochtans waarin deze regelingen zijn vervat alsmede die welke de procedure van aanvraag en uitkering aangaan, worden door het geamendeerd ontwerp ongewijzigd gelaten, wat de leesbaarheid van die diverse teksten en meteen de werking van de betrokken openbare diensten niet ten goede kan komen. Het zou aanbeveling verdienen dat met dit ontwerp de nodige klaarheid zou worden gebracht, hetzij door de desbetreffende wets- en reglementsbepalingen te wijzigen, hetzij door dit ontwerp aan te vullen met nieuwe verduidelijkende bepalingen dienomtrent. Op die wijze alleen zal iedere twijfel over de nieuwe door het Fonds voor arbeidsongevallen te volgen regelen kunnen worden vermeden en zal ook de aanpassing bijvoorbeeld van de wet van 16 maart 1954 kunnen worden doorgevoerd. Als men deze gelegenheid mist, zal alleen een later optreden van de wetgever in deze aanpassing ten aanzien van wetsbepalingen kunnen voorzien.

.../...

II.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Voor het opschrift wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Koninklijk besluit nr. ... tot verruiming van de bevoegdheden van de Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van door arbeidsongevallen getroffenen en tot wijziging van haar benaming in "Fonds voor arbeidsongevallen".

+

+ +

Artikel 7 van het ontwerp bevat een maatregel toepasselijk op het personeel van de Steun- en Voorzorgskas en van het Nationaal Werk. Daar beide instellingen genoemd zijn in artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954, is het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten van toepassing op hun personeel (artikel 1, 9°, zoals vervangen bij koninklijk besluit van 18 februari 1959). Daar het hier gaat om een maatregel die betrekking heeft op het statuut van dat personeel, dient daarvoor krachtens artikel 6 van dit koninklijk besluit vooraf het advies te worden ingewonnen van de bevoegde syndicale raad van advies, in casu, met toepassing van artikel 7, § 1, van hetzelfde besluit, van de algemene syndicale raad van advies.

De aanhef laat niet blijken dat aan dit vereiste is voldaan.

+

+ +

.../...

Het besluit is genomen op de voordracht van de Minister van Sociale Voorzorg en na beraadslaging in Ministerraad. Tussen de instellingen die door het ontwerp-besluit worden ontbonden, bevinden zich het Waarborgfonds inzake arbeidsongevallen dat opgericht is bij en beheerd wordt door de Deposito- en Consignatiekas, en de Nationale Dienst voor kunstmatige leden waarvan de kapitalen verplichtend aan de Deposito- en Consignatiekas moeten worden toevertrouwd. Daar het ontwerp alzo aan de bevoegdheden raakt van de Deposito- en Consignatiekas,past het de Minister van Financiën, onder wiens hiërarchie dat bestuur ressorteert, bij de totstandkoming en de medeondertekening van het ontwerp-besluit te betrekken. Het feit dat die Minister aan de beraadslaging in de Ministerraad heeft deel gehad, volstaat daartoe niet.

\+

\+ +

Het verwijzen in de aanhef naar andere bepalingen dan die van de volmachtenwet van 31 maart 1967 waarop het ontwerp is gefundeerd, heeft slechts nut in de mate waarin aldus de opsomming wordt gegeven van de bepalingen waarvan de toepassing door het ontwerp aan het Fonds wordt toevertrouwd.

\+

\+ +

Artikel 1 van het ontwerp,dat in de ontbinding van de reeds genoemde instelling en diensten voorziet, hoort samen met artikel 4 van het ontwerp dat door de Minister werd geamendeerd tijdens het onderzoek door de Raad van State en dat onder meer betrekking heeft op de overdracht van activa en passiva naar de voornaamste instelling die wordt behouden

.../.

Ook artikel 2,dat aan deze instelling een nieuwe benaming geeft, is een gevolg daarvan. Artikel 3 dat het Fonds voor arbeidsongevallen aan de wet van 25 april 1963 onderwerpt, hoort in dit verband niet thuis en zou dan ook beter na de reeds genoemde teksten komen.

Met verwijzing naar de algemene opmerking betreffende de inhoud van artikel 4, stelt de Raad van State bovendien voor, de tekst van de artikelen 1, 2 en 4 van het ontwerp te vervangen door een tekst die slechts twee artikelen zou omvatten en als volgt zou luiden :

"Artikel 1.-

De Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van door arbeidsongevallen getroffenen, opgericht bij artikel 1 van de wet van 21 juli 1890,neemt de bevoegdheden en taken over van :

1° het Nationaal Werk voor wezen van de arbeidsslachtoffers, opgericht bij de wet van 24 januari 1931 ;

2° het Waarborgfonds, opgericht bij de Deposito- en Consignatiekas en bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de bij koninklijk besluit van 28 september 1931 gecoördineerde wetten betreffende de vergoeding der schade voortspruitende uit de arbeidsongevallen ;

3° de Nationale Dienst voor kunstmatige leden, opgericht bij koninklijk besluit van 22 februari 1936 ;

4° de Commissie voor de arbeidsongevallen, opgericht bij koninklijk besluit van 10 januari 1964.

Zij wordt voortaan "Fonds voor arbeidsongevallen" genoemd.

.../...

Artikel 2.-

De in artikel 1, 1° tot 4°, genoemde instelling en diensten worden ontbonden.

Het Fonds voor arbeidsongevallen neemt de activa en passiva van de in artikel 1, 1° tot 3°, genoemde instelling en diensten over.

Het Fonds zal een afzonderlijk beheer inrichten voor alle verrichtingen en lasten die voortvloeien uit de wettelijke bepalingen betreffende de in artikel 1, 2° en 3°, genoemde diensten. De inrichting van dit afzonderlijk beheer zal voor elk van die diensten bij koninklijk besluit worden geregeld".

\+

\+ \+

Zoals reeds opgemerkt, onderwerpt artikel 3 van het ontwerp het Fonds aan de wet van 25 april 1963. Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaren zal een later, op grond van artikel 23 van deze wet uit te vaardigen besluit bepalen wanneer de niet onmiddellijk toepasselijke bepalingen van deze wet voor het Fonds zullen gelden.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 5 van het ontwerp en de commentaar bij d artikel, gaan het bestaan van een raad van beheer bij de Steun- en Voorzorgskas stilzwijgend voorbij. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren, zal deze raad van beheer bij de inwerkingtreding van het ontworpen besluit ophouden te bestaan en zullen, totdat een nieuw beheersorgaan overeenkomstig de wet van 25 april 1963 is ingesteld, de bevoegdheden van de bestaande raad van beheer inmiddels aan de Minister van Sociale Voorzorg worden overgedragen. Het verdient aanbeveling dit duidelijk in de tekst vast te stellen en voor het uitoefenen van die ministeriële bevoegdheid een uiterste termijn te bepalen.

\+

\+ \+

Artikel 6 van het ontwerp luidt als volgt :

" Het Fonds zal alle verrichtingen inzake controle uitvoeren die noodzakelijk zijn om de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen te verzekeren die betrekking hebben op zijn statutaire opdracht.

Deze verrichtingen zullen door de Koning nader bepaald worden".

Aan deze bepaling wijdt het verslag aan de Koning de volgende commentaar :

" Ten einde de hem toevertrouwde opdracht doeltreffend te kunnen uitvoeren, zal het Fonds over bepaalde bevoegdheden inzake controle moeten beschikken.

In de huidige structuur zijn de diensten van het departement gelast met de uitvoering van de opdrachten bepaald bij de artikelen 18, 20 en 22 van het koninklijk besluit van 7 december 1931.

.../...

Om elke betwisting te vermijden, is het wenselijk de respectieve bevoegdheden van het departement en van het Fonds af te bakenen.

Gelet op de technische en ingewikkelde aard van de materie, werd het verkieslijker geacht aan de Koning de zorg toe te vertrouwen, de bevoegdheden terzake nader te bepalen".

De commentaar past niet volkomen bij de tekst. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren is het de commentaar in het verslag aan de Koning die de bedoeling van de Regering het best weergeeft. De bedoeling is namelijk het Fonds voor arbeidsongevallen met controleverrichtingen te belasten in het raam van de uitoefening van zijn statutaire opdracht. Hierbij wordt dan onder meer gedacht, het Fonds het recht en de middelen te geven om na te gaan of de grondslag van de hem gestorte gelden juist is berekend, of die gelden hem binnen de gestelde termijn zijn overgemaakt, enz. Ook moeten die maatregelen het Fonds in staat stellen, zoals het overigens verplicht is overeenkomstig de wet van 16 maart 1954 die op hem toepasselijk is, zijn begroting met kennis van zaken op te maken en zijn rekeningen tegenover het Rekenhof te verantwoorden. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren wil de Regering, ten einde deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken, bereiken dat het Fonds op dezelfde wijze als het departement zou kunnen beschikken over de stukken en gegevens vermeld in de genoemde artikelen 18, 20 en 22 van het koninklijk besluit van 7 december 1931 en over de macht om deze gegevens zo nodig , maar dan binnen de perken van zijn statutaire opdrachten, te controleren .

Aangezien de vaststelling van dergelijke bevoegdheden tot het domein van de wetgever behoort, is het nodig dat het ontwerp zeer precies zou aanduiden welke bevoegdheden het Fonds verkrijgt.

.../...

Welnu de tekst van artikel 6 van het ontwerp is te vaag en te algemeen om aan die vereiste te voldoen.

Tegen het tweede lid van dit artikel 6 kan het bezwaar worden ingebracht dat deze tekst erop neerkomt aan de Koning een normaal aan de wetgever toekomende bevoegdheid toe te kennen waarvan hij na 14 november 1967 gebruik zou kunnen maken.

Onder voorbehoud dat de voorgestelde tekst de bedoeling van de Regering juist weergeeft, geeft de Raad van State de volgende tekst in overweging voor artikel 6 :

"Artikel 6.-

Ten einde controle uit te oefenen op de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen die betrekking hebben op zijn statutaire opdracht, kan het Fonds voor arbeidsongevallen rechtstreeks verzoeken om mededeling of inzage van de stukken en gegevens genoemd in de artikelen 18, 20 en 22 van het koninklijk besluit van 7 december 1931 houdende algemene verordening van de verzekering tegen de arbeidsongevallen".

\+

\+ \+

De bedoeling van artikel 7 van het ontwerp is vooral erop gericht aan het personeel van het Naticnaal Werk voor wezen van de arbeidsslachtoffers dat door het ontwerp wordt ontbonden, de nodige waarborgen te geven ten einde zijn opneming onder het personeel van het Fonds voor arbeidsongevallen met behoud van zijn anciënniteit mogelijk te maken.

.../...

De woorden "In toepassing van artikel 5 van dit besluit" zijn, zoals uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren is gebleken, niet volstrekt nodig ; zij kunnen dus best worden geschrapt.

Ondervraagd over de omvang van de waarborgen, hebben de gemachtigde ambtenaren tevens verklaard dat, hoewel de tekst het niet uitdrukkelijk zegt, het personeel van het Nationaal Werk niet alleen zijn geldelijke, maar ook zijn administratieve anciënniteit zal behouden. Dit zou evenwel met zoveel woorden in de tekst van het artikel moeten worden gezegd.

I.

OBSERVATION GENERALE.

Pris en vertu de l'article ler, 4°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, l'arrêté en projet tend principalement à transférer à la Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail, qui s'appellera désormais "Fonds des accidents du travail", les attributions conférées par la législation actuelle à l'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail, qui est un organisme public doté de la personnalité juridique, au Fonds de garantie en matière d'accidents du travail, au Service national de prothèse et à la Commission des accidents du travail, ces trois derniers services ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Afin de se faire une idée des conséquences que le projet entraînera, il apparaît nécessaire d'esquisser le statut juridique et les attributions de l'organisme et des services que le projet entend dissoudre et dont il transfère les attributions et les tâches, ainsi que l'actif et le passif, à la Caisse de prévoyance et de secours.

L'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail, instituée par la loi du 24 janvier 1931, est un organisme public jouissant de la personnalité juridique; elle a pour mission l'exercice d'une tutelle au profit des orphelins des victimes du travail et l'octroi d'assistances matérielles en cas d'insuffisance des ressources de famille. En l'absence de cotisations obligatoires au profi de l'Oeuvre nationale, les dépenses de cette oeuvre sont

.../...

couvertes par une subvention à la charge de l'Etat. Selon les déclarations des fonctionnaires délégués, cette subvention sera supprimée, en sorte que les frais seront désormais à la charge du Fonds des accidents du travail rénové. L'Oeuvre nationale est soumise à la loi du 16 mars 1954; c'est le seul service public doté de la personnalité juridique dont les attributions sont transférées à la Caisse de prévoyance et de secours. L'Oeuvre nationale ayant la personnalité juridique, le transfert de son actif et de son passif ne soulèvera pas de problème particulier.

Par contre, le "Service national de prothèse" ne jouit pas de la personnalité juridique. Il a été créé par l'arrêté royal du 22 février 1936, en exécution d'une convention internationale du 10 juin 1925, ratifiée par la loi du 23 juillet 1927 . Aux termes de l'article 1er, alinéa 1er, de cet arrêté, ce service a pour mission "de pourvoir à la fourniture, à l'entretien et au renouvellement des appareils d'orthopédie et de prothèse des victimes d'accidents du travail qui lui confieront la gestion des indemnités complémentaires qui leur ont été allouées en application des dispositions de l'article 3 de la loi sur les réparations des accidents du travail". L'alinéa 2 du même article poursuit : "La tutelle du service pourra être étendue, dans les conditions déterminées aux articles 12 et 13, à certains invalides pouvant être assimilés à des victimes d'accidents du travail". Selon le rapport au Roi précédant cet arrêté royal, l'intention était de voir le Service national couvrir ses dépenses en partie à l'aide d'une subvention à la charge du budget du Ministère de la Prévoyance sociale, et en partie avec les revenus des capitaux qui lui sont confiés. L'arrêté royal du 22 décembre 1936 réglant les modalités de fonctionnement du Service

national de prothèse créé par l'arrêté royal du 22 février 1936, dispose, en son article 1er, alinéa 1er, que "la tutelle exercée par le Service est facultative tant dans le chef du Service national que dans le chef de la personne prise en tutelle par ce service". L'alinéa 2 du même article poursuit : "Le Service national peut, après enquête, et sous réserve de l'approbation du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, refuser la prise en tutelle sollicitée". L'article 20 du même arrêté stipule que les capitaux confiés à la gestion du Service national sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations . Selon les déclarations des fonctionnaires délégués , le Fonds des accidents du travail héritera des attributions susmentionnées du Service national, et couvrira les dépenses afférentes à cette reprise à l'aide de ses propres ressources puisque le crédit destiné à couvrir les frais de fonctionnement du Service national sera supprimé. Pour le surplus, il n'est pas question de toucher au dépôt, à la Caisse des dépôts et consignations, des capitaux dont la gestion a été confiée au Service national.

Le Fonds de garantie institué par l'article 20 de la loi du 24 décembre 1903 auprès de la Caisse des dépôts et consignations ne jouit pas de la personnalité juridique, pas plus d'ailleurs que la Caisse des dépôts et consignations elle-même. Aux termes de l'article 18 des lois coordonnées sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, le Fonds de garantie est "une Caisse d'assurance contre l'insolvabilité patronale". Selon ce même article, elle a pour but "de pourvoir au paiement des allocations dues en cas d'accident, lorsque le chef d'entreprise est en défaut de s'acquitter des obligations qui lui incombent". Suivant le même article, l'intervention

.../...

du Fonds de garantie est subordonnée à la constatation préalable du défaut d'exécution des obligations du chef d'entreprise, cette constatation étant faite par le juge de paix, dans les formes établies par arrêté royal. Le Fonds dispose d'un recours contre les débiteurs défaillants; il est subrogé aux droits, actions et privilèges des victimes ou des ayants droit, tant à l'égard des chefs d'entreprise qu'à l'égard des tiers. La loi stipule encore que le recours contre les chefs d'entreprise est exercé, par voie de contrainte, comme en matière de contributions directes.

Le Fonds de garantie est alimenté par des cotisations à la charge des chefs des entreprises privées qui, à la requête de l'administration des contributions directes, n'ont pas justifié, soit d'un contrat d'assurance comme visé à l'article 9, alinéa 2, des lois coordonnées, soit d'une dispense comme visée à l'alinéa 3 du même article.

Aux termes de l'article 18, alinéa 2, des lois coordonnées, le Fonds de garantie est rattaché à la Caisse des dépôts et consignations et il est géré par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'il appert de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 27 mars 1935.

La dissolution du Fonds de garantie et le transfert de ses attributions et tâches au Fonds des accidents du travail auront, selon les fonctionnaires délégués, pour première conséquence, que les cotisations - qui continueront à être perçues, en conformité des textes actuellement en vigueur, par l'administration des contributions directes - seront désormais destinées au Fonds des accidents du travail.

.../....

Deuxième conséquence : dès que le Fonds des accidents du travail aura été mis en possession du procès-verbal visé à l'article 10 de l'arrêté royal du 26 avril 1932, il versera les allocations non payées aux victimes ou à leurs ayants droit. Enfin, il en résultera, selon les fonctionnaires délégués, une simplification et une amélioration, du fait que le Fonds pourra procéder plus rapidement au versement d'allocations provisionnelles, puisqu'il pourra le faire, le cas échéant, à l'aide de ses propres ressources.

Cet exposé montre clairement que le projet fait davantage que mettre fin au lien organique qui unissait le Fonds de garantie et la Caisse des dépôts et consignations et qu'il est donc beaucoup plus qu'une mesure chargeant le Fonds des accidents du travail de la gestion du Fonds de garantie, ce dernier conservant son caractère juridique propre. En fait, le projet dissout le Fonds de garantie, qui avait été institué comme "Caisse d'assurance contre l'insolvabilité patronale". Certes, il entend laisser intactes les obligations que l'article 18 des lois coordonnées impose à certains employeurs, en sorte qu'il appartiendra toujours à ceux-ci de payer à l'administration des contributions directes les cotisations dont ils sont redevables au Fonds de garantie.

Il y a lieu toutefois de tenir compte aussi de la disposition selon laquelle ces ressources seront gérées séparément par le Fonds des accidents du travail, en sorte que sera maintenu le lien juridique existant actuellement,

.../..

dans le cadre du Fonds de garantie institué par la loi, entre certaines cotisations et certaines allocations, étant donné que lesdites cotisations et allocations ne seront pas incorporées dans un plus vaste ensemble organique.

D'autre part, il convient d'observer ici qu'indépendamment de la dissolution du Fonds de garantie qui vient d'être esquissée, le projet ne touche pas, et le Gouvernement n'a pas davantage l'intention de toucher aux autres attributions de la Caisse des dépôts et consignations en matière d'accidents du travail . Il s'agit notamment des tâches dévolues à la Caisse des dépôts et consignations par l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées, ou par l'article 9 de l'arrêté royal du 7 décembre 1931, ou encore par l'article 20 précité de l'arrêté royal du 22 décembre 1936. Cela s'explique par ceci que, 1° ces attributions appartiennent non pas au Fonds de garantie, mais à la Caisse des dépôts et consignations elle-même, et 2° qu'elles sont en relation étroite avec la compétence générale de ce dernier service.

Enfin, le projet prévoit la dissolution de la Commission des accidents du travail. Cette Commission, instituée par l'arrêté royal du 10 janvier 1904, est un comité technique ayant compétence d'avis. Selon les déclarations des fonctionnaires délégués, il entre dans l'intention du Gouvernement d'instituer un nouveau comité technique au sein du Fonds des accidents du travail, après que l'actuelle Commission des accidents du travail aura été dissoute.

.../...

L'exposé ci-dessus montre que le projet apporte de profondes modifications aux règlements organiques qui régissent les organismes et services intéressés et la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, le projet amendé laisse inchangés les textes qui contiennent ces règlements et ceux qui fixent les procédures de demande et d'octroi des allocations, ce qui en rend la lecture malaisée et, par suite, ne facilitera pas le fonctionnement des services publics intéressés. Il serait souhaitable d'apporter en la matière toute la clarté voulue, soit en modifiant les dispositions légales et réglementaires, soit en complétant le projet par des dispositions plus précises. C'est de cette façon seulement que pourra être écarté tout doute quant aux nouvelles règles que le Fonds des accidents du travail devra suivre et qu'il pourra être procédé à l'adaptation de la loi du 16 mars 1954 par exemple. Ne pas mettre la présente occasion à profit rendrait l'intervention ultérieure du législateur indispensable aux fins de l'adaptation des dispositions légales.

II.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Le texte suivant est proposé pour l'intitulé :

"Arrêté royal n° ... étendant les attributions de la Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail et en changeant la dénomination en "Fonds des accidents du travail".

\+

\+ \+

.../...

L'article 7 du projet prévoit une mesure qui intéresse le personnel de la Caisse de prévoyance et de secours ainsi que celui de l'Oeuvre nationale. Ces organismes étant tous deux mentionnés à l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954, l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics est applicable à leur personnel (article 1er, 9°, tel qu'il a été remplacé par l'arrêté royal du 18 février 1959). Comme, en l'espèce, il s'agit d'une mesure touchant le statut de ce personnel, il y aurait lieu, en vertu de l'article 6 dudit arrêté royal, de recueillir préalablement sur ce point l'avis du comité de consultation syndicale compétent, à savoir, en application de l'article 7, § 1er, du même arrêté, le comité général de consultation syndicale.

Il ne ressort pas du préambule que cette formalité ait été remplie.

\+

\+ \+

L'arrêté en projet sera pris sur la proposition du Ministre de la Prévoyance sociale, après avoir fait l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres. Au nombre des organismes dont il prévoit la dissolution figure le Fonds de garantie en matière d'accidents du travail créé auprès de la Caisse des dépôts et consignations et géré par elle, ainsi que le Service national de prothèse dont les capitaux doivent obligatoirement être confiés à la Caisse des dépôts et consignations . Le projet touchant ainsi aux attributions de cette Caisse, il

.../...

convient que le Ministre des Finances, dont cette administration relève, soit associé à la mise sur pied de l'arrêté et le contresigne. Il ne suffit pas que ce Ministre ait pris part aux délibérations en Conseil des Ministres.

\+

\+ +

La référence que le préambule fait à des dispositions autres que celles de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, qui constitue le fondement légal du projet, n'a d'utilité que dans la mesure où elle énumère les différentes dispositions dont l'application est confiée au Fonds par le projet.

\+

\+ +

L'article 1er du projet, qui prévoit la dissolution de l'organisme et des services précités, doit former un tout avec l'article 4, amendé par le Ministre au cours de l'examen du projet devant le Conseil d'Etat et relatif au transfert de l'actif et du passif à l'organisme principal maintenu.

L'article 2,qui donne à cet organisme une appellation nouvelle,en est, lui aussi, un corollaire. En revanche, l'article 3,qui assujettit le Fonds des accidents du travail à la loi du 25 avril 1963, ne relève pas du même ordre d'idées et devrait, dès lors, venir à la suite des dispositions précitées.

.../...

Se référant à l'observation générale qu'il a faite concernant la teneur des dispositions de l'article 4, le Conseil d'Etat propose, en outre, de remplacer les articles ler, 2 et 4 du projet par un texte qui ne comporterait que deux articles et qui serait rédigé comme suit :

"Article ler.-

La Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail, instituée par l'article ler de la loi du 21 juillet 1890, reprend les attributions et les missions :

1° de l'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail, instituée par la loi du 24 janvier 1931;

2° du Fonds de garantie, institué auprès de la Caisse des dépôts et consignations et visé à l'article 18, alinéa ler, des lois sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, coordonnées par arrêté royal du 28 septembre 1931;

3° du Service national de prothèse créé par arrêté royal du 22 février 1936;

4° de la Commission des accidents du travail, instituée par arrêté royal du 10 janvier 1904.

Elle s'appellera désormais "Fonds des accidents du travail".

.../.

Article 2.-

L'organisme et les services visés à l'article ler, 1° à 4°, sont dissous.

Le Fonds des accidents du travail reprend l'actif et le passif de l'organisme et des services visés à l'article ler, 1° à 3°.

Le Fonds organisera une gestion distincte pour toutes les opérations et charges résultant des dispositions légales relatives aux services visés à l'article ler, 2° et 3°. L'organisation de cette gestion distincte sera réglée, pour chacun de ces services, par arrêté royal".

\+

\+ +

Ainsi qu'il a déjà été observé, l'article 3 du projet assujettit le Fonds à la loi du 25 avril 1963. Selon les fonctionnaires délégués, un arrêté ultérieur pris sur la base de l'article 23 de cette loi déterminera à quelle date les dispositions de cette loi qui ne lui sont pas d'emblée applicables produiront leurs effets à l'égard de ce Fonds.

\+

\+ +

L'article 5 du projet et le commentaire qui y est consacré dans le rapport au Roi semblent perdre de vue qu'il existe auprès de la Caisse de prévoyance et de secours un conseil d'administration. Selon les précisions fournies par les fonctionnaires délégués, ce conseil

.../..

cessera d'exister à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et ses attributions seront exercées par le Ministre de la Prévoyance sociale jusqu'à ce qu'un nouvel organe de gestion ait été créé conformément à la loi du 25 avril 1963. Il se recommanderait de le dire expressément dans le texte et de prévoir une date limite pour l'exercice de ce pouvoir ministériel.

\+

\+ \+

L'article 6 du projet dispose :

" Le Fonds exécutera toutes les opérations de contrôle nécessaires pour garantir l'application des dispositions légales et réglementaires, relatives à sa mission statutaire.

Ces opérations seront précisées par le Roi".

Le rapport au Roi consacre à cette disposition le commentaire suivant :

" Afin d'être à même de s'acquitter efficacement de la mission qui lui est confiée, le Fonds devra disposer de certaines attributions en matière de contrôle.

Dans la structure actuelle, les services du Département sont chargés de l'exécution des missions prévues par les articles 18, 20 et 22 de l'arrêté royal du 7 décembre 1931.

Afin d'éviter tout conflit, il est souhaitable de délimiter les attributions respectives du Département et du Fonds.

Vu le caractère technique et complexe de la matière, il a été jugé préférable de confier au Roi le soin de préciser les attributions en cause".

Ce commentaire et le texte du projet ne sont pas en parfaite correspondance. Selon les fonctionnaires délégués, c'est toutefois le commentaire qui traduit le mieux les intentions du Gouvernement. Dans la pensée de celui-ci, le Fonds des accidents du travail sera chargé des opérations de contrôle dans le cadre de sa mission statutaire. Il est notamment envisagé de lui conférer le droit, et de lui fournir les moyens, d'examiner si l'assiette des fonds qui lui sont versés a été établie correctement, s'ils lui ont été transmis dans les délais prescrits, etc ... Ces mesures doivent, en outre, permettre au Fonds-ainsi qu'il est du reste tenu de le faire conformément à la loi du 16 mars 1954, qui lui est applicable- d'établir son budget en connaissance de cause et de justifier ses comptes à l'égard de la Cour des comptes. Afin de pouvoir réaliser ces objectifs, le Gouvernement entend faire en sorte, selon les fonctionnaires délégués, que le Fonds puisse disposer, comme le Département, des documents et renseignements visés aux articles 18, 20 et 22 de l'arrêté royal du 7 décembre 1931 , et qu'il soit habilité, au besoin, à les contrôler, tout en demeurant dans les limites de sa mission statutaire.

Fixer des attributions de l'espèce relevant du domaine du législateur, il est indispensable que le projet indique de manière précise quelles sont les attributions dévolues au Fonds.

Le texte de l'article 6 du projet est trop vague et rédigé en termes trop généraux pour satisfaire à cette exigence.

.../...

A l'encontre de l'alinéa 2 de cet article, on peut objecter qu'il revient à attribuer au Roi un pouvoir qui appartient normalement au législateur et dont Il pourrait faire usage après le 14 novembre 1967.

Le Conseil d'Etat suggère pour l'article 6 la rédaction suivante, pour autant qu'elle reflète les intentions exactes du Gouvernement:

"Article 6.-

En vue du contrôle de l'application des dispositions légales et réglementaires qui ont trait à sa mission statutaire, le Fonds des accidents du travail peut demander directement communication ou consultation des documents et renseignements visés aux articles 18, 20 et 22 de l'arrêté royal du 7 décembre 1931 portant règlement général de l'assurance contre les accidents du travail".

\+

\+ \+

L'article 7 du projet tend essentiellement à offrir aux agents de l'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail, dont le projet prévoit la dissolution, les garanties nécessaires en vue de leur intégration , avec maintien de l'ancienneté, parmi le personnel du Fonds des accidents du travail.

Ainsi qu'il résulte des précisions fournies par les fonctionnaires délégués, les mots "en application de l'article 5 du présent arrêté" ne sont pas indispensables; mieux vaudrait les supprimer.

.../...

Interpellés quant à l'étendue des garanties offertes, les fonctionnaires délégués ont également déclaré que les agents de l'Oeuvre nationale, encore que le texte ne le dise pas expressément, conserveront non seulement leur ancienneté pécuniaire mais aussi leur ancienneté administrative. Cette précision devrait être inscrite dans le texte de l'article.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	H. BUCH,	staatsraad, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	Ch. SMOLDERS, P. VERMEULEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	J. DE MEYER, W. VEROUGSTRAETE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	M. JACQUEMIJN,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) H. BUCH.