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 15e maart 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr ... "tot wijziging van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971", heeft de 17e maart 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 15 mars 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "modifiant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail", a donné le 17 mars 1982 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe een aantal artikelen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 te wijzigen of op te heffen; bovendien worden enkele nieuwe artikelen toegevoegd. De bevoegdheid daartoe ontleent de Koning aan artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning naar luid waarvan Hij, binnen de grenzen bepaald in de wet, alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van onder meer de werknemers te verzekeren. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 februari 1982 blijkt duidelijk dat voor de toepassing van de bijzondere-machten-wet de term "sociale zekerheid" in ruime zin dient te worden begrepen en onder meer ook de regeling inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten omvat (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1981-1982, nr 28/22, blz. 103).

Aan artikel 4, § 2, van de wet van 2 februari 1982, ontleent de Koning de bevoegdheid om de vigerende wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

Vermits het ontwerp bepalingen omvat die tegelijk betrekking hebben op de deeltijdse arbeid, verdient het aanbeveling in het eerste lid van de aanhef tevens naar het bepaalde in artikel 1, 7°, van de wet van 2 februari 1982 te verwijzen. Bovendien verwijze men ook naar artikel 3, § 4, van dezelfde wet, gelet op het bepaalde in de artikelen 14, 15 en 16 van het ontwerp.

Verder in dit advies wordt wel voorbehoud gemaakt omtrent de rechtsgrond van sommige bepalingen die in het ontwerp zijn opgenomen.

+

.../...

Onder artikel 2 stelle men het eerste lid van de nieuwe bepaling als volgt :

"Artikel 35.-

Voor de toepassing van deze wet wordt als loon beschouwd ieder bedrag of ieder in geld waardeerbaar voordeel dat rechtstreeks of onrechtstreeks door de werkgever aan zijn werknemer wordt toegekend ingevolge de tussen hen bestaande arbeidsverhouding, hetzij dat de toekenning ervan voortvloeit uit een geschreven of mondelinge individuele overeenkomst, uit een reglement of een overeenkomst gesloten in de onderneming, uit een collectieve overeenkomst gesloten in de Nationale Arbeidsraad, in een paritair comité of subcomité of in elk ander paritair orgaan -al dan niet bij koninklijk besluit algemeen verbindend verklaard - uit het gebruik of uit een statuut, hetzij dat de toekenning ervan geschiedt krachtens een wet, hetzij dat de toekenning aan de werknemer haar grondslag vindt in een door de werkgever eenzijdig aangegane verplichting behalve wegens overwegingen vreemd aan de beroepsactiviteit van de werknemer.

Voor de toepassing van deze wet wordt niet als loon beschouwd : ... ".

+

Onder artikel 5 van het ontwerp leze men "Het eerste lid vindt geen toepassing wanneer de rente na het verstrijken ... (voorts zoals in het ontwerp)".

+

Artikel 8 van het ontwerp vult artikel 53 van de arbeidsongevallenwet aan met een nieuwe bepaling omtrent de weigering of intrekking van de "toelating" bedoeld in dat artikel. Tevens wordt gesteld dat een verzekeraar waaraan

.../...

de machtiging wordt geweigerd of waarvan de machtiging wordt ingetrokken, bij de Raad van State in beroep kan gaan volgens een vereenvoudigde procedure door de Koning vast te stellen. Deze bepaling kan niet worden ingepast in de bijzondere machten welke door de wet van 2 februari 1982 aan de Koning zijn verleend. Zij moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

+

Artikel 15 van het ontwerp voegt in de arbeidsongevallenwet een artikel 91bis in waarin wordt voorzien in de mogelijkheid van een administratieve geldboete. In artikel 3, § 4, van de wet van 2 februari 1982 vindt de Koning daartoe de bevoegdheid. Men weet dat in de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten een gans stelsel is uitgebouwd waarbij de prerogatieven van het openbaar ministerie en de rechten van de verdediging in passende mate zijn gewaarborgd. Deze beginselen vindt men niet terug in de bepaling van het ontwerp.

+

Met betrekking tot de nieuwe bepaling onder artikel 16 van het ontwerp moge worden opgemerkt dat in 4° geen sprake is van de instellingen met rentedienst.

Een zelfde opmerking moet worden gemaakt met betrekking tot de nieuwe bepaling onder artikel 17 van het ontwerp.

+

.../...

Artikel 18 van het ontwerp strekt ertoe in de arbeidsongevallenwet een artikel 91quinquies in te voegen waarbij de Minister die de Sociale Voorzorg onder zijn bevoegdheid heeft, gerechtigd wordt in elke stand van het geding voor het strafgerecht tussen te komen. Deze bepaling is een procedureregel waarvoor in de wet van 2 februari 1982 geen rechtsgrond te vinden is. Deze opmerking is van overeenkomstige toepassing op het nieuwe artikel 91sexies onder artikel 19 van het ontwerp. De artikelen 18 en 19 dienen bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

+

Artikel 21 van het ontwerp stelt dat de datum van inwerkingtreding van artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 wordt vastgesteld op 1 juli 1976, wat betreft de buitenlandse militaire bases in België die vóór 1 juli 1976 de bij voormeld artikel 49 voorziene arbeidsongevallenverzekering niet hebben aangegaan.

Krachtens het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 zijn alle bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 in werking getreden op 1 januari 1972. De bepaling van het ontwerp - die niet in het verslag aan de Koning wordt toegelicht - strekt blijkbaar ertoe de toepassing van de arbeidsongevallenwet te verruimen tot de buitenlandse militaire bases in België. Bovendien zal deze uitbreiding uitwerking hebben op 1 juli 1976.

Binnen de tijd die hem is gelaten en bij ontstentenis van enige toelichting omtrent de draagwijdte van de bepaling, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de bepaling van artikel 21 kan worden ingepast in de bijzondere machten welke de Koning aan de wet van 2 februari 1982 ontleent. Alleszins is het zo dat overeenkomstig artikel 4, § 4, van de wet van 2 februari 1982 de met toepassing van de artikelen 1, 2, en 3, § 4, van de wet van 2 februari 1982 genomen besluiten slechts terugwerkende kracht kunnen hebben tot 1 januari 1982.

/

Om volledig te zijn moge worden opgemerkt dat in artikel 3 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend het toepassingsgebied van die wet uit te breiden tot de categorieën van personen die Hij aanwijst. Mogelijk kan het aanbeveling verdienen de nagestreefde verruiming door te voeren bij wege van een gewoon koninklijk besluit dat ter uitvoering van het genoemde artikel 3 zou worden vastgesteld. Uiteraard zou die vaststelling slechts voor de toekomst kunnen gelden. Indien er reden bestaat om voor een voorbije periode enige regularisatie door te voeren, kan zulks slechts bij wet gebeuren.

+

In artikel 13 en andere artikelen van het ontwerp zijn een aantal bepalingen opgenomen die strekken tot een versterking van de controle op de naleving van de wet. Bepalingen van die aard mogen worden beschouwd als aansluitend bij de regelen die het herstel van het financieel evenwicht beogen.

Le projet tend à modifier ou à abroger certains articles de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail; il y insère, en outre, certains articles nouveaux. Le Roi trouve le pouvoir nécessaire à cet effet dans l'article 1er, 9°, de la loi dite de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, aux termes duquel Il peut, dans les limites définies par la loi, prendre toutes les mesures utiles en vue d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale, notamment du régime des travailleurs salariés. Les travaux préparatoires de la loi du 2 février 1982 montrent clairement que, pour l'application de la loi dite de pouvoirs spéciaux, le terme "sécurité sociale" doit s'entendre au sens large et comprend également, entre autres, le régime des accidents du travail et celui des maladies professionnelles (doc. parl. Chambre des Représentants,1981-1982, n° 28/22, p. 103).

L'article 4, § 2, de la loi du 2 février 1982 précitée habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Le projet contenant des dispositions qui ont également trait au travail à temps partiel, il se recommande de viser aussi, dans l'alinéa 1er du préambule, la disposition de l'article 1er, 7°, de la loi du 2 février 1982. Etant donné les dispositions des articles 14, 15 et 16 du projet, on fera référence, en outre, à l'article 3, § 4, de la même loi.

Des réserves seront toutefois faites dans la suite du présent avis concernant le fondement légal de certaines dispositions prévues par le projet.

+

.../...

A l'article 2, il y aurait lieu de rédiger comme suit l'alinéa 1er et le début de l'alinéa 2 de la nouvelle disposition :

"Article 35.-

Pour l'application de la présente loi, est considérée comme rémunération toute somme ou tout avantage, évaluable en argent, octroyé directement ou indirectement par l'employeur au travailleur en raison de la relation de travail existant entre eux, soit que cet octroi résulte d'un contrat individuel écrit ou verbal, d'un règlement ou d'une convention conclue au niveau de l'entreprise, d'une convention collective conclue au Conseil National du Travail, en commission ou sous-commission paritaire ou en tout autre organe paritaire - rendue obligatoire ou non par arrêté royal - de l'usage ou d'un statut, soit que cet octroi résulte d'une loi ou d'une obligation prise unilatéralement par l'employeur, sauf pour des motifs étrangers à l'activité professionnelle du travailleur.

Pour l'application de la présente loi, ne sont pas considérés comme rémunération : ...".

+

A l'article 5 du projet, il faut lire : "L'alinéa 1er n'est pas applicable lorsque, après l'expiration du délai visé à l'article 72, la rente ... (la suite comme au projet)".

+

L'article 8 du projet complète l'article 53 de la loi sur les accidents du travail par une nouvelle disposition relative au refus ou au retrait de l'"agrément" qui y est prévu. Il prévoit également que l'assureur auquel l'agrément est refusé ou retiré peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat selon une procédure simplifiée à déterminer par le Roi. Cette disposition ne s'inscrit pas dans le cadre des pouvoirs spéciaux attribués au Roi par la loi du 2 février 1982. Dès lors, il y a lieu de l'écarter du projet.

+

.../...

L'article 15 du projet insère dans la loi sur les accidents du travail un article 91bis qui prévoit la possibilité d'une amende administrative. L'article 3, § 4, de la loi du 2 février 1982 donne au Roi le pouvoir de le faire. La loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales prévoit tout un système garantissant dans une mesure adéquate les prérogatives du ministère public et les droits de la défense. On ne retrouve pas ces principes dans la disposition du projet.

+

En ce qui concerne la nouvelle disposition prévue à l'article 16 du projet, on observera qu'au 4° il n'est pas question des établissements chargés du service des rentes.

La même observation s'applique à la nouvelle disposition prévue à l'article 17 du projet.

+

L'article 18 du projet tend à insérer dans la loi sur les accidents du travail un article 91quinquies qui habilite le Ministre qui a la Prévoyance sociale dans ses attributions à intervenir "en tout état de cause" devant la juridiction répressive. Cette disposition est une règle de procédure qui ne trouve aucun fondement légal dans la loi du 2 février 1982. Cette observation s'applique par analogie au nouvel article 91sexies, qui fait l'objet de l'article 19 du projet. Par voie de conséquence, il y a lieu d'écarter les articles 18 et 19 du projet.

+

.../...

L'article 21 du projet prévoit que la date d'entrée en vigueur de l'article 49 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail est fixée au 1er juillet 1976 en ce qui concerne les bases militaires étrangères en Belgique qui n'ont pas contracté une assurance contre les accidents du travail comme prévue à l'article 49 précité.

En vertu de l'arrêté royal du 25 octobre 1971, toutes les dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail sont entrées en vigueur le 1er janvier 1972. La disposition du projet - qui n'est assortie d'aucun commentaire dans le rapport au Roi - tend manifestement à étendre l'application de la loi sur les accidents du travail aux bases militaires étrangères en Belgique. De plus, cette extension produira ses effets à partir du 1er juillet 1976.

Dans le bref délai qui lui est imparti et en l'absence de toute explication sur la portée de cette disposition, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si la disposition de l'article 21 peut s'inscrire dans le cadre des pouvoirs spéciaux que la loi du 2 février 1982 attribue au Roi. Quoi qu'il en soit, et conformément à l'article 4, § 4, de la loi du 2 février 1982, les arrêtés pris en application des articles 1er, 2 et 3, § 4, de la loi du 2 février 1982 ne peuvent rétroagir qu'au 1er janvier 1982.

Pour être complet, on observera que l'article 3 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail donne au Roi le pouvoir d'en étendre le champ d'application aux catégories de personnes qu'Il désignera. L'on pourrait envisager cette extension par la voie d'un arrêté royal ordinaire à prendre en exécution de l'article 3 précité, étant entendu qu'elle ne vaudrait que pour le futur. Si une régularisation pour une période révolue, est justifiée, elle ne peut se faire que par la loi.

+

L'article 13 et d'autres articles du projet contiennent un certain nombre de dispositions qui visent à renforcer le contrôle de l'application de la loi. Des dispositions de cette nature peuvent être considérées comme s'inscrivant dans la ligne des règles visant le rétablissement de l'équilibre financier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.