Raad van State
WETGEVING
17 XII 1957

MTL. - 1 - coördinatie (1) L.5984/1.

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 8e november 1957 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de algemene verordening van de verzekering tegen de arbeidsongevallen", heeft de 5e december 1957 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 8 novembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le règlement général de l'assurance contre les accidents du travail", a donné le 5 décembre 1957 l'avis suivant :

Na in een eerste lid de wijze te hebben geregeld waarop de reserves van de verzekeraars tegen arbeidsongevallen moeten worden belegd, bepaalt het nieuw artikel, waarmede artikel 2 van het ontwerp het huidige artikel 14 van het koninklijk besluit van 7 december 1931 wil vervangen, in een tweede lid dat "de Minister, op voordracht van de erkende organismen, de belegging der reserves op elke andere wijze dan die welke in het eerste lid van dit artikel bepaald zijn, mag toelaten".

De betekenis van die bepaling is alles behalve duidelijk. Moet het voorstel uitgaan van elk betrokken organisme afzonderlijk of integendeel van een groepering van alle erkende organismen ? Zal de Minister die afwijkende wijze van belegging toelaten bij individuele maatregel of bij algemene verordening ?

Artikel 15 van de wet betreffende de vergoeding der schade voortspruitende uit werkongevallen, waarin het ontwerp zijn rechtsgrond vindt, luidt als volgt :

"Artikel 15.-

Met het oog op deze wet, worden gemachtigd de gemeenschappelijke kassen van verzekering tegen ongevallen, door de hoofden van ondernemingen ingesteld, alsmede de maatschappijen van verzekering tegen vaste premiën die zich gedragen naar bij koninklijk besluit in te voeren verordening.

.../...

De gemachtigde verzekeraars zijn er toe verplicht reservefondsen of waarborgsommen te vestigen op de wijzen zoals door de verordening zal worden bepaald ...".

Uit die tekst blijkt dat de wijze waarop de reservefondsen of waarborgsommen moeten worden gevestigd bij verordening, dit is bij algemene maatregel, wordt bepaald, en dat die verordening bij koninklijk besluit moet worden genomen.

Het tweede lid nu van het nieuwe artikel 14 zal het de Minister mogelijk maken, de bij koninklijk besluit gestelde regelen ter zijde schuivend, bij verordening ofwel bij individuele maatregel zelf de wijze te bepalen waarop de reservefondsen moeten worden belegd.

Treedt de Minister verordenend op, dan staat men hier klaarblijkelijk voor een geval van ongeoorloofde subdelegatie; de aldus aan de Minister gegeven opdracht slaat immers op de uitoefening van het wezen zelf van de macht die de Koning aan de wet ontleent. Zijn hier integendeel individuele maatregelen bedoeld, dan is die bepaling strijdig met het wettelijk voorschrift volgens hetwelk de belegging van de reservefondsen of waarborgsommen bij verordening moet worden geregeld. Weliswaar sluit dit voorschrift niet uit dat de bij koninklijk besluit genomen verordening het een en ander aan de vrije beoordeling van de Minister mag overlaten; de macht van de Minister moet dan echter streng beperkt zijn en dit is hier hoogenaamd niet het geval.

\+

\+ \+

.../...

Ofschoon de gecritiseerde bewoordingen reeds voorkomen in de huidige tekst van het reglement, verdienen navolgende wijzigingen aanbeveling.

In het nieuwe artikel 8, eerste lid, 2°, leze men "Belgisch-Congo" in plaats van "de Kolonie Belgisch-Congo".

In het nieuwe artikel 14, eerste lid, 2°, a, is er spraak van "belegging in eerste hypotheken" en van "inschrijvingen die voor een percentage van de waarde der onroerende goederen in aanmerking worden genomen".

Juridisch gezien, zijn deze uitdrukkingen onjuist; een hypotheek strekt tot zekerheid voor een schuldvordering en kan bezwaarlijk zelf als een belegging doorgaan en een inschrijving, die enkel moet toelaten de hypotheek tegenover derden in te roepen, nog minder.

Voorts gebruikt men het woord "waarde" -der onroerende goederen-, wanneer onder b van 2° hetzelfde begrip door het woord "verkoopwaarde" wordt uitgedrukt.

Volgende lezing wordt derhalve voorgesteld

"a) in leningen gewaarborgd door eersterangs-hypotheken op onroerende goederen in België gelegen. Deze leningen worden slechts voor ten hoogste 65 t.h. van de verkoopwaarde der onroerende goederen in aanmerking genomen.

.../...

Gaat het om leningen die toegestaan zijn ter uitvoering van de wet van 8 maart 1954 tot bevordering van de bouw, de aankoop en de verbouwing van middelgrote woningen en de waarborg van het Rijk genieten, dan wordt evenwel hun ganse bedrag in aanmerking genomen, zonder nochtans 5 t.h. van het gezamenlijk bedrag van bovenvermelde reserves te mogen overschrijden".

- - - - - - - - - - - - -

Après avoir réglé dans son alinéa 1er le mode de placement des réserves constituées par les assureurs contre les accidents de travail, l'article nouveau qui par l'article 2 du projet tend à remplacer l'actuel article 14 de l'arrêté royal du 7 décembre 1931, dispose dans son alinéa 2 que : "le Ministre peut, sur proposition des organismes agréés, autoriser le placement des réserves de toute autre manière que celles prévues à l'alinéa 1er du présent article".

Cette disposition manque totalement de clarté. La proposition doit-elle être faite séparément par chacun des organismes intéressés ou doit-elle, au contraire, émaner d'une association groupant tous les organismes agréés ? Le Ministre autorisera-t-il ce mode dérogatoire de placement par une mesure individuelle ou par voie de règlement général ?

L'article 15 de la loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, qui constitue le fondement légal du projet, dispose :

"Article 15.-

Seront agréées aux fins de la présente loi les caisses communes d'assurance contre les accidents, constituées par les chefs d'entreprise, ainsi que les compagnies d'assurances à primes fixes, qui se conformeront au règlement à établir par arrêté royal.

Les assureurs agréés sont astreints à constituer des réserves ou cautionnement dans les conditions à déterminer par le règlement...".

Il résulte de ce texte que le mode de constitution des réserves ou cautionnement est fixé par un règlement, c'est-à-dire par une mesure générale, et que ce règlement doit être établi par arrêté royal.

.../...

Or, l'alinéa 2 de l'article 14 nouveau permettra au Ministre, ne tenant aucun compte des règles fixées par arrêté royal, de déterminer lui-même, par voie de règlement ou de mesure individuelle, la manière dont les réserves devront être placées.

Le Ministre procède-t-il par voie réglementaire, l'on se trouvera en présence d'un cas de sous-délégation illégale; en vertu de cette mission, le Ministre exercera, en effet, l'essence même des pouvoirs que la loi a confiés au Roi. Envisage-t-on ici, en revanche, des mesures individuelles, cette disposition sera alors contraire à la prescription légale suivant laquelle le placement des réserves ou des cautionnements doit être réglé par voie réglementaire. Cette prescription n'exclut pourtant pas que le règlement établi par arrêté royal puisse laisser l'un ou l'autre détail à la libre appréciation du Ministre, mais le pouvoir du Ministre doit alors être strictement limité et cela n'est assurément pas le cas en l'espèce.

\+

\+ \+

Quoique les termes critiqués soient ceux du règlement actuel, il se recommande d'apporter au texte du projet les modifications suivantes.

Dans le nouvel article 8, alinéa 1er, 2°, il convient d'écrire "Congo belge" au lieu de "colonie du Congo belge".

.../...

Dans le nouvel article 14, alinéa 1er, 2°, a, il est question de "placement en premières hypothèques" et d'"inscriptions qui seront prises en considération pour un pourcentage de la valeur des immeubles".

Juridiquement ces expressions sont inexactes; une hypothèque est destinée à garantir le paiement d'une créance et ne saurait que malaisément être regardée comme un placement; une inscription, qui ne tend qu'à rendre l'hypothèque opposable à des tiers, pourrait l'être encore moins.

En outre, sous la lettre a du 2°, on emploie le terme "valeur " - des immeubles -, alors que la même notion est exprimée sous la lettre b du 2°, par les termes "valeur vénale".

La rédaction suivante est, en conséquence, suggérée :

"a) en prêts garantis par une hypothèque en premier rang sur des immeubles situés en Belgique. Ces prêts ne sont pris en considération que jusqu'à concurrence de 65 p.c. au maximum de la valeur vénale des immeubles.

La totalité du prêt pourra toutefois être prise en considération lorsqu'il s'agit d'un prêt accordé en exécution de la loi du 8 mars 1954 tendant à favoriser la construction, l'acquisition et la transformation d'habitations moyennes, et qui bénéficie de la garantie de l'Etat, sans qu'il puisse cependant dépasser 5 p.c. du montant de l'ensemble des susdites réserves".

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs:	J.SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,	
	G.VAN BUNNEN, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	L.FREDERICQ, F.DUCHENE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.J.CLAES, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M.J.CLAES, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.