

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 6 juli 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende het bedrag van de administratieve geldboetes bedoeld in artikel 91bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971", heeft op 23 september 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 6 juillet 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif au montant des amendes administratives visées à l'article 91bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail", a donné le 23 septembre 1999 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit stelt de bedragen vast van de administratieve geldboetes die kunnen worden opgelegd aan de verzekeringsinstellingen en de instellingen die zijn belast met de rentedienst, wanneer deze nalaten om zich, binnen de hun daartoe opgelegde termijn, in regel te stellen met de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en de ter uitvoering van die wet tot stand gebrachte besluiten en verordeningen.

De Minister van Sociale Zaken geeft met de aldus ontworpen regeling uitvoering aan de opdracht die hem wordt gegeven in artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, naar luid waarvan de betrokken administratieve geldboete wordt opgelegd volgens "een barema dat bij ministerieel besluit wordt vastgelegd na advies van het Beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen".

Het ontwerp vindt derhalve, in beginsel, een voldoende rechtsgrond in het voormelde artikel 91bis, § 1, van de arbeidsongevallenwet. Niettemin dient het hierna volgende, dubbele voorbehoud te worden gemaakt.

2. Artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet, voorziet uitsluitend in de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete indien de verzekeringsinstellingen en de instellingen belast met de rentedienst nalaten zich in regel te stellen "met de wet en de besluiten en verordeningen ter uitvoering ervan".

.../...

Het staat bijgevolg niet aan de minister om de mogelijkheid tot het opleggen van de administratieve geldboete uit te breiden tot het geval waarin de betrokken instellingen nalaten om zich in regel te stellen met "de verordenende ministeriële aanschrijvingen", zoals blijkt uit de omschrijving van het begrip "wet" in artikel 1 van het ontwerp.

Ongeacht dat het geen aanbeveling verdient om de toepassing van de in het ontwerp vervatte sanctieregeling te laten afhangen van de naleving van een procédé van regelgeving dat, zo al niet ontoelaatbaar, dan toch in ieder geval afwijkend is van de klassieke wijze van regelgeving, dient de omschrijving van het begrip "wet" in artikel 1 van het ontwerp hoe dan ook in overeenstemming te worden gebracht met de bepaling van artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet, die het ontwerp tot rechtsgrond strekt.

Zulks houdt in dat de woorden "waaronder de verordenende ministeriële aanschrijvingen", op het einde van de definitie van "de wet", in artikel 1 van het ontwerp, moeten worden geschrapt. In aansluiting daarop moeten ook de verwijzingen naar "de ministeriële aanschrijving nr. 232" in andere bepalingen van het ontwerp, worden weggelaten (zie artikel 3, 1°, eerste en tweede gedachtenstreepje, en 3°, eerste gedachtenstreepje).

3. Artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet, bepaalt dat, in geval van herhaling binnen

.../...

een termijn van vijf jaar, het maximum van de administratieve geldboete verhoogd wordt tot 5 % van de technische en financiële opbrengsten zonder dat het bedrag ervan 75 miljoen frank mag overschrijden.

Luidens artikel 5 van het ontwerp wordt, in geval van herhaling binnen een termijn van vijf jaar, "de laatst opgelegde administratieve geldboete met 50 pct. verhoogd".

Het spreekt voor zich dat de minister op het vlak van de herhaling geen regeling kan uitwerken die niet verenigbaar is met die welke reeds in artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet, is vervat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten, valt af te leiden dat op het einde van het tweede lid van de aanhef de datum van "16 maart 1998" moet worden vervangen door die van "15 juni 1998".

2. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is, benevens het advies van de inspecteur van financiën, ook het voorafgaande akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort, vereist met betrekking tot de ontworpen regeling.

.../...

Artikel 1

Wat de vermelding van "de verordenende ministeriële aanschrijvingen" in de definitie van "de wet" betreft, mag worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking 2 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 2

Artikel 2 beperkt er zich toe een reeds in artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet vervatte bepaling te hernemen en is derhalve overbodig. Artikel 2 kan bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten, met dien verstande dat dan de redactie van de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp best wordt aangepast op de hierna aangegeven wijze. Tevens zullen in dat geval de overige bepalingen van het ontwerp moeten worden vernummerd.

Artikel 3

1. De inleidende zin van artikel 3 moet er van doen blijken dat het opleggen van de administratieve geldboete een mogelijkheid is - zoals uit artikel 91bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet valt af te leiden - en geenszins een verplichting.

Indien daarenboven wordt ingegaan op de in dit advies gedane suggestie tot het schrappen van artikel 2, kan voor de inleidende zin van artikel 3 (lees : "artikel 2") de volgende redactie worden overwogen :

.../...

"De administratieve geldboete, bedoeld in artikel 91bis, § 1, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, kan worden opgelegd overeenkomstig de volgende barema's :

1° ...".

2. De woorden "voor de verzekeringscontracten" na het eerste gedachtenstreepje in artikel 3, 1°, van het ontwerp, zouden kunnen doen twijfelen aan de precieze manier waarop de administratieve geldboete wordt berekend. Die woorden kunnen immers de vraag doen rijzen of voor de berekening enkel de in het ontwerp vermelde bedragen en het aantal dagen dat men nalaat zich in regel te stellen met de wet, moeten worden in aanmerking genomen, dan wel of ook moet worden rekening gehouden met het aantal verzekeringscontracten of schadegevallen die niet naar behoren zijn ingeschreven.

Ook met betrekking tot sommige van de andere gevallen die worden beschreven in artikel 3 van het ontwerp, kan een gelijkaardige onduidelijkheid rijzen.

Het verdient dan ook aanbeveling dat, teneinde iedere onduidelijkheid terzake te vermijden, waar nodig de redactie van artikel 3 zou worden aangepast. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de regering, zou bijvoorbeeld artikel 3, 1°, eerste gedachtenstreepje, kunnen aanvangen als volgt :

"- per dag, indien verzekeringscontracten of schadegevallen niet, onvolledig of in strijd met artikel 8 van ...;".

.../...

3. Wat de vermelding van "de ministeriële aan-schrijving nr. 232" in artikel 3, 1°, eerste en tweede gedachtenstreepje, en in artikel 3, 3°, eerste gedachtenstreepje, betreft, mag worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking 2 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

4. Ter wille van de duidelijkheid zou in de Nederlandse tekst van artikel 3, 1°, tweede gedachtenstreepje, beter worden geschreven "... meegedeeld aan de toezicht-houdende overheid, en die zijn bedoeld in de artikelen 10, 11, 12 en 13 van ...;".

Eenzelfde redactionele aanpassing moet dan in artikel 3, 3°, eerste gedachtenstreepje, worden doorgevoerd.

5. Het volstaat om op het einde van artikel 3, 1°, zesde gedachtenstreepje, te schrijven "... van het voormelde koninklijk besluit van 30 december 1976;".

6.1. In artikel 3, 3°, eerste gedachtenstreepje, moeten de woorden "onverminderd de strafsancties" worden geschrapt. Die woorden zijn niet enkel overbodig, doch ook misleidend, aangezien ermee de indruk wordt gewekt dat de minister bevoegd zou zijn inzake strafrechtelijke sancties, wat niet het geval is.

.../...

6.2. Nog in artikel 3, 3°, eerste gedachtenstreepje, volstaat het om op het einde van de bepaling te schrijven "... van het voormelde koninklijk besluit van 6 mei 1997;".

Ook de redactie van artikel 3, 4°, eerste gedachtenstreepje, kan op die manier worden vereenvoudigd.

Artikel 4

Afgezien van de vaststelling dat er tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 4 blijkbaar redactionele verschillen bestaan ("... dat geldt voor de toepassing van ..." versus "... usé par l'application de ..."), moet worden opgemerkt dat de draagwijdte van de betrokken bepaling onduidelijk is.

Artikel 5

Met betrekking tot artikel 5 kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking 3 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 6

De volgende redactie wordt ter overweging gegeven :

.../...

"De bedragen verkregen met toepassing van dit besluit worden, in voorkomend geval, verminderd tot de maxima vastgesteld in artikel 91bis van de wet.".

Artikel 7

Tenzij er een specifieke reden bestaat waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, wordt artikel 7 beter uit het ontwerp weggelaten.

Bestaat een dergelijke reden, dan redigere men het artikel als volgt :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.".

Slotopmerking

De ondertekening moet worden voorafgegaan door de vermelding van de titel van de minister.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis fixe les montants des amendes administratives qui peuvent être infligées aux organismes assureurs et aux établissements chargés du service des rentes, lorsque ceux-ci restent en défaut de se mettre en règle dans les délais qui leur sont impartis, avec la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971 et les arrêtés et règlements pris en exécution de cette loi.

En édictant les dispositions en projet, le Ministre des Affaires sociales exerce le pouvoir que lui reconnaît l'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, aux termes duquel l'amende administrative concernée est infligée suivant "un barème fixé par arrêté ministériel après avis du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail".

Le projet trouve dès lors, en principe, un fondement légal suffisant à l'article 91bis, § 1er, précité de la loi sur les accidents du travail. Il convient néanmoins de formuler les deux réserves qui suivent.

2. L'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail, prévoit exclusivement la possibilité d'infliger une amende administrative si les organismes assureurs et les établissements chargés du service des rentes restent en défaut de se mettre en règle "avec la loi et les arrêtés et règlements d'exécution de celle-ci".

.../...

Il n'appartient dès lors pas au ministre d'étendre cette possibilité au cas où les organismes concernés restent en défaut de se mettre en règle avec "les circulaires ministérielles réglementaires", comme il appert de la définition de la notion de "loi" à l'article 1er du projet.

Outre qu'il n'est pas recommandé de subordonner l'application du régime de sanctions, figurant dans le projet, au respect d'un procédé réglementaire qui, s'il n'est pas inadmissible, ne s'écarte pas moins du mode classique de légiférer, il y a lieu de relever que la définition de la notion de "loi" de l'article 1er du projet doit, quoi qu'il en soit, se conformer à la règle énoncée à l'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail, qui procure au projet son fondement légal.

Cela implique que les mots "dont les circulaires ministérielles réglementaires", inscrits à la fin de la définition de "la loi" à l'article 1er du projet, doivent être supprimés. Dans le prolongement de ce qui précède, les références à "la circulaire ministérielle n° 232", figurant dans d'autres dispositions du projet, doivent être omises (voir l'article 3, 1°, premier et deuxième tirets, et 3°, premier tiret).

3. L'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail, dispose qu'en cas de récidive dans un délai de cinq ans, le montant maximum de l'amende administrative est porté à 5 % des produits techniques et

.../...

financiers, sans que ce montant puisse excéder 75 millions de francs.

Aux termes de l'article 5 du projet, "la dernière amende administrative est majorée de 50 p.c." en cas de récidive dans un délai de cinq ans.

Il est évident que sur le plan de la récidive, le ministre ne peut prévoir de régime qui ne soit pas compatible avec celui qui figure déjà à l'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il résulte des documents communiqués au Conseil d'Etat, section de législation, qu'à la fin du deuxième alinéa du préambule, la date du "16 mars 1998" doit être remplacée par celle du "15 juin 1998".

2. Conformément à l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les dispositions en projet requièrent, outre l'avis de l'inspecteur des finances, l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

.../...

Article 1er

En ce qui concerne la mention des "circulaires ministérielles réglementaires" dans la définition de "la loi", il peut suffire de renvoyer à l'observation 2 formulée dans le cadre de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 2

L'article 2 se limite à reproduire une disposition figurant déjà à l'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail et est dès lors superflu. L'article 2 peut par conséquent être omis du projet, étant entendu qu'il conviendra alors d'adapter la rédaction de la phrase introductive de l'article 3 du projet de la manière décrite ci-après. La numérotation des autres dispositions du projet devra également être modifiée dans ce cas.

Article 3

1. La phrase introductive de l'article 3 doit faire apparaître que le fait d'infliger une amende administrative constitue une possibilité - comme le prévoit l'article 91bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les accidents du travail - et non une obligation.

Si, en outre, il est donné suite à la suggestion formulée dans le présent avis de supprimer l'article 2, il

.../...

peut être suggéré de rédiger la phrase introductive de l'article 3 (lire : "l'article 2") comme suit :

"L'amende administrative, visée à l'article 91bis, § 1er, de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, peut être infligée conformément aux barèmes suivants :

1° ...".

2. Les mots "pour les contrats d'assurance" figurant en regard du premier tiret de l'article 3, 1°, du projet, pourraient susciter l'incertitude sur la manière précise dont l'amende administrative sera calculée. En effet, ces mots peuvent soulever la question de savoir si le calcul doit uniquement tenir compte des montants indiqués dans le projet et du nombre de jours de non-conformité à la loi ou s'il faut également retenir le nombre de contrats d'assurance ou de sinistres qui n'ont pas été dûment inscrits.

Certains des autres cas exposés à l'article 3 du projet peuvent également être source d'équivoques analogues.

Il est dès lors recommandé d'adapter la rédaction de l'article 3 là où cela s'avère nécessaire, afin d'éviter toute équivoque en la matière. Dans la mesure où cela correspond aux intentions du gouvernement, l'article 3, 1°, premier tiret, par exemple, pourrait commencer comme suit :

"- par jour, si des contrats d'assurance ou des sinistres n'ont pas été inscrits ..., ou l'ont été de façon incomplète ou en contradiction avec l'article 8 de ...;".

.../...

3. En ce qui concerne la mention de "la circulaire ministérielle n° 232" à l'article 3, 1°, premier et deuxième tirets, et à l'article 3, 3°, premier tiret, il peut suffire de se reporter à l'observation 2 formulée dans le cadre de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

4. Par souci de clarté, il serait préférable d'écrire dans le texte néerlandais de l'article 3, 1°, deuxième tiret, "... meegedeeld aan de toezichhoudende overheid, en die zijn bedoeld in de artikelen 10, 11, 12 en 13 van ...;".

Il conviendra alors de procéder à la même adaptation rédactionnelle dans le texte néerlandais de l'article 3, 3°, premier tiret.

5. Il suffit d'écrire à la fin de l'article 3, 1°, sixième tiret "... de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 précité;".

6.1. A l'article 3, 3°, premier tiret, les mots "sans préjudice des sanctions pénales" doivent être supprimés. En effet, ils sont non seulement superflus, mais ils induisent également en erreur, étant donné qu'ils laissent entendre que le ministre serait compétent en matière de sanctions pénales, ce qui n'est pas le cas.

.../...

6.2. Toujours à l'article 3, 3°, premier tiret, il conviendrait d'écrire : "... de l'arrêté royal du 6 mai 1997 précité, qui ont été communiqués aux autorités de contrôle;".

A l'article 3, 4°, premier tiret, on pourrait également écrire plus simplement : "... l'arrêté royal du 6 mai 1997 précité;".

Article 4

Indépendamment du constat qu'il existe manifestement des différences rédactionnelles entre le texte français et le texte néerlandais ("... usé par l'application de ..." versus "... dat geldt voor de toepassing van ..."), il convient de relever que la portée de la disposition concernée est imprécise.

Article 5

En ce qui concerne l'article 5, il peut suffire de se reporter à l'observation 3 formulée dans le cadre de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 6

La rédaction suivante est suggérée :

"Les montants obtenus en application du présent arrêté sont, le cas échéant, réduits aux maxima fixés à l'article 91bis de la loi."

.../...

Article 7

A moins qu'il n'existe de motif spécifique pour déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés, il est préférable de supprimer l'article 7 du projet.

Si un tel motif existe, il conviendra alors de rédiger l'article comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.".

Observation finale

La signature doit être précédée par la mention du titre du ministre.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

E. WYMEERSCH,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST