

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 juli 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over :

- 1^o een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971" (L. 25.326/1),
- 2^o een ontwerp van ministerieel besluit "houdende uitvoering van artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 met betrekking tot het bepalen van de voorwaarden waaraan actuarissen moeten voldoen" (L. 25.327/1),

heeft op 13 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 10 juillet 1996, d'une demande d'avis sur

- 1^o un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail" (L. 25.326/1),
- 2^o un projet d'arrêté ministériel "portant exécution de l'article 8 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, en ce qui concerne la fixation des conditions auxquelles doivent satisfaire les actuaires" (L. 25.327/1),

a donné le 13 février 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp L. 25.326/1 beoogt aan artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, een paragraaf 5 toe te voegen welke betrekking heeft op de aanwijzing door de verzekeraar van één of meer actuarissen. Die actuarissen moeten worden geraadpleegd over de tarieven, de herverzekering en het bedrag van de technische reserves. Een verslag met de opmerkingen van de actuaris of de actuarissen met betrekking tot die aangelegenheden moet aan de Minister van Sociale Zaken en aan het Fonds voor arbeidsongevallen worden bezorgd telkens deze erom verzoeken of, bij ontstentenis van een dergelijk verzoek, minstens eenmaal per jaar en binnen dezelfde termijnen als bepaald in artikel 10 van het besluit.

Voorts wordt aan de Minister van Sociale Zaken de bevoegdheid verleend om de voorwaarden vast te stellen waaraan die actuarissen moeten voldoen. Die voorwaarden worden bepaald in het ontwerp van ministerieel besluit dat het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 25.327/1.

2. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp L. 25.326/1 doet ervan blijken dat voor dat ontwerp een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 53 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, hetwelk luidt als volgt :

.../...

"Onder de voorwaarden die Hij bepaalt en na advies van het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen wordt de machtiging met het oog op de verzekering en voor de rentedienst verleend en ingetrokken door de Koning.

Het koninklijk besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De lijst van de gemachtigde verzekeraars wordt jaarlijks bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Er mag van worden uitgegaan dat de Koning op grond van de geciteerde wetsbepaling de algemene voorwaarden kan vaststellen met betrekking tot de toelating en de werking van de verzekeraars, waaraan deze moeten voldoen om ertoe te worden gemachtigd op te treden in het kader van de arbeidsongevallenverzekering. Met de in het ontwerp L. 25.326/1 uitgewerkte regeling blijft de Koning derhalve binnen het bevoegdheidskader dat in artikel 53 van de arbeidsongevallenwet is uitgetekend. Wel moet worden opgemerkt dat de Koning daarbij geen wezenlijke bevoegdheden kan overdragen aan de Minister van Sociale Zaken (1), daar anders dreigt te worden voorbijgegaan aan artikel 53 van de arbeidsongevallenwet, blijkens welk het de Koning is die de desbetreffende bevoegdheden dient uit te oefenen en niet de betrokken minister. Door het aan de Minister van Sociale Zaken over te laten om de voorwaarden te bepalen waaraan de actuarissen moeten voldoen, delegeert de Koning echter een wezenlijke bevoegdheid waarvoor Hij, overeenkomstig artikel 53 van de arbeidsongevallenwet, zelf dient in te staan.

(1) Hoogstens zou de minister met het regelen van bijkomstige, detailmatige en niet-fundamentele aangelegenheden kunnen worden belast.

De betrokken delegatiebepaling dient derhalve uit het ontwerp L. 25.326/1 te worden gelicht en de regeling welke is uitgewerkt in het ontwerp van ministerieel besluit, dat het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 25.327/1, moet ofwel in het ontwerp L. 25.326/1 worden geïntegreerd, ofwel in een afzonderlijk ontwerp van koninklijk besluit worden opgenomen (1).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 25.326/1.

Opschrift.

Het opschrift zou aan duidelijkheid winnen indien het werd aangevuld als volgt :

"Koninklijk besluit tot wijziging, wat de door de verzekeraars aan te wijzen actuarissen betreft, van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971".

(1) De in het ontwerp L. 25.327/1 vervatte regeling is trouwens in ruime mate identiek aan die van het koninklijk besluit van 22 november 1994 houdende uitvoering van artikel 40bis van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, met betrekking tot het bepalen van de voorwaarden waaraan actuarissen moeten voldoen. Artikel 40bis van de voornoemde wet van 9 juli 1975 bepaalt uitdrukkelijk dat het vaststellen van de voorwaarden waaraan de actuarissen moeten voldoen, zaak van de Koning is.

