

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.448/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.448/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 oktober 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971", heeft op 13 december 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 26 octobre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 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", a donné le 13 décembre 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de datum van inwerkingtreding te bepalen van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1971 houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Die datum wordt vastgesteld op 1 januari 1999.

Wat dat betreft rijst evenwel een probleem van rechtsgrond.

2. De Minister van Sociale Zaken geeft met het voorliggende ontwerp uitvoering aan de opdracht die hem wordt verleend in artikel 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 en die erin bestaat dat hij de datum van inwerkingtreding van dat besluit dient te bepalen.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 10 augustus 2001 houdende de aanpassing van de arbeidsongevallenverzekering aan de Europese richtlijnen betreffende de directe verzekering met uitzondering van de levensverzekering, beschikken evenwel de artikelen van het koninklijk besluit van 14 januari 1999, die het om advies voorgelegde ontwerp in werking beoogt te stellen met ingang van 1 januari 1999, niet langer over de vereiste rechtsgrond.

De artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 vonden immers rechtsgrond in artikel 53 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, dat werd opgeheven door artikel 15 van de wet van 10 augustus 2001 en niet werd vervangen. Artikel 3 van het voornoemde besluit vond rechtsgrond in de artikelen 52 en 52bis van de arbeidsongevallenwet. Artikel 52 van de laatstgenoemde wet werd echter door artikel 13 van de wet van 10 augustus 2001 vervangen door een bepaling die een andere inhoud heeft dan het vervangen wetsartikel 52, zodat deze laatste bepaling geen rechtsgrond meer biedt voor artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 januari 1999. Artikel 52bis van de arbeidsongevallenwet werd opgeheven door artikel 14 van de wet van 10 augustus 2001 en werd niet vervangen.

.../...

De ontworpen regeling kan derhalve enkel worden geacht een voldoende rechtsgrond te hebben tot op de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 10 augustus 2001, die de genoemde artikelen 52, 52bis en 53 van de arbeidsongevallenwet hebben opgeheven of vervangen, dit is tot op 16 september 2001. De gelding van de ontworpen regeling niet beperken tot 16 september 2001 zou erop neerkomen dat de minister een regeling in werking houdt voor een periode waarin voor die regeling niet langer rechtsgrond bestaat.

Onverminderd de hiernavolgende opmerkingen, zou derhalve in artikel 1⁽¹⁾ van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit moeten worden bepaald dat het koninklijk besluit van 14 januari 1999 enkel van 1 januari 1999 tot 16 september 2001 uitwerking heeft.

3. De opheffing van het zo-even genoemde artikel 53 van de arbeidsongevallenwet door de wet van 10 augustus 2001 heeft eveneens tot gevolg dat een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 21 december 1971, dat door het in werking te stellen koninklijk besluit van 14 januari 1999 wordt gewijzigd, geen rechtsgrond meer hebben⁽²⁾. Ook wat die bepalingen van het koninklijk besluit van 21 december 1971 betreft, moet in een andere wettelijke basis worden voorzien.

4. Afgezien van de vorige opmerkingen betreffende de rechtsgrond, kan de vraag worden opgeworpen of het inderdaad effectief de bedoeling is om alle bepalingen van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 ongewijzigd van toepassing te laten voor de toekomst, rekening houdend met de recente aanpassing van de arbeidsongevallenverzekering aan de Europese richtlijnen betreffende de directe verzekering⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zie de opmerking 3 bij artikel 1 van het ontwerp.

⁽²⁾ Dat is het geval voor verscheidene artikelen van het koninklijk besluit van 21 december 1971 die betrekking hebben op de werking van de verzekeringsinstellingen. Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de wijziging van het genoemde koninklijk besluit door het koninklijk besluit van 10 november 2001 tot uitvoering van de wet van 10 augustus 2001 houdende aanpassing van de arbeidsongevallenverzekering aan de Europese richtlijnen betreffende de directe verzekering met uitzondering van de levensverzekering.

⁽³⁾ Zie de reeds genoemde wet van 10 augustus 2001 en het uitvoeringsbesluit van 10 november 2001.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Begroetingsformule

De begroetingsformule dient te worden vervangen door de vermelding van de Minister van Sociale Zaken.

Aanhef

1. Gelet op wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond, kan worden gebillijkt dat in het eerste lid van de aanhef geen melding wordt gemaakt van de wijzigende wet van 10 augustus 2001.

Wel dient op het einde van de Nederlandse tekst van het betrokken lid te worden geschreven "... en op artikel 53;" in plaats van "... en artikel 53;".

2. Het koninklijk besluit van 21 december 1971, waaraan in het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd, strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. De verwijzing naar het betrokken koninklijk besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid wordt bijgevolg beter uit de aanhef weggelaten.

3. Op het einde van het vierde lid van de aanhef - dat het derde lid dient te worden - vervange men de woorden "van 21 mei 2001" door de woorden "gegeven op 21 mei 2001".

4. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, vermeld men het nummer van dat advies (32.448/1).

Artikel 1

1. Om de reden vermeld onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, dient in artikel 1 van het ontwerp te worden bepaald dat het koninklijk besluit van 14 januari 1999 slechts uitwerking heeft van 1 januari 1999 tot 16 september 2001.

2. Wat de terugwerkende kracht betreft waarmee het koninklijk besluit van 14 januari 1999 in werking wordt gesteld, rijst de vraag of alle onderdelen van dat besluit zich in dezelfde mate lenen tot een retroactieve werking en of de retroactiviteit goed verenigbaar is met de praktische werkbaarheid van alle in werking gestelde regels.

In dat verband verduidelijkte de gemachtigde van de regering dat de terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 een regularisend effect heeft.

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent de stellers van het ontwerp er niettemin te moeten op wijzen dat het geven van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de dienst en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 14 januari 1999 in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, is ze toelaatbaar.

3. Indien, zoals in het voorliggende ontwerp, het bepalend gedeelte uit slechts één artikel bestaat, schrijve men niet "Artikel 1", doch wel "Enig artikel".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 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.

Cette date est fixée au 1^{er} janvier 1999.

A ce propos, il existe un problème quant au fondement légal.

2. Dans le projet à l'examen, le Ministre des Affaires sociales met en oeuvre la délégation qui lui est donnée par l'article 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 1999, aux termes duquel il doit fixer la date de l'entrée en vigueur de cet arrêté.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, les articles de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 que le projet soumis pour avis vise à mettre en vigueur au 1^{er} janvier 1999, ne disposent plus du fondement légal requis.

En effet, les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 trouvaient leur fondement légal dans l'article 53 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, lequel a été abrogé par l'article 15 de la loi du 10 août 2001 et n'a pas été remplacé. L'article 3 de l'arrêté précité puisait son fondement légal dans les articles 52 et 52bis de la loi sur les accidents du travail. Cet article 52 a cependant été remplacé par l'article 13 de la loi du 10 août 2001, qui contient une disposition dont le contenu est différent de celui de l'article 52 remplacé, de telle sorte que ce dernier ne procure plus de fondement légal à l'article 3 de l'arrêté royal du 14 janvier 1999. Quant à l'article 52bis de la loi sur les accidents du travail, il a été abrogé par l'article 14 de la loi du 10 août 2001 et n'a pas été remplacé.

La disposition en projet ne peut dès lors être réputée avoir un fondement légal suffisant que jusqu'à la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 10 août 2001 qui ont abrogé ou remplacé les articles 52, 52bis et 53, précités, de la loi sur les accidents du travail, soit jusqu'au 16 septembre 2001. En ne limitant pas au 16 septembre 2001 la validité des dispositions en projet, le ministre maintiendrait une réglementation en vigueur pendant une période où cette réglementation n'a plus de fondement légal.

