

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.867/1
VAN 27 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 januari 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot uitvoering van sommige bepalingen van artikel 59^{quater} van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"le monde entier traverse actuellement une crise économique et financière. La Belgique est également durement touchée. Le plan de relance présenté par le gouvernement le 11 décembre 2008 prévoit une série de mesures destinées à rétablir la confiance à court terme et à accroître la sécurité à long terme. Le plan de relance européen annoncé par la Commission le 26 novembre 2008 appelle les gouvernements des Etats membres à prendre des mesures ciblées, promptes et temporaires, qui puissent être rapidement instaurées. Les mesures annoncées par le gouvernement s'inscrivent dans le cadre de cette recommandation. Elles doivent aider tant les ménages que les entreprises à surmonter cette période difficile;

A la lumière de la recommandation européenne, le gouvernement estime primordial de conférer, dans les plus brefs délais, une base réglementaire à l'ensemble des mesures contenues dans le plan de relance du 11 décembre 2008. La plupart de ces mesures entrent en effet en vigueur le 1^{er} janvier 2009 ou doivent produire des effets bénéfiques sur l'économie au moins à partir de cette date;

Le gouvernement entend aussi adresser un signal fort aux acteurs économiques et à la population en adoptant toutes les mesures simultanément, en ce compris celles qui entreront en vigueur à une date ultérieure. En effet, le plan de relance forme un tout indivisible aux yeux du gouvernement".

De aangehaalde motivering doet ervan blijken dat de ontworpen regeling moet worden begrepen tegen de achtergrond van het herstelplan dat de regering op 11 december 2008 heeft goedgekeurd en waarin maatregelen in het vooruitzicht worden gesteld die ertoe strekken om op korte termijn het verlies aan vertrouwen tegen te gaan waarmee de uitzonderlijke economische en financiële crisis ook in België is gepaard gegaan. De in het vooruitzicht gestelde maatregelen dienen bovendien op langere termijn voor meer zekerheid te zorgen.

Zoals in de motivering wordt vermeld, beoogt de regering een krachtig signaal te geven aan de economische actoren en aan de bevolking door alle maatregelen samen door te voeren, ook die maatregelen die op een latere datum in werking treden, ermee rekening houdende dat het herstelplan voor de regering een ondeelbaar geheel vormt.

In het licht van hetgeen voorafgaat aanvaardt de Raad van State, afdeling wetgeving, de motivering van het spoedeisende karakter van de voorliggende adviesaanvraag, evenals de gelijkaardige motivering die is opgenomen in de adviesaanvragen met betrekking tot diverse andere ontwerpen die in deze periode om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

De beleidsvisie die erin bestaat om uiteenlopende maatregelen onder de noemer van de concretisering van het herstelplan door te voeren, kan immers zeer zeker een globale benadering van de betrokken maatregelen rechtvaardigen. Niettemin meent de Raad van State, afdeling wetgeving, erop te moeten wijzen dat, wil de regering effectief aan de economische actoren en aan de bevolking, het krachtige signaal geven waarvan melding wordt gemaakt in de motivering, de in dat kader te nemen maatregelen niet enkel gericht, tijdig en tijdelijk dienen te zijn, maar ook in een korte tijdspanne na het principieel aannemen van het herstelplan gerealiseerd moeten worden.

Toegepast op de motivering die is vereist om spoedeisende adviesaanvragen bij de Raad van State te verantwoorden - waarbij in het bijzonder moet worden aangetoond dat geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen) -, komt dat erop neer dat een dergelijke, in algemene bewoordingen gestelde motivering, slechts voor een in de tijd zeer beperkte periode valt te billijken en dat voor andere toekomstige maatregelen een meer op de concrete regeling toegespitste en specifieke motivering van het spoedeisende karakter van adviesaanvragen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State zal zijn vereist. Er anders over oordelen zou, mede gelet op de algemene bewoordingen van de motivering van het spoedeisende karakter van de voorliggende adviesaanvraag, het risico in zich sluiten van uitholling van het vereiste van motivering van spoedeisende adviesaanvragen bij de Raad van State, hetgeen uiteraard niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest toen hij dat vereiste heeft ingeschreven in het voornoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State.

*

* *

.../...

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, in het kader van het herstelplan dat de regering op 11 december 2008 heeft goedgekeurd, de jaarlijkse bijdrage op de reservefondsen van de verzekeringsmaatschappijen met ingang van 1 januari 2009 voor een periode van drie jaar te verminderen van 4% ¹ tot 0,9%.

2. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 59, 7/, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. De betrokken bepaling luidt:

"Het Fonds voor arbeidsongevallen wordt gestijfd door:

(...)

7/ een bijdrage op de door de Koning bepaalde reservefondsen, ten laste van de verzekeringsondernemingen. Het bedrag van deze bijdrage wordt door de Koning vastgesteld;

(...)".

Het in het eerste lid van de aanhef eveneens vermelde artikel 59^{quater} van de arbeidsongevallenwet biedt geen rechtsgrond. Het ontwerp regelt immers niet de wijze van berekening, inning of invordering van de jaarlijkse bijdrage. De vermelding van artikel 59^{quater} dient dan ook te worden geschrapt.

⁽¹⁾ Namelijk de som van 1% (het vast percentage) en 3% (het veranderlijk percentage). Zie artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot uitvoering van sommige bepalingen van artikel 59^{quater} van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.867/1
DU 27 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 22 janvier 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

"le monde entier traverse actuellement une crise économique et financière. La Belgique est également durement touchée. Le plan de relance présenté par le gouvernement le 11 décembre 2008 prévoit une série de mesures destinées à rétablir la confiance à court terme et à accroître la sécurité à long terme. Le plan de relance européen annoncé par la Commission le 26 novembre 2008 appelle les gouvernements des Etats membres à prendre des mesures ciblées, promptes et temporaires, qui puissent être rapidement instaurées. Les mesures annoncées par le gouvernement s'inscrivent dans le cadre de cette recommandation. Elles doivent aider tant les ménages que les entreprises à surmonter cette période difficile;

A la lumière de la recommandation européenne, le gouvernement estime primordial de conférer, dans les plus brefs délais, une base réglementaire à l'ensemble des mesures contenues dans le plan de relance du 11 décembre 2008. La plupart de ces mesures entrent en effet en vigueur le 1^{er} janvier 2009 ou doivent produire des effets bénéfiques sur l'économie au moins à partir de cette date;

Le gouvernement entend aussi adresser un signal fort aux acteurs économiques et à la population en adoptant toutes les mesures simultanément, en ce compris celles qui entreront en vigueur à une date ultérieure. En effet, le plan de relance forme un tout indivisible aux yeux du gouvernement".

Il ressort de la motivation invoquée que les dispositions en projet doivent se concevoir dans le cadre du plan de relance que le gouvernement a approuvé le 11 décembre 2008 et qui prévoit des mesures destinées à rétablir, à court terme, la confiance entamée par la crise économique et financière exceptionnelle à laquelle la Belgique est également confrontée. Les mesures envisagées doivent en outre accroître la sécurité à long terme.

Ainsi qu'il est mentionné dans la motivation, le gouvernement entend adresser un signal fort aux acteurs économiques et à la population en adoptant toutes les mesures simultanément, en ce compris celles qui entreront en vigueur à une date ultérieure, étant entendu que le plan de relance constitue un ensemble indivisible aux yeux du gouvernement.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, accepte la motivation de l'urgence invoquée dans la présente demande d'avis, ainsi que

.../...

la motivation analogue figurant dans les demandes d'avis concernant divers autres projets soumis actuellement au Conseil d'État.

En effet, l'option qui consiste à adopter des mesures hétérogènes au titre de la concrétisation du plan de relance, permet très certainement de justifier une approche globale des mesures concernées. Néanmoins, le Conseil d'État, section de législation, estime devoir souligner que, si le gouvernement entend effectivement adresser aux acteurs économiques et à la population le signal fort mentionné dans la motivation, les mesures à prendre dans ce cadre doivent être non seulement ciblées, promptes et temporaires, mais doivent également être instaurées dans les plus brefs délais après l'adoption de principe du plan de relance.

En ce qui concerne l'urgence des demandes d'avis soumises au Conseil d'État - on notera tout particulièrement à cet égard qu'il faut prouver qu'il n'était pas possible de recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État (communication de l'avis dans un délai de trente jours) -, cela signifie qu'une telle motivation, formulée en des termes généraux, ne peut se justifier que pour une période très limitée dans le temps et que pour les autres mesures à venir, une motivation spéciale de l'urgence, davantage axée sur la réglementation concrète, sera requise, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État. Toute autre option risquerait, compte tenu notamment des termes généraux dans lesquels la motivation de l'urgence de la présente demande d'avis est formulée, de vider de sa substance la motivation requise pour les demandes d'avis urgent soumises au Conseil d'État, ce qui ne peut évidemment avoir été l'intention du législateur lorsqu'il a inscrit cette condition dans l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, précité, des lois sur le Conseil d'État.

*

* *

.../...

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend, dans le cadre du plan de relance que le gouvernement a approuvé le 11 décembre 2008, abaisser de 4% ¹ à 0,9% la cotisation annuelle sur les réserves des entreprises d'assurance à partir du 1^{er} janvier 2009 pour une période de trois ans.

2. Le projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 59, 7/, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. La disposition concernée s'énonce comme suit:

par: "Le Fonds des accidents du travail est alimenté

(...)

7/ une cotisation sur les réserves fixées par le Roi, à charge des entreprises d'assurances. Le montant de cette cotisation est fixé par le Roi;

(...)".

L'article 59^{quater} de la loi sur les accidents de travail, mentionné également au premier alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique. En effet, le projet ne règle pas les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation annuelle. Il convient dès lors de supprimer la mention de l'article 59^{quater}.

⁽¹⁾ À savoir la somme de 1% (le pourcentage fixe) et 3% (le pourcentage variable). Voir l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. SOMERS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME