

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.374/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.374/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 oktober 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanpassing van de arbeidsongevallenwetgeving aan het handvest van de sociaal verzekerde betreffende de terugvordering van ten onrechte door het Fonds voor arbeidsongevallen betaalde prestaties", heeft op 28 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 16 octobre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "adaptant la législation sur les accidents du travail à la charte de l'assuré social en ce qui concerne la récupération de prestations payées indûment par le Fonds des accidents du travail", a donné le 28 février 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regelgeving inzake de arbeidsongevallen in overeenstemming te brengen met de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, wat de terugvordering betreft door het Fonds voor arbeidsongevallen van ten onrechte betaalde prestaties.

De stellers van het ontwerp beroepen zich daartoe op het bepaalde in artikel 24, eerste lid, van de genoemde wet van 11 april 1995, naar luid waarvan de Koning "in de desbetreffende wetten en verordeningen de nodige wijzigingen (kan) aanbrengen en opheffingen (kan) verrichten teneinde de bepalingen ervan in overeenstemming te brengen met (de) wet (van 11 april 1995)".

2. Artikel 1 van het ontwerp vervangt artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 teneinde die bepaling met toepassing van artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995, in overeenstemming te brengen met de in die wet opgenomen regels inzake de terugvordering van onverschuldigde betalingen.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot uitvoering van de artikelen 60 en 60bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 een artikel 1ter in te voegen, waarin uitvoering wordt gegeven aan artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet, zoals dat zal luiden eenmaal het is vervangen door de ontworpen bepaling onder artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 3 van het ontwerp beoogt hetzelfde koninklijk besluit van 30 december 1976 te wijzigen en geeft eveneens uitvoering aan artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, met dien verstande dat artikel 3 van het ontwerp - in tegenstelling tot wat voor artikel 2 geldt - niet is gesteund op een nieuwe delegatiebepaling van het ontworpen artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet, doch wel op een delegatiebepaling die nu reeds in die wetsbepaling is opgenomen.

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995, in zoverre het artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet in overeenstemming brengt met de bepalingen van de genoemde wet die de terugvordering van onverschuldigde betalingen regelen en die afwijken van de regeling die terzake in de arbeidsongevallenwet voorkomt.

Artikel 1 van het ontwerp kan derhalve worden ingepast in de door artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 geboden rechtsgrond in de mate dat het ontworpen artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet in overeenstemming wordt gebracht met artikel 17, tweede en derde lid, van de wet van 11 april 1995, waaruit valt af te leiden dat onverschuldigde betalingen door de sociaal verzekerde verworven blijven indien deze niet wist of diende te weten dat hij geen recht meer had op het geheel of een gedeelte van de prestaties ⁽¹⁾.

In de mate evenwel dat artikel 1 van het ontwerp wijzigingen beoogt aan te brengen in artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 die niet beperkt blijven tot het in overeenstemming brengen van die wetsbepaling met de regeling die in de wet van 11 april 1995 is opgenomen op het vlak van de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen, ontbeert artikel 1 van het ontwerp de vereiste rechtsgrond.

Kan immers nog worden aangenomen dat het bepaalde in artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 er niet aan in de weg staat dat de Koning, ter gelegenheid van de uitvoering van dat artikel, de aan te passen wetsbepaling herschikt, dan verdient het daarentegen geen aanbeveling dat de Koning die wetsbepaling ook gaat herschrijven ⁽²⁾ en moet het zonder meer als ontoelaatbaar worden beschouwd dat de Koning de betrokken wetsbepaling aanvult of, ter gelegenheid van de aanpassing van die bepaling, beleidskeuzes maakt die door de wetgever zelf dienen te worden gemaakt.

⁽¹⁾ Artikel 60bis, § 2, tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 stemt hiermee niet overeen en kan dus door de Koning met toepassing van artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 worden aangepast.

⁽²⁾ Omdat op die wijze onzekerheid kan worden geschapen omtrent de bedoeling van de Koning om al dan niet inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wetsbepaling aan te brengen.

Zo put de Koning uit artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 niet de bevoegdheid om artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet aan te vullen met bijkomende delegatiebepalingen waarin Hij zichzelf sommige bevoegdheden toekent. De delegatiebepaling van het ontworpen artikel 60bis, § 1, vierde lid, kan bijgevolg niet in het ontwerp worden behouden.

De Koning put uit artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 evenmin de bevoegdheid om erover te oordelen of de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet al dan niet onder de toepassing vallen van artikel 18, 3°, van de eerstgenoemde wet ⁽³⁾. Uit artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 ("Onverminderd de toepassing van artikel 18, ...") blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest artikel 18, 3°, van die wet van toepassing te maken op de betrokken gevallen; het ontworpen artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet komt evenwel erop neer dat - wat de erin bedoelde gevallen betreft - artikel 18, 3°, van de wet van 11 april 1995 impliciet buiten toepassing wordt verklaard door de Koning ⁽⁴⁾. Artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 verleent de Koning nochtans niet dergelijke bevoegdheid.

⁽³⁾ Overeenkomstig artikel 18, 3°, van de wet van 11 april 1995 kan, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake verjaring, de instelling van sociale zekerheid haar beslissing intrekken en een nieuwe beslissing nemen binnen de termijn voor het instellen van een voorziening bij het bevoegde rechtscollege of, indien de voorziening reeds is ingesteld, tot aan de sluiting van de debatten, wanneer wordt vastgesteld dat de administratieve beslissing is aangetast door een onregelmatigheid of een materiële vergissing.

⁽⁴⁾ Een andere vraag is in welke mate het buiten toepassing laten van artikel 18, 3°, van de wet van 11 april 1995 in overeenstemming is met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, ermee rekening houdend dat het ontworpen artikel 60bis van de arbeidsongevallenwet enkel de terugvordering van door het Fonds voor arbeidsongevallen gedane uitkeringen beoogt en bijgevolg niet de terugvordering van de uitkeringen die door de verzekeraars zijn verricht, wat er voor de sociaal verzekerden op neerkomt dat zij verschillend kunnen worden behandeld al naargelang zij zich dienen te richten tot het Fonds voor arbeidsongevallen of tot een verzekeraar, aangezien in het ene geval niet en in het andere geval wel nog toepassing kan worden gemaakt van artikel 18, 3°, van de wet van 11 april 1995.

4. Het ontworpen artikel 1ter van het koninklijk besluit van 30 december 1976 (artikel 2 van het ontwerp) strekt ertoe de vermeldingen op te sommen die moeten worden opgenomen in de aangetekende brief waarbij het Fonds voor arbeidsongevallen de beslissing tot terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties ter kennis brengt van de getroffene of de rechthebbende. De Koning beoogt met die bepaling uitvoering te geven aan het ontworpen artikel 60bis, § 1, vierde lid, zoals artikel 1 van het ontwerp dat in de arbeidsongevallenwet wil invoegen.

Onder 3 is opgemerkt dat het ontworpen artikel 60bis, § 1, vierde lid, van de arbeidsongevallenwet de vereiste rechtsgrond ontbeert. De ontworpen bepaling onder artikel 2 van het ontwerp, die uitvoering beoogt te geven aan het ontworpen artikel 60bis, § 1, vierde lid, van de arbeidsongevallenwet, kan derhalve evenmin doorgang vinden en dient te vervallen.

5. Artikel 3 van het ontwerp strekt tot het vervangen van artikel 3 van het genoemde koninklijk besluit van 30 december 1976. Voor dergelijke vervanging kan rechtsgrond worden gevonden in het bestaande artikel 60bis, § 1, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet, waarmee het ontworpen artikel 60bis, § 2, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet overeenstemt.

6. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 1 van het ontwerp grondig dient te worden herzien, rekening houdend met de bevoegdheid die artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 aan de Koning toekent, en dat artikel 2 uit het ontwerp moet worden weggelaten bij gebrek aan rechtsgrond.

Bij het formuleren van de hiernavolgende opmerkingen is de Raad van State ervan uitgegaan dat vooralsnog enkel artikel 3 in het ontwerp wordt behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Blijft het ontwerp beperkt tot wat in artikel 3 ervan wordt bepaald, dan wordt de redactie van het opschrift beter aangepast als volgt :

.../...

"Ontwerp van koninklijk besluit tot aanpassing van het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot uitvoering van de artikelen 60 en 60bis van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 aan het handvest van de sociaal verzekerde".

Aanhef

1. Op het einde van het eerste lid van de aanhef kan worden verwezen naar de specifieke rechtsgrond van artikel 3 van het ontwerp en kan worden geschreven : "..., inzonderheid op artikel 60bis, § 1, ingevoegd bij de wet van 24 december 1976 en vervangen bij de wet van 24 december 1999;".

2. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State als volgt :

"Gelet op advies 32.374/1 van de Raad van State, gegeven op 28 februari 2002;".

3. De voordrachtformule dient in de Nederlandse tekst aan te vangen met de woorden "Op de voordracht van ...".

Artikel 3

1. Ingeval de artikelen 1 en 2 van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd worden geschrapt, dient artikel 3 uiteraard tot een nieuw artikel 1 te worden vernummerd en wordt artikel 4 het nieuwe artikel 2. Tevens moeten dan in de inleidende zin van artikel 3 - dat het nieuwe artikel 1 wordt - de datum en het opschrift van het te wijzigen koninklijk besluit worden vermeld.