Aanhef.

De regering dient ermee rekening te houden dat de opsomming van de wijzigende besluiten van artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 december 1971, in het tweede lid van de aanhef, in voorkomend geval zal moeten worden aangevuld met de vermelding van het besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 16 januari 1997 het advies L. 25.295/1 heeft uitgebracht (1), mits uiteraard dat besluit al in werking zal zijn getreden op de dag dat het voorliggende ontwerp uitwerking heeft.

Artikel 1.

1. Onverminderd de opmerkingen welke in dit advies zijn gemaakt met betrekking tot de toelaatbaarheid van de delegatiebepaling van het ontworpen artikel 8, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1971, en bij het tweede lid van de aanhef, wordt voor de inleidende zin van artikel 1 de volgende redactie voorgesteld :

"Artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 februari 1980 en 10 december 1987, wordt aangevuld met een § 5, luidend als volgt :".

(1) Advies L. 25.295/1 van 16 januari 1997 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971".

2. Daar in artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 21 december 1971, een omschrijving wordt gegeven van het begrip "Fonds", kan er in het ontworpen artikel 8, § 5, derde lid, mee worden volstaan te schrijven "... wordt aan de Minister en aan het Fonds bezorgd, telkens ...".

3. In fine van het ontworpen artikel 8, § 5, derde lid, wordt bepaald dat, ingeval de minister of het Fonds niet om de mededeling van het betrokken verslag verzoeken, dat verslag niettemin "minstens eenmaal per jaar en binnen dezelfde termijnen als bepaald in artikel 10" moet worden meegedeeld. Luidens het eerste lid van artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 deelt de verzekeraar het jaarlijks verslag over zijn activiteiten inzake de arbeidsongevallenverzekeringen bedoeld in artikel 58, § 1, 9°, van de arbeidsongevallenwet mee aan de minister "op de datum, op de wijze en onder de voorwaarden die deze vaststelt". Het is dan ook de vraag of het niet duidelijker zou zijn in het ontworpen artikel 8, § 5, derde lid, niet te refereren aan de in artikel 10 bepaalde "termijnen", doch wel aan de datum van mededeling van het jaarlijks activiteitenverslag, bedoeld in artikel 10 van het besluit.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 25.327/1.

Daar de in het ontwerp L. 25.327/1 uitgewerkte regeling in een koninklijk besluit dient te worden opgenomen, zullen, met het oog daarop, de nodige aanpassingen moeten worden aangebracht in de tekst ervan. De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het dan ook niet aangewezen om nu reeds een verder onderzoek te wijden aan het hem voorgelegde ontwerp L. 25.327/1.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DES PROJETS.

1. Le projet d'arrêté L. 25.326/1 soumis pour avis a pour objet d'ajouter à l'article 8 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, un paragraphe 5 qui concerne la désignation par l'assureur d'un ou de plusieurs actuaire. Ces derniers doivent être consultés à propos des tarifs, de la réassurance et du montant des réserves techniques. Un rapport consignant les observations de l'actuaire ou des actuaires sur ces questions, doit être transmis au Ministre des Affaires sociales et au Fonds des accidents du travail, chaque fois que ceux-ci en font la demande ou, en l'absence d'une telle demande, au moins une fois par an, dans les mêmes délais que ceux prévus à l'article 10 de l'arrêté.

En outre, le Ministre des Affaires sociales est investi du pouvoir de fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire ces actuaires. Ces conditions sont définies dans le projet d'arrêté ministériel qui fait l'objet de la demande d'avis L. 25.327/1.

2. Il ressort du premier alinéa du préambule du projet L. 25.326/1 qu'en ce qui concerne ce projet, un fondement légal est procuré par l'article 53 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail qui porte ce qui suit :

.../...

"L'agrément aux fins de l'assurance et du service des rentes est accordé ou retiré par le Roi dans les conditions qu'Il détermine et après avis du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail.

L'arrêté royal est publié au Moniteur belge.

La liste des assureurs agréés est publiée annuellement au Moniteur belge".

Il est permis de présumer qu'en vertu de la disposition législative précitée, le Roi peut fixer les conditions générales relatives à l'agrément et au fonctionnement des assureurs, conditions auxquelles ceux-ci doivent satisfaire pour être autorisés à intervenir dans le cadre de l'assurance contre les accidents du travail. En édictant la réglementation élaborée dans le projet L. 25.326/1, le Roi n'excède donc pas les compétences qui Lui sont attribuées par l'article 53 de la loi sur les accidents du travail. Il est à noter, toutefois, que le Roi n'est pas autorisé par là à transférer des compétences fondamentales au Ministre des Affaires sociales (1), dès lors que, dans le cas contraire, l'article 53 de la loi sur les accidents du travail risque d'être ignoré, article selon lequel c'est au Roi et non au ministre concerné qu'il appartient d'exercer les compétences considérées. En laissant au Ministre des Affaires sociales le soin de fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire les actuaire, le Roi délègue cependant une compétence fondamentale qui, conformément à l'article 53 de la loi sur les accidents du travail, Lui incombe en propre. Il y a

(1) Le ministre pourrait, tout au plus, être chargé de régler des questions accessoires, non fondamentales et de détail.

lieu, dès lors, de distraire la délégation concernée du projet L. 25.326/1 et soit d'intégrer au projet L. 25.326/1 la réglementation élaborée par le projet d'arrêté ministériel qui fait l'objet de la demande d'avis L. 25.327/1, soit de la faire figurer dans un projet d'arrêté royal distinct (1).

EXAMEN DU PROJET L. 25.326/1.

Intitulé.

Il serait préférable, pour plus de clarté, de compléter l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal modifiant, en ce qui concerne les actuaires à désigner par les assureurs, l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail".

(1) La réglementation prévue par le projet L. 25.327/1 est du reste identique, dans une large mesure, à celle de l'arrêté royal du 22 novembre 1994 portant exécution de l'article 40bis de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, en ce qui concerne la fixation des conditions auxquelles doivent satisfaire les actuaires. L'article 40bis de la loi précitée du 9 juillet 1975 prévoit explicitement que la fixation des conditions auxquelles doivent satisfaire les actuaires, est de la compétence du Roi.

Préambule.

Le gouvernement devrait avoir égard à ce que l'énoncé des arrêtés modificatifs de l'article 8 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 figurant au deuxième alinéa du préambule, soit complété, le cas échéant, par la mention de l'arrêté sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu l'avis L. 25.295/1 le 16 janvier 1997 (1), pour autant que cette arrêté soit évidemment déjà entré en vigueur à la date à laquelle le projet examiné produira ses effets.

Article 1er.

1. Sous réserve des observations formulées dans le présent avis relativement à l'admissibilité de la délégation inscrite à l'article 8, § 5, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, et à propos du deuxième alinéa du préambule, il est suggéré de rédiger la phrase liminaire de l'article 1er comme suit :

"A l'article 8 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, modifié par

(1) Avis L. 25.295/1 du 16 janvier 1997 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail".

les arrêtés royaux des 12 février 1980 et 10 décembre 1987, il est ajouté un paragraphe 5, rédigé comme suit :".

2. Dès lors que l'article 1er, 3^o de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 donne une définition de la notion de "Fonds", il peut suffire d'écrire, à l'article 8, § 5, alinéa 3, en projet "... est transmis au Ministre et au Fonds, chaque fois que ...".

3. A la fin de l'article 8, § 5, alinéa 3, en projet, il est prévu qu'au cas où le ministre ou le Fonds ne demandent pas la transmission du rapport concerné, ce dernier doit être néanmoins transmis "au moins une fois par an, dans les mêmes délais que ceux prévus à l'article 10". Selon l'alinéa 1er de l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, l'assureur communique au ministre, "à la date et dans les formes et conditions que celui-ci fixe", le compte rendu annuel de ses activités en matière d'assurances contre les accidents du travail visées à l'article 58, § 1er, 9^o, de la loi sur les accidents du travail. La question se pose de savoir, dès lors, s'il ne vaudrait pas mieux, par souci de clarté, ne pas faire référence, à l'article 8, § 5, alinéa 3, en projet, aux "délais" prévus à l'article 10, mais bien à la date de communication du compte rendu annuel des activités, visé à l'article 10 de l'arrêté.

.../...

EXAMEN DU PROJET L. 25.327/1.

La réglementation élaborée dans le projet L. 25.327/1 devant être incorporée à un arrêté royal, les adaptations qui s'imposent à cet effet devront être apportées dans le texte du projet. Le Conseil d'Etat, section de législation, estime dès lors qu'il ne convient pas d'examiner d'ores et déjà plus avant le projet L. 25.327/1 qui lui a été soumis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : Y. MERCHIER,
Madame :
de Heer : H. COUSY,
Monsieur :

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.