Sans préjudice des observations formulées ci-dessous, il faudrait dès lors prévoir dans l'article 1^{er} ⁽¹⁾ du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis que l'arrêté royal du 14 janvier 1999 ne produit ses effets que du 1^{er} janvier 1999 au 16 septembre 2001.

3. Il découle également de l'abrogation, par la loi du 10 août 2001, de l'article 53 précité de la loi sur les accidents du travail qu'un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, modifié par l'arrêté royal du 14 janvier 1999 dont l'entrée en vigueur est ici prévue, n'ont plus de fondement légal ⁽²⁾. Pour ces dispositions de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 également, il y a lieu de prévoir une autre base légale.

4. Indépendamment des observations précédentes sur le fondement légal, la question peut être posée de savoir si l'intention est effectivement de faire en sorte que toutes les dispositions de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 demeurent applicables telles quelles dans le futur, compte tenu de l'adaptation récente de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir l'observation 3 relative à l'article 1^{er} du projet.

⁽²⁾ C'est le cas de plusieurs articles de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 qui concernent le fonctionnement des organismes assureurs. La modification de l'arrêté royal précité par l'arrêté royal du 10 novembre 2001 d'exécution de la loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe, à l'exception de l'assurance-vie n'infirmes pas cette constatation.

⁽³⁾ Voir la loi précitée du 10 août 2001 et l'arrêté d'exécution du 10 novembre 2001.

EXAMEN DU TEXTE

Formule de salutation

Il y a lieu de remplacer la formule de salutation par la mention du Ministre des Affaires sociales.

Préambule

1. Vu l'observation formulée sur le fondement légal des dispositions en projet au point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal, il peut se justifier de ne pas mentionner la loi modificative du 10 août 2001 dans le premier alinéa du préambule.

A la fin du texte néerlandais de l'alinéa concerné, il faut cependant écrire "..., en op artikel 53;" au lieu de "..., en artikel 53;".

2. L'arrêté royal du 21 décembre 1971, auquel fait référence le deuxième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement légal au projet et n'est pas modifié ou abrogé par ce dernier. La référence à l'arrêté royal concerné n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension de la disposition en projet. Par conséquent, il serait préférable d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

3. A la fin du quatrième alinéa du préambule - qui doit devenir le troisième alinéa -, on remplacera les mots "du 21 mai 2001" par les mots "donné le 21 mai 2001".

4. Dans l'alinéa du préambule se référant à l'avis du Conseil d'Etat, on mentionnera le numéro de cet avis (32.448/1).

Article 1^{er}

1. Pour le motif indiqué au point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y a lieu de préciser dans l'article 1^{er} du projet que l'arrêté royal du 14 janvier 1999 ne produit ses effets que du 1^{er} janvier 1999 au 16 septembre 2001.

2. En ce qui concerne l'effet rétroactif dont est assortie la mise en vigueur de l'arrêté royal du 14 janvier 1999, la question se pose de savoir si toutes les parties de cet arrêté se prêtent dans la même mesure à une mise en vigueur rétroactive et si la rétroactivité est bien compatible avec l'applicabilité pratique de toutes les règles mises en vigueur.

A cet égard, le délégué du gouvernement a précisé que l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 a un effet régulateur.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime néanmoins devoir attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que si l'effet rétroactif s'appuie sur un fondement légal, s'il se rapporte à une règle qui, dans le respect du principe d'égalité, accorde des avantages ou dans la mesure où il s'impose pour assurer le bon fonctionnement du service et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

L'effet rétroactif ne peut être admis que si la rétroactivité de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 14 janvier 1999 peut s'inscrire dans l'un des cas énumérés.

3. Lorsque, comme dans le projet à l'examen, le dispositif ne comporte qu'un seul article, il convient d'écrire "Article unique" et non "Article 1^{er}".

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. BECKERS,

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME