KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.532/1
VAN 3 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 13 juni 2012 door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken, belast met beroepsrisico's verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, 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:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Krachtens artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 zijn werkgevers verplicht een arbeidsongevallenverzekering aan te gaan bij een verzekeringsonderneming. Werkgevers die dit verzuimen, worden ambtshalve aangesloten en zijn bijdragen verschuldigd aan het Fonds voor arbeidsongevallen (zie de artikelen 50 en 59, 4°, van de arbeidsongevallenwet en artikel 59 van het koninklijk besluit van 21 december 1971 ‘houdende uitvoering van sommige bepalingen van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971’).

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de mogelijkheid in te voeren om, onder bepaalde voorwaarden, gedeeltelijk vrij te stellen van het betalen van die bijdragen. In de adviesaanvraag licht de Staatssecretaris de ontworpen regeling als volgt toe:

> “L’objet de ce projet d’arrêté royal est d’introduire dans la réglementation concernant les accidents du travail la possibilité de moduler la cotisation d’affiliation d’office dans des circonstances atténuantes spécifiques et sous le contrôle du comité de gestion.
>
> En effet, l’employeur qui néglige de conclure un contrat d’assurance auprès d’un assureur agréé est redevable au FAT d’une cotisation d’affiliation d’office pour chaque travailleur qui est ou a été en service au cours d’un mois civil (…). En raison de son caractère forfaitaire, la cotisation peut être beaucoup plus élevée qu’une prime d’assurance calculée par rapport au risque réel à couvrir.
>
> En réponse à la suggestion du médiateur fédéral, le comité de gestion du Fonds des accidents du travail s’est donc penché sur la possibilité de renoncer à une application stricte de la loi dans des situations où des circonstances atténuantes peuvent être invoquées et a approuvé le projet de texte qui vous est soumis pour avis. II a également été admis par le Comité de gestion et je souscris à cette proposition, que les demandes introduites avant la modification réglementaire pourraient être examinées, dans les limites de la prescription (3 ans).”

De nieuwe regels worden als een afdeling 3*ter* in het koninklijk besluit van 30 december 1976 ‘tot uitvoering van sommige bepalingen van artikel 59*quater* van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971’ ingevoegd.

RECHTSGROND

2. Voor de nieuwe regels wordt rechtsgrond gezocht in artikel 59*quater*, vierde lid, van de arbeidsongevallenwet.

Artikel 59*quater* van de arbeidsongevallenwet luidt:

> “De Koning bepaalt de wijze van berekening, inning en invordering van de bedragen, bedoeld bij de artikelen 59, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 14° en 59*bis*.
>
> De schuldenaar die de bedragen, bedoeld in het eerste lid, niet binnen de door de Koning vastgestelde termijnen stort, is aan het Fonds voor arbeidsongevallen een opslag en een verwijlinterest verschuldigd. De Koning bepaalt het bedrag, de toepassingsvoorwaarden, de inning en de invordering van deze opslag en van deze verwijlinteresten.
>
> De opslag mag evenwel niet meer bedragen dan 10 pct. van de verschuldigde bedragen en de op deze bedragen berekende verwijlintrest is gelijk aan de wettelijke rentevoet vastgesteld in artikel 2 van de wet van 5 mei 1865 betreffende de lening tegen intrest.
>
> De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder het Fonds voor arbeidsongevallen enerzijds kan afzien van de invordering van de bedragen bedoeld in artikel 59, 3° en 4°, en anderzijds de werkgever, de reder en de verzekeringsonderneming vrijstelling of vermindering kan verlenen van de opslag en van de verwijlintrest bedoeld in het tweede lid.”

Het vierde lid van dit artikel machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder het Fonds:

1) vrijstelling of vermindering kan verlenen van de opslag en de verwijlinteresten bedoeld in het tweede lid;

2) kan afzien van de invordering van de bedragen bedoeld in artikel 59, 3° en 4°.

In de ontworpen regeling gaat het niet om opslag of verwijlinteresten, doch om de bijdragen bedoeld in artikel 59, 4°, van de arbeidsongevallenwet. Aan het vierde lid van artikel 59*quater* ontleent de Koning echter slechts de bevoegdheid om af te zien van de “invordering” en daaraan heeft hij uitvoering gegeven met artikel 10, § 4, van het koninklijk besluit van 30 december 1976:

> “Het Fonds kan afzien van de invordering door gedwongen tenuitvoerlegging van de bedragen bedoeld bij artikel 59, 3° en 4° van de wet, onder de voorwaarden die het Beheerscomité vaststelt bij reglement goedgekeurd door de Minister die de arbeidsongevallenwetgeving in zijn bevoegdheid heeft en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, wanneer de invordering te onzeker of te bezwarend is in verhouding tot het in te vorderen bedrag.”

Aangezien het in artikel 59*quater*, vierde lid, van de arbeidsongevallenwet in verband met de bijdragen bedoeld in artikel 59, 4°, enkel gaat over het (afzien van het) invorderen[1] van de verschuldigde bijdragen, doch niet over het verlenen van vrijstelling of vermindering van de bijdragen, kan de Koning op grond van die bepaling geen regeling voor het toekennen van gedeeltelijke vrijstelling aannemen.

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet geen andere rechtsgrond die de Koning de bevoegdheid verleent om een vrijstellingsregime in te voeren.

De conclusie is derhalve dat, behoudens indien alsnog een deugdelijke rechtsgrond kan worden gevonden of wordt gecreëerd, het ontwerp geen doorgang kan vinden.

---

[1] In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 8*ter*, eerste lid, wordt gewag gemaakt van “een gedeeltelijke vrijstelling (…) van de invordering van de bedragen beoogd in artikel 59, [4°]”. Dit getuigt van verwarring tussen “vrijstellen” – waarbij het verschuldigd zijn van de bijdragen ongedaan wordt gemaakt – en het afzien van het invorderen – waarbij, ondanks het verschuldigd zijn van de bijdragen, wordt beslist om niet in te vorderen. In de Franse tekst van het artikel is overigens geen sprake van invordering (“l’exonération partielle des montants visés à l’article 59, [4°]”), wel in het opschrift van afdeling 3*ter* (“Recouvrement des cotisations d’affiliation d’office dues”).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

W. GEURTS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.532/1
DU 3 JUILLET 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'État aux Affaires sociales, chargé des Risques professionnels, le 13 juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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 :

PORTÉE DU PROJET

1. En vertu de l'article 49 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail, les employeurs sont tenus de souscrire une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances. Les employeurs qui s'abstiennent de le faire, sont affiliés d'office et sont redevables de cotisations au Fonds des accidents du travail (voir les articles 50 et 59, 4°, de la loi sur les accidents du travail et l'article 59 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').

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer, dans des conditions déterminées, la possibilité d'une exonération partielle du paiement de ces cotisations. Dans la demande d'avis, le Secrétaire d'État précise le régime en projet comme suit :

> « L'objet de ce projet d'arrêté royal est d'introduire dans la réglementation concernant les accidents du travail la possibilité de moduler la cotisation d'affiliation d'office dans des circonstances atténuantes spécifiques et sous le contrôle du comité de gestion.
>
> En effet, l'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'un assureur agréé est redevable au FAT d'une cotisation d'affiliation d'office pour chaque travailleur qui est ou a été en service au cours d'un mois civil (…). En raison de son caractère forfaitaire, la cotisation peut être beaucoup plus élevée qu'une prime d'assurance calculée par rapport au risque réel à couvrir.
>
> En réponse à la suggestion du médiateur fédéral, le comité de gestion du Fonds des accidents du travail s'est donc penché sur la possibilité de renoncer à une application stricte de la loi dans des situations où des circonstances atténuantes peuvent être invoquées et a approuvé le projet de texte qui vous est soumis pour avis. II a également été admis par le Comité de gestion et je souscris à cette proposition, que les demandes introduites avant la modification réglementaire pourraient être examinées, dans les limites de la prescription (3 ans) ».

Les nouvelles règles sont insérées sous la forme d'une section 3*ter* dans 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'.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le fondement juridique des nouvelles règles est recherché dans l'article 59*quater*, alinéa 4, de la loi sur les accidents du travail.

L’article 59*quater* de la loi sur les accidents du travail dispose :

« Le Roi détermine les modalités de calcul, de perception et de recouvrement des montants, visés aux articles 59, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 14° et 59*bis*.

Le débiteur qui ne verse pas les montants visés à l’alinéa 1er dans les délais fixés par le Roi, est redevable envers le Fonds des accidents du travail d’une majoration et d’un intérêt de retard. Le Roi détermine le montant, les conditions d’application, la perception et le recouvrement de cette majoration et de cet intérêt de retard.

La majoration ne peut toutefois être supérieure à 10 p.c. des montants dus et l’intérêt de retard calculé sur lesdits montants est égal au taux d’intérêt légal fixé à l’article 2 de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt.

Le Roi détermine les conditions dans lesquelles le Fonds des accidents du travail peut, d’une part, renoncer au recouvrement des montants visés à l’article 59, 3° et 4°, et, d’autre part, accorder à l’employeur, l’armateur et à l’entreprise d’assurance l’exonération ou la réduction de la majoration et de l’intérêt de retard, visés à l’alinéa 2 ».

L’alinéa 4 de cet article habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles le Fonds :

1) peut accorder l’exonération ou la réduction de la majoration et de l’intérêt de retard visés à l’alinéa 2;

2) peut renoncer au recouvrement des montants visés à l’article 59, 3° et 4°.

Le régime en projet ne porte pas sur la majoration ou les intérêts de retard, mais sur les cotisations visées à l’article 59, 4°, de la loi sur les accidents de travail. Toutefois, le Roi ne tire de l’alinéa 4 de l’article 59*quater* que le pouvoir de renoncer au « recouvrement » et il y a donné exécution par l’article 10, § 4, de l’arrêté royal du 30 décembre 1976 :

« Le Fonds peut renoncer au recouvrement par voie d’exécution forcée des montants visés à l’article 59, 3° et 4°, de la loi, dans les conditions que le Comité de gestion détermine par règlement approuvé par le Ministre qui a la législation des accidents du travail dans ses attributions et publié au Moniteur belge, lorsque le recouvrement s’avère trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à recouvrer ».

Étant donné que, en ce qui concerne les cotisations visées à l’article 59, 4°, l’article 59*quater*, alinéa 4, de la loi sur les accidents du travail ne vise que la renonciation au

recouvrement [1] des cotisations dues, et non pas l'octroi d'une exonération ou d'une réduction des cotisations, le Roi ne peut, sur la base de cette disposition, adopter de règle relative à l'octroi d'une exonération partielle.

3. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas d'autre fondement juridique attribuant au Roi le pouvoir d'instaurer un régime d'exonération.

À moins de trouver ou de créer encore un fondement juridique adéquat, il y a lieu de conclure dès lors que le projet ne peut être adopté.

---

[1] Le texte néerlandais de l'article 8*ter*, alinéa 1er, en projet fait mention d'une « gedeeltelijke vrijstelling […] van de invordering van de bedragen beoogd in artikel 59, [4°] ». Cela témoigne d'une confusion entre l'exonération (« vrijstellen ») – où la débition des cotisations est annulée – et la renonciation au recouvrement – où il est décidé de ne pas procéder au recouvrement malgré la débition des cotisations. Au demeurant, le texte français de l'article ne fait pas état de recouvrement (« l'exonération partielle des montants visés à l'article 59, [4°] »), mais bien l'intitulé de la section 3*ter* (« Recouvrement des cotisations d'affiliation d'office dues »).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame A. SOMERS, auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

W. GEURTS M. VAN DAMME