Conseil d'Etat
LEGISLATION
- V 491 -
coördinatie (2)

ML. L. 5119/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e Maart 1956 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het besluit van de Regent van 19 October 1944, betreffende het verlenen van toelagen aan sommige categorieën van door arbeidsongevallen getroffenen", heeft de 23e Maart 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 2 mars 1956, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté du Régent du 19 octobre 1944, concernant l'octroi d'allocations à certaines catégories de victimes d'accidents du travail", a donné le 23 mars 1956 l'avis suivant :

Artikel 2 van het ontwerp strekt er toe, artikel 10 van het besluit van de Regent van 19 October 1944 betreffende het verlenen van toelagen aan sommige categorieën van door arbeidsongevallen getroffenen, door een nieuwe bepaling te vervangen.

Krachtens genoemd artikel 10 zijn "de toelagen niet vatbaar voor afstand of beslag, behoudens in geval van wettelijke alimentatieplicht".

Voortaan zouden zij ook voor afstand en beslag vatbaar zijn in geval van terugvordering door het betalend organisme van het bedrag van uitkeringen die ten onrechte zijn gedaan ingevolge bedrog of valse of bewust onvolledige aangifte vanwege de gerechtigden.

Krachtens artikel 3 van het ontwerp zou de nieuwe bepaling uitwerking hebben 1 Januari 1955.

In de eerste plaats doet het ontwerp de vraag rijzen of het in de bevoegdheid van de uitvoerende macht ligt zodanig voorschrift uit te vaardigen. Het wijkt immers af van het bepaalde in artikel 8 der wet van 16 December 1851, luidens hetwelk de goederen van een schuldenaar het gemeenschappelijk pand van zijn schuldeisers zijn.

Aangezien de uitvoerende macht geen bijzondere opdracht van de wetgever heeft ontvangen om zodanige maatregel te treffen, dient te worden onderzocht of deze maatregel kan worden getroffen krachtens de algemene opdracht tot uitvoering van de wet, die artikel 67 van de Grondwet haar verleent en die inhoudt dat zij, zonder aan

.../...

de wet iets toe te voegen, toch uit de beginselen en de algemene strekking van de wet de gevolgtrekkingen kan maken die er uit de aard der zaak uit voortvloeien, wanneer men let op de geest waarin de wet werd opgevat en op het doel dat zij nastreeft (Cass. V.K. 18 November 1924 - Pas. 1925, I, 25).

Luidens artikel 2 van de wet van 28 December 1926 dienen de toelagen waarvan sprake tot steun van de slachtoffers van werkongevallen ; het verslag namens de bevoegde commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1926-1927, nr 38) legt er de nadruk op, dat "door de nieuwe uitgave een perequatie wordt toegepast op de hulpgelden verleend aan oude werklieden die het slachtoffer zijn van arbeidsongevallen".

Het nauw verband van de toelagen met de op grond van de wet van 24 December 1903 uitgekeerde vergoedingen, in welker ontoereikendheid zij moeten voorzien, blijkt van de aanvang af duidelijk uit de benaming welke aan de toelagen werd gegeven en uit de wijze waarop zij werden berekend. In artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 December 1926, dat daags na de afkondiging van de wet van 28 December 1926 is genomen en derhalve moet geacht worden de opvattingen van de stellers dezer wet te weerspiegelen, is er immers spraak van "een aanvullingstegemoetkoming, die overeenstemt met het verschil tussen het cijfer van een onderstelde rente, berekend op de basis van een loon van 6.000 frank, en het cijfer van de wettelijk toegekende rente".

.../...

Voorts komt ook in de considerans van de besluitwet van 4 September 1945 tot wijziging van artikel 2 der wet van 28 December 1926 de benaming "aanvullende toelagen" voor.

Uit dit alles mag men besluiten, dat bedoelde toelagen, volgens de opvatting van de wetgever, niets anders dan een aanvulling zijn van de overeenkomstig de wet van 24 December 1903 uitgekeerde vergoedingen, dat zij tot hetzelfde doel als deze vergoedingen strekken, namelijk het bestaan te verzekeren van de slachtoffers van arbeidsongevallen, en dat zij derhalve dezelfde bescherming behoren te genieten.

Nu luidens artikel 11 van de wet van 24 December 1903, zijn de vergoedingen die krachtens deze wet aan de slachtoffers van arbeidsongevallen of aan hun rechthebbenden verschuldigd zijn, niet vatbaar voor afstand en beslag behoudens in geval van wettelijke onderhoudsplicht.

Men kan derhalve aannemen dat de uitvoerende macht, waar zij dezelfde regel van toepassing verklaart op de aanvullende toelagen, niets aan de wet toevoegt doch alleen uit de algemene strekking van de wet een gevolgtrekking maakt, die er uit de aard der zaak uit voortvloeit.

Waar het ontwerp echter de bijkomende toelagen ook in geval van terugvordering van ten onrechte gedane uitkeringen in hun geheel vatbaar voor afstand en beslag verklaart, wil het een voorschrift uitvaardigen dat zijn weerga niet vindt in de wet van 24 December 1903.

Artikel 11 van deze wet immers bepaalt daaromtrent verder niets anders, dan dat "de vergoedingen

/

vatbaar zijn voor overdracht ten belope van ten hoogste twee vijfde en voor beslag ten belope van ten hoogste een vijfde, ten bate van de organismen voor verzekering tegen ziekte en invaliditeit, die bevoegd werden verklaard om de wetgeving betreffende de maatschappelijke zekerheid toe te passen, voor de sommen welke door hen aan verzekerde, slachtoffer van een werkongeval, werden uitbetaald".

Aangezien de enige grond waarop men kan steunen om te besluiten, dat de uitvoerende macht bevoegd is in het onderhavige geval voorschriften in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van de wet van 16 December 1951 uit te vaardigen, gelegen is in de met de opvatting van de wetgever strokende gelijkstelling van de aanvullende toelagen met de vergoedingen uitgekeerd op grond van de wet van 24 December 1903, kan men bezwaarlijk aannemen dat die afwijkende voorschriften anders zouden luiden dan die welke in de wet van 24 December 1903 zijn neergelegd.

Het wil de Raad van State echter voorkomen dat het hier nagestreefde doel, namelijk degenen die bedrog hebben gepleegd het voordeel te doen prijsgeven dat dit bedrog hun gebracht heeft, kan worden bereikt op een andere manier dan in het nieuw artikel 10,littera b, in 't vooruitzicht wordt gesteld.

Het recht op toelage bestaat slechts in zover het uitdrukkelijk bij koninklijk besluit is erkend.

.../...

Men kan derhalve volstaan met in het besluit van de Regent van 19 October 1944 een bepaling in te voegen, luidens welke de gerechtigden die ten onrechte uitkeringen hebben ontvangen ingevolge bedrog of valse of bewust onvolledige aangifte, geheel of ten dele van hun recht op toelage vervallen kunnen worden verklaard tot de datum waarop het bedrag dat zij aldus moeten derven, het ten onrechte uitgekeerde bedrag bereikt.

Ten slotte zij opgemerkt dat aan zodanige bepaling evenmin als aan die welke in het nieuw artikel 10, b, is neergelegd terugwerkende kracht mag worden verleend. Dit zou immers inbreuk betekenen op rechten die, volgens de geldende regeling, voorgoed in het vermogen van de belanghebbenden zijn gevallen.

L'article 2 du projet a pour objet de remplacer par une disposition nouvelle l'article 10 de l'arrêté du Régent du 19 octobre 1944 concernant l'octroi d'allocations à certaines catégories de victimes d'accidents du travail.

Aux termes de cet article 10 , "les allocations ne sont cessibles ni saisissables que pour cause d'obligation alimentaire légale".

Désormais elles seraient également cessibles et saisissables pour récupération par l'organisme payeur du montant des paiements faits indûment à la suite de manoeuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes de la part des bénéficiaires.

En vertu de l'article 3 du projet, la nouvelle disposition sortirait ses effets le 1er janvier 1955.

La première question soulevée par le projet est celle de savoir s'il appartient au pouvoir exécutif de décréter pareil règlement. Celui-ci déroge en effet à la disposition de l'article 8 de la loi du 16 décembre 1851, aux termes duquel "les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers".

Le législateur n'ayant confié au pouvoir exécutif aucune mission particulière en vue de prescrire une telle mesure, il convient de rechercher si cette mesure peut être prise en vertu de la mission générale d'exécution de la loi qui lui est conférée par l'article 67 de la Constitution et impliquant qu'il lui appartient,

sans ajouter à la loi, de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit (Cass.Ch.réun.18 novembre 1924 - Pas.1925, I,25).

Aux termes de l'article 2 de la loi du 28 décembre 1926,les allocations dont question sont destinées "à venir en aide aux victimes d'accidents du travail"; le rapport fait au nom de la commission compétente de la Chambre des Représentants (1926-1927, n°38) souligne que "la nouvelle dépense assure une (certaine) péréquation aux secours accordés à de vieux ouvriers victimes d'accidents du travail".

Déjà l'appellation donnée aux allocations et leur mode de calcul avaient révélé le lien étroit existant entre les allocations et les indemnités octroyées en vertu de la loi du 24 décembre 1903,dont elles étaient appelées à combler l'insuffisance. L'article 1er de l'arrêté royal du 29 décembre 1926 qui, pour avoir été pris au lendemain de la promulgation de la loi du 28 décembre 1926 est censé exprimer les intentions des auteurs de cette loi ,parle en effet "d'une allocation supplémentaire, représentant la différence entre le chiffre d'une rente hypothétique calculée sur la base d'un salaire de 6.000 francs et le chiffre de la rente légalement allouée".

L'expression "allocations supplémentaires" figure également au considérant de l'arrêté-loi du 4 septembre 1945 modifiant l'article 2 de la loi du 28 décembre 1926.

Les considérations qui précèdent permettent de conclure que les allocations visées ne constituent, dans l'esprit du législateur, qu'un supplément des indemnités allouées conformément à la loi du 24 décembre 1903, qu'elles poursuivent le même but que ces indemnités, notamment assurer l'existence des victimes d'accidents du travail et qu'elles doivent dès lors bénéficier de la même protection.

Or, en vertu de l'article 11 de la loi du 24 décembre 1903, les indemnités dues en vertu de cette loi aux victimes d'accidents ou à leurs ayants droit, ne sont cessibles ni saisissables que pour cause d'obligation alimentaire légale.

L'on peut, dès lors, admettre qu'en étendant cette règle aux allocations supplémentaires, le pouvoir exécutif n'ajoute rien à la loi mais se borne à dégager de l'économie générale de celle-ci une conséquence qui en dérive naturellement.

En disposant toutefois que les allocations supplémentaires seront également cessibles et saisissables dans leur entièreté en cas de récupération de paiements effectués indûment, le projet entend établir une règle qui s'écarte des dispositions de la loi du 24 décembre 1903.

L'article 11 de cette loi précise en effet que "ces indemnités sont cessibles à concurrence des deux cinquièmes au plus et saisissables à concurrence d'un cinquième au plus, au profit des organismes

.../...

d'assurance contre la maladie et l'invalidité habilités aux fins de l'exécution de la législation sur la sécurité sociale pour les sommes payées par eux à un assuré, victime d'un accident du travail".

Comme le seul fondement permettant de conclure à la compétence du pouvoir exécutif pour édicter, en l'occurrence, des règles dérogeant aux prescriptions de l'article 8 de la loi du 16 décembre 1951, réside dans l'assimilation-d'ailleurs conforme aux vues du législateur - des allocations supplémentaires aux indemnités octroyées en vertu de la loi du 24 décembre 1903, l'on pourrait difficilement admettre que ces dispositions dérogatoires puissent être différentes de celles contenues dans la loi du 24 décembre 1903.

Le Conseil d'Etat estime cependant que le but poursuivi par le projet et qui consiste à priver les auteurs de la fraude des avantages que celle-ci leur a valu, peut être atteint sans recourir à la mesure prévue à l'article 10 nouveau, littera b.

Le droit à l'allocation n'existe que pour autant qu'il ait été expressément reconnu par arrêté royal.

Il suffirait dès lors d'insérer dans l'arrêté du Régent du 19 octobre 1944 une disposition aux termes de laquelle les bénéficiaires ayant indûment perçu des allocations à la suite de manoeuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes, peuvent être déclarés déchus en tout ou en partie de leur droit à l'allocation jusqu'à la

.../...

date à laquelle le montant dont ils seront ainsi privés aura atteint le montant de la somme indûment payée.

Enfin, il y a lieu d'observer qu'une telle disposition, pas plus que celle contenue dans l'article 10, b, nouveau, ne peut avoir d'effet rétroactif sans porter atteinte aux droits qui, aux termes de la réglementation existante, sont définitivement tombés dans le patrimoine des intéressés.

De kamer was samengesteld uit / La chambre était composée de

de Heren / Messieurs :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter, / premier président,	
	D. DECLEIRE,	raadsheren van State,	
	K. MEES,	conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. VAN HECKE,	assessoors de la section de législation,	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, / greffier adjoint,	griffier. / greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. DECLEIRE. Het verslag werd uitgebracht door de H. DUCHATELET, adjunct-lid van het Coördinatiebureau.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. DECLEIRE. Le rapport a été présenté par M. DUCHATELET, membre adjoint du Bureau de coordination.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.