KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 22e juni 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 storting van een bedrag van 400 miljoen frank door de verzekeringsondernemingen aan het Fonds voor Arbeidsongevallen", heeft de 25e juni 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 22 juin 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté n° "portant versement d'un montant de 400 millions de francs par les entreprises d'assurance au Fonds des accidents du travail", a donné le 25 juin 1982 l'avis suivant :

1. Essentieel in de regeling vervat in het ontwerp zijn de bepalingen van artikel 2, luidende als volgt :

"Artikel 2.-
Door de verzekeringsondernemingen wordt in totaal een som van 400 miljoen frank gestort aan het Fonds voor Arbeidsongevallen.

Dit bedrag wordt omgeslagen onder de verzekeringsondernemingen volgens de hiernavermelde modaliteiten : elke verzekeringsonderneming, zoals bedoeld in artikel 1, stort een bedrag berekend op basis van het aantal werknemers dat ze op 30.6.1982 tewerkstelt in verhouding tot het totaal aantal werknemers dat op die datum door al de betrokken ondernemingen samen tewerkgesteld wordt".

Naar luid van artikel 1 worden voor de toepassing van het ontwerp-besluit als verzekeringsondernemingen bedoeld "alle private en openbare ondernemingen en instellingen die toegelaten zijn krachtens de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen of gemachtigd krachtens de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, evenals de ondernemingen die aan herverzekering doen".

Volgens de Regering ontlenen die bepalingen hun rechtsgrond 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 te verzekeren.

2. In het verslag aan de Koning is artikel 2 van het ontwerp als volgt toegelicht :

.../...

"Om toe te laten een deel van de werkgeversbijdrage van sociale zekerheid van het Fonds voor Arbeidsongevallen te verschuiven naar de ziekteverzekering, sector der uitkeringen, werden bij de koninklijke besluiten nr 39 en nr 42 een aantal maatregelen genomen in de arbeidsongevallenwetgeving.

Een bijkomende maatregel die in datzelfde geheel kadert, bestaat in een transfert van 400 miljoen fr vanwege de verzekeringsmaatschappijen aan het Fonds voor Arbeidsongevallen.

Zulke transfert kadert volkomen in de bij artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 aan de Koning verleende machten. In dit verband kan verwezen worden naar het verslag van de bijzondere Kamercommissie (Parl. Doc. Kamer 28 nr 22 dd. 8 januari 1982, p. 103) waarin bij wijze van voorbeeld gezegd wordt dat de transferten van de in het kader van de arbeidsongevallenwet gemachtigde verzekeringsmaatschappijen en -kassen naar het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering tot de maatregelen behoren die in het kader van de bijzondere machten kunnen worden genomen.

Bovendien maakt deze transfert het voorwerp uit van een akkoord met de betrokken sector".

3. Vraag is of de "transfert" bedoeld in dit ontwerp overeenstemt met die waarvan sprake in de aangehaalde parlementaire voorbereiding.

Buiten betwisting is dat voor de toepassing van het bepaalde in artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 de term "sociale zekerheid" ruim mag worden geinterpreteerd. Het in het verslag aan de Koning aangehaalde verslag van de Bijzondere Kamercommissie vermeldt inderdaad :

"Met andere woorden naast de stelsels van rust- en overlevingspensioen, ziekte- en invaliditeitsverzekering, kinderbijslagen, werkloosheidsverzekering en jaarlijkse vakantie voor de handarbeiders - die stricto sensu tot de sociale zekerheid behoren - dient ook het herstel van de schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen en beroepsziekten, tot de sociale zekerheid te worden gerekend".

Omtrent de mogelijkheid van overdracht van gelden, gaat het verslag van de Bijzondere Kamercommissie verder :

> "Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat de transferten van de in het kader van de arbeidsongevallenwet gemachtigde verzekeringsmaatschappijen en -kassen naar het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals voorzien bij de beslissingen van de vorige Regering dd. 6 augustus 1981, tot de maatregelen behoren die in het kader van de bijzondere machten kunnen worden genomen".

In haar context gelezen mag uit die toelichting worden afgeleid dat in 's Konings bijzondere bevoegdheid omtrent de verzekering van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982) de bevoegdheid begrepen is om gelden die krachtens de wet voor de dekking van een bepaald sociaal risico voorbehouden zijn, door onderlinge overdracht voor de dekking van andere sociale risico's te bestemmen, daarin begrepen de mogelijkheid om gelden, die hun reservering niet aan de eigenlijke sociale zekerheidswet ontlenen - bijgevolg niet tot de eigenlijke sociale zekerheidssector behoren - doch wel een sociaal risico dekken dat inhoudelijk met de doeleinden van de sociale zekerheid onmiddellijk verwant is - zoals zulks het geval is met de verzekering van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten -, voor de dekking van in de eigenlijke sociale zekerheidswet bedoelde sociale risico's te laten aanwenden. Een precedent in die zin vindt men in artikel 8 van de wet van 24 december 1980 betreffende de maatregelen ter verzekering van de uitvoering van de begroting 1980-1981 van Sociale Voorzorg (Belgisch Staatsblad van 28 januari 1981). Uit de parlementaire besprekingen dienomtrent blijkt duidelijk dat het ging om een overheveling van gelden uit "de reserves van de verzekeringsmaatschappijen inzake arbeidsongevallen" (Gedr. St., Senaat, 1980-1981, nr 553/2, blz. 2).

.../...

Samengevat mag men stellen dat met toepassing van het bepaalde in artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 gelden uit de sector van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten naar de sector van de eigenlijke sociale zekerheid kunnen worden overgedragen. Onderstreept moet evenwel worden dat het slechts kan gaan om gelden die tot de dekking van het sociaal risico van arbeidsongevallen en beroepsziekten werden gevormd, waaruit volgt dat de verplichting om over te dragen slechts aan de verzekeraars van dat risico kan worden opgelegd. Een mogelijke instemming van de betrokken verzekeringsondernemingen kan aan de bedoelde normeringsbevoegdheid van de Koning uiteraard niets toevoegen.

Vermits de Raad van State geen uitsluitsel kan geven over de herkomst van de gelden bedoeld in het ontwerp, zal het zaak zijn van de Regering uit te maken of de in het ontwerp beoogde regeling in overeenstemming is met de zoëven samengevatte conclusie.

In geen geval mag het gaan, rechtstreeks noch zijdelings, om een overdracht van gelden die het resultaat zijn van de toepassing van de regeling inzake de loonmatiging (zie 's Raads adviezen L. 14.624/1 van 13 april 1982 en L. 14.672/1 van 7 mei 1982) en kan, voor de omslag van het totaal-bedrag, niet gerefereerd worden naar gegevens die met de verzekering van de bedoelde sociale risico's geen uitstaans hebben.

Het ontwerp behoeft kennelijk een grondige aanpassing.

4. Krachtens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, moet het ontwerp aan het daarin gestelde raadplegingsvereiste voldoen. Wanneer de Regering

.../...

evenwel wenst toepassing te maken van het bepaalde in artikel 3, § 2, van de wet van 2 februari 1982, moet in de aanhef de verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid worden opgenomen.

---

1. Les dispositions essentielles de la réglementation en projet sont celles de l'article 2, qui est rédigé comme suit :

"Article 2.-

Une somme totale de 400 millions de francs est versée par les entreprises d'assurances au Fonds des accidents du travail.

Ce montant est réparti entre les entreprises d'assurances selon les modalités suivantes : chaque entreprise d'assurances au sens de l'article 1 verse un montant calculé sur base du nombre de travailleurs occupés par elle au 30.6.1982 par rapport au nombre total des travailleurs occupés à cette date par l'ensemble des entreprises concernées".

Aux termes de l'article 1er, sont considérées comme entreprises d'assurances pour l'application de l'arrêté en projet "toutes les entreprises et institutions privées et publiques qui sont agréées en vertu de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances ou agréées en vertu de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, ainsi que les entreprises qui font des opérations de réassurance".

Selon le Gouvernement, ces dispositions trouvent leur fondement légal dans l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, aux termes duquel le Roi peut, dans les limites définies dans cette loi, prendre toutes les mesures utiles en vue d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

.../...

2. L'article 2 du projet est commenté dans le rapport au Roi comme suit :

"Afin de permettre le glissement d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale du Fonds des accidents du travail au secteur des indemnités de l'assurance-maladie, certaines mesures ont été prises dans la législation des accidents du travail par les arrêtés royaux n° 39 et n° 42.

Une mesure supplémentaire, cadrant dans le même ensemble, consiste en un transfert de 400 millions de F de la part des compagnies d'assurances au Fonds des accidents du travail.

Un tel transfert s'insère parfaitement dans les pouvoirs attribués au Roi par l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982. A cet égard, on peut se référer au rapport de la commission spéciale de la Chambre (Doc. parl. Chambre 28 - n° 22 du 8 janvier 1982 - page 103) dans lequel, à titre d'exemple, il est stipulé que les transferts des sociétés et caisses d'assurances agréées dans le cadre de la loi sur les accidents du travail au secteur de l'assurance maladie-invalidité, fait partie des mesures qui peuvent s'inscrire dans le Cadre des pouvoirs spéciaux.

En outre, ce transfert fait l'objet d'un accord avec le secteur concerné".

3. La question se pose de savoir si le "transfert" visé par le présent projet correspond bien à celui dont il est question dans les travaux préparatoires cités ci-dessus.

Il n'est pas contestable que, pour l'application de l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982, le terme "sécurité sociale" peut s'interpréter au sens large. Le rapport de la Commission spéciale de la Chambre cité dans le rapport au Roi déclare en effet :

"Autrement dit, il faut englober dans la sécurité sociale, outre les régimes de pensions de retraite, d'assurance maladie-invalidité, d'allocations familiales, d'allocations de chômage et de vacances annuelles des travailleurs manuels - qui relèvent stricto sensu de la sécurité sociale - la réparation des dommages dus aux accidents du travail et aux maladies professionnelles".

.../...

En ce qui concerne la possibilité d'effectuer des transferts de fonds, le rapport de la Commission spéciale de la Chambre ajoute :

> "Cela signifie, par exemple, que les transferts des sociétés et caisses d'assurance agréées dans le cadre de la loi sur les accidents du travail au secteur de l'assurance maladie-invalidité, tel qu'il était prévu dans les décisions prises le 6 août 1981 par le précédent gouvernement fait (lire "font") partie des mesures qui peuvent s'inscrire dans le cadre des pouvoirs spéciaux".

Lu dans son contexte, ce commentaire autorise à conclure que les pouvoirs spéciaux attribués au Roi aux fins d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale (article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982) impliquent que des fonds qui sont réservés en vertu de la loi à la couverture d'un risque social déterminé peuvent être affectés par transfert interne à la couverture d'autres risques sociaux, en ce compris la possibilité de faire utiliser pour la couverture de risques sociaux visés dans la loi de sécurité sociale proprement dite des fonds qui n'empruntent pas leur destination à cette loi et n'appartiennent donc pas au secteur de la sécurité sociale proprement dit, mais qui couvrent néanmoins un risque social dont l'objet s'apparente directement aux objectifs de la sécurité sociale, comme c'est le cas de l'assurance en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. On trouve un précédent dans ce sens à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1980 relative aux mesures pour assurer l'exécution du budget 1980-1981 de la Prévoyance sociale (Moniteur belge du 28 janvier 1981). Les travaux préparatoires de cette loi montrent clairement qu'il s'agissait d'un transfert de fonds provenant des "réserves des compagnies d'assurances en matière d'accidents du travail" (Doc. parl. Sénat, 1980-1981, n° 553/2, page 2).

.../...

En résumé, on peut affirmer qu'il est permis, en application de l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982, de transférer vers le secteur de la sécurité sociale proprement dite des fonds provenant du secteur des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il faut souligner cependant qu'il ne peut s'agir que de fonds qui ont été constitués en vue de couvrir le risque social des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il s'en suit que l'obligation de transférer ne peut être imposée qu'aux assureurs de ce risque. L'accord éventuel des entreprises d'assurances concernées ne peut, de toute évidence, ajouter quoi que ce soit au pouvoir normatif susvisé du Roi.

Le Conseil d'Etat n'étant pas en mesure de se prononcer sur la provenance des fonds visés au projet, il appartiendra au Gouvernement de déterminer si la réglementation projetée est conforme à la conclusion qui vient d'être énoncée.

En aucun cas il ne peut s'agir, de manière directe ou indirecte, d'un transfert de fonds qui résulteraient de l'application d'un régime de modération salariale (voir les avis du Conseil d'Etat L. 14.624/1 du 13 avril 1982 et L. 14.672/1 du 7 mai 1982) et il ne peut être fait appel, pour la répartition du montant global, à des éléments qui sont étrangers à l'assurance des risques sociaux visés.

Le projet devra dès lors, de toute évidence, être profondément remanié.

4. En vertu de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, le projet doit satisfaire à la formalité de consultation prévue par cet article. Si toutefois le Gouvernement entendait faire application de l'article 3, § 2, de la loi du 2 février 1982, il y aurait lieu d'inclure dans le préambule une référence à l'urgence.

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. H. ADRIAENS.

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

La chambre était composée de

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.