RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.679/1
van 12 juli 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanpassing van de interestvoet in de barema’s die worden gebruikt in toepassing van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.679/1
du 12 juillet 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant adaption du taux d’intérêt dans les barèmes utilisés en application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail’

Op 9 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken, belast met beroepsrisico's verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanpassing van de interestvoet in de barema's die worden gebruikt in toepassing van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2013.

*

Le 9 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Sécrétaire d'État aux Affaires sociales, chargé des Risques professionnels à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant adaption du taux d'intérêt dans les barèmes utilisés en application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 juillet 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2013.

*

1. 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 als volgt:

> "Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de noodzaak om zo snel mogelijk het geheel van budgettaire maatregelen uit te voeren die door de regering zijn genomen in de maand juni 2013 teneinde snel het overheidstekort te kunnen terugdringen en aldus de genomen verbintenissen, aangegaan door België ten aanzien van de instellingen van de Europese Unie, te respecteren.
>
> De betreffende bepalingen dienen bovendien reeds in werking te treden op 1 juli 2013.
>
> Het ontwerp kadert in een beslissing die werd genomen tijdens het regeringsconclaaf omtrent de begrotingscontrole 2013."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de berekeningswijze aan te passen van verschillende kapitalen die in het kader van de arbeidsongevallenverzekering worden uitgekeerd door de verzekeringsondernemingen zowel aan de betrokkenen of rechthebbenden als aan het Fonds voor Arbeidsongevallen (hierna: FAO), meer bepaald door de interestvoeten voor ongevallen vanaf 1 januari 2013 te verlagen overeenkomstig de marktvoorwaarden. Daartoe worden vier verschillende koninklijke besluiten gewijzigd.

Er wordt voorzien in een verlaging van de intrestvoet voor de berekening van het kapitaal waarin ten hoogste één derde van de waarde van de aan de getroffene of zijn rechthebbende toekomende rente, op hun vraag, kan worden omgezet (artikelen 1 en 2 van het ontwerp, alsook de bijlage bij het ontwerp).

Voorts worden ook andere interestvoeten verlaagd in de gevallen waarin de verzekeringsondernemingen het kapitaal storten aan het FAO, namelijk de intrestvoet voor de berekening van de vergoedingen voor een blijvende arbeidsongeschiktheid van minder dan 10% (artikel 3) of tussen 10 en 19 % (artikel 4), de intrestvoet voor de berekening van het in kapitaal uitgedrukte bedrag van de vergoedingen of rentes die niet meer mogen worden uitbetaald aan de betrokkenen wegens de toepasselijke regels inzake de cumulatie met een vorm van pensioen (artikel 5), alsook de intrestvoet voor de berekening van het in kapitaal uitgedrukt bedrag van de

rentes van ascendenten die niet meer verschuldigd zijn omdat het slachtoffer 25 jaar oud wordt en niet langer als belangrijkste kostwinner kan worden beschouwd (artikel 6).

Bij artikel 3, 2°, van het ontwerp wordt ten slotte ook het barema vastgelegd voor de berekening van de vergoedingen die bij een arbeidsongeschiktheid van minder dan 10% als kapitaal worden uitgekeerd aan het FAO[1], voor ongevallen die zijn overkomen vanaf 1 januari 2011, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen de gevallen waarin de vaststelling[2] van de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid is gedaan vóór of na 1 juli 2013.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2013 (artikel 7).

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 42*bis*[3], 51*ter*[4] en 59*quinquies*[5], van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. Tevens vindt het rechtsgrond in artikel 45, derde lid,[6] van dezelfde wet, dat niet in de aanhef wordt vermeld.

Het ontworpen besluit vindt daarentegen geen rechtsgrond in