2. Artikel 3 van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, beoogt artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 december 1976 in overeenstemming te brengen met het bepaalde in artikel 22, § 2, b) en c), van de wet van 11 april 1995. De stellers van het ontwerp doen er goed aan na te gaan of ook de redactie van artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 december 1976 niet meer in overeenstemming moet worden gebracht met artikel 22, § 2, a), van de genoemde wet.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend mettre la réglementation relative aux accidents du travail en concordance avec la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social en ce qui concerne la récupération de prestations payées indûment par le Fonds des accidents du travail.

Pour ce faire, les auteurs du projet se fondent sur l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 précitée, selon lequel le Roi "peut apporter aux dispositions légales et réglementaires concernées, les modifications et abrogations nécessaires afin de les mettre en concordance avec les dispositions de la (...) loi (du 11 avril 1995)".

2. L'article 1^{er} du projet remplace l'article 60bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail afin de mettre cette disposition en concordance avec les règles de la loi du 11 avril 1995 qui concernent la récupération de paiements indus, en application de l'article 24, alinéa 1^{er}, de cette dernière loi.

L'article 2 du projet entend insérer, dans l'arrêté royal du 30 décembre 1976 portant exécution des articles 60 et 60bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, un article 1^{ter} qui pourvoit à l'exécution de l'article 60bis de la loi sur les accidents du travail tel qu'il s'énoncera après son remplacement par la disposition en projet figurant à l'article 1^{er} du projet.

L'article 3 du projet entend modifier le même arrêté royal du 30 décembre 1976 et pourvoit également à l'exécution de l'article 60bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, étant entendu que l'article 3 du projet - contrairement à ce qui vaut pour l'article 2 - n'est pas fondé sur une nouvelle délégation de l'article 60bis, en projet, de la loi sur les accidents du travail, mais bien sur une délégation qui figure déjà actuellement dans cette disposition légale.

3. L'article 1^{er} du projet trouve un fondement légal suffisant dans l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 dans la mesure où il met l'article 60bis de la loi sur les accidents du travail en concordance avec les dispositions de la loi précitée qui règlent la récupération des paiements indus et qui dérogent aux dispositions prévues en la matière par la loi sur les accidents du travail.

L'article 1^{er} du projet peut dès lors trouver son fondement légal dans l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 dans la mesure où l'article 60bis, en projet, de la loi sur les accidents du travail est mis en concordance avec l'article 17, alinéas 2 et 3, de la loi du 11 avril 1995 dont il résulte que les paiements indus restent acquis à l'assuré social si celui-ci ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'il n'avait plus droit à l'intégralité des prestations ou à une partie de celles-ci ⁽¹⁾.

Toutefois, l'article 1^{er} du projet est dénué du fondement légal requis dans la mesure où il entend apporter à l'article 60bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail des modifications qui ne se limitent pas à la mise en concordance de cette disposition légale avec le régime prévu dans la loi du 11 avril 1995 en ce qui concerne la récupération des prestations payées indûment.

En effet, si l'on peut encore admettre que l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 ne fait pas obstacle à ce que le Roi remanie la disposition légale à adapter à l'occasion de la mise en oeuvre de cet article, il n'est pas recommandé, en revanche, que le Roi reformule de surcroît cette disposition légale ⁽²⁾. En outre, il faut tout simplement considérer comme inadmissible que le Roi complète cette disposition légale ou qu'à l'occasion de l'adaptation de celle-ci Il fasse des choix politiques qui incombent au législateur lui-même.

⁽¹⁾ L'article 60bis, § 2, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne concorde pas avec cette disposition et peut donc être adapté par le Roi en application de l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995.

⁽²⁾ Parce que, de cette manière, une ambiguïté pourrait se faire jour quant à l'intention du Roi de modifier ou non cette disposition légale sur le fond.

Ainsi le Roi ne tire-t-Il pas de l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 le pouvoir de compléter l'article 60bis de la loi sur les accidents du travail par des délégations supplémentaires en vertu desquelles Il se confère Lui-même certains pouvoirs. La délégation prévue à l'article 60bis, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, ne peut dès lors être maintenue dans le projet.

L'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 ne confère pas davantage au Roi le pouvoir de juger si les cas visés à l'article 60bis, en projet, de la loi sur les accidents du travail sont soumis ou non à l'application de l'article 18, 3°, de la loi citée en premier ⁽³⁾. Il résulte de l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 ("Sans préjudice de l'article 18, ...") que l'intention du législateur était de rendre l'article 18, 3°, de cette loi applicable aux cas visés; l'article 60bis, en projet, de la loi sur les accidents du travail emporte toutefois qu'en ce qui concerne les cas visés, le Roi déclare implicitement l'article 18, 3°, de la loi du 11 avril 1995 inapplicable ⁽⁴⁾. L'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 ne confère toutefois pas un tel pouvoir au Roi.

⁽³⁾ Conformément à l'article 18, 3°, de la loi du 11 avril 1995, l'institution de sécurité sociale peut, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription, rapporter sa décision et en prendre une nouvelle dans le délai d'introduction d'un recours devant la juridiction compétente ou, si un recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats lorsqu'il est constaté que la décision administrative est entachée d'irrégularité ou d'erreur matérielle.

⁽⁴⁾ Une autre question qui se pose est de savoir dans quelle mesure le fait de rendre inapplicable l'article 18, 3°, de la loi du 11 avril 1995 peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, compte tenu du fait que l'article 60bis, en projet, de la loi sur les accidents du travail vise uniquement la récupération des prestations octroyées par le Fonds des accidents du travail et non, dès lors, la récupération des indemnités versées par les assureurs, ce qui signifie pour les assurés sociaux qu'ils peuvent être traités différemment selon qu'ils doivent s'adresser au Fonds des accidents du travail ou à un assureur, dès lors que l'article 18, 3°, de la loi du 11 avril 1995 ne peut plus être appliqué dans le premier cas, mais bien dans l'autre.

4. L'article 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 (article 2 du projet) a pour objet d'énumérer les mentions qui doivent figurer dans la lettre recommandée par laquelle le Fonds des accidents du travail notifie la décision de récupération de prestations payées indûment à la victime ou à l'ayant droit. Par cette disposition, le Roi entend pourvoir à l'exécution de l'article 60bis, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, que l'article 1^{er} du projet vise à insérer dans la loi sur les accidents du travail.

Il a été observé au point 3 que l'article 60bis, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, de la loi sur les accidents du travail, est dépourvu du fondement légal requis. Par conséquent, la disposition envisagée par l'article 2 du projet, qui entend pourvoir à l'exécution de l'article 60bis, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, de la loi sur les accidents du travail, ne peut davantage être adoptée et doit être omise.

5. L'article 3 du projet tend à remplacer l'article 3 de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 précité. Pareil remplacement trouve son fondement légal dans l'actuel article 60bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi sur les accidents du travail auquel correspond l'article 60bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur les accidents du travail.

6. Il résulte de ce qui précède que l'article 1^{er} du projet devra être remanié en profondeur compte tenu du pouvoir conféré au Roi par l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995, et qu'à défaut de fondement légal l'article 2 doit être omis du projet.

Pour formuler les observations ci-dessous, le Conseil d'Etat a considéré que seul l'article 3 est maintenu dans le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Si le projet se limite à la disposition de l'article 3, il serait préférable d'adapter l'intitulé comme suit :

"Projet d'arrêté royal adaptant l'arrêté royal du 30 décembre 1976 portant exécution des articles 60 et 60bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail à la charte de l'assuré social".

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, on pourrait faire référence au fondement légal spécifique de l'article 3 du projet et écrire : "..., notamment l'article 60bis, § 1^{er}, inséré par la loi du 24 décembre 1976 et remplacé par la loi du 24 décembre 1999;".

2. On rédigera l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'Etat comme suit :

"Vu l'avis 32.374/1 du Conseil d'Etat, donné le 28 février 2002;".

3. Dans le texte néerlandais, il y a lieu de rédiger le début de la formule de proposition comme suit : "Op de voordracht van ...".

Article 3

1. Au cas où les articles 1^{er} et 2 du projet tel qu'il est soumis pour avis seraient supprimés, l'article 3 deviendra évidemment le nouvel article 1^{er} et l'article 4 le nouvel article 2. Dans cette hypothèse, la phrase liminaire de l'article 3 - qui deviendra le nouvel article 1^{er} - mentionnera également la date et l'intitulé de l'arrêté royal qui sera modifié.

2. L'article 3 du projet tel qu'il est soumis pour avis entend mettre l'article 3 de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 en concordance avec l'article 22, § 2, b) et c), de la loi du 11 avril 1995. Il serait bon que les auteurs du projet vérifient si, par ailleurs, la formulation de l'article 2 de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 ne doit plus être alignée sur celle de l'article 22, § 2, a), de la loi précitée.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

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

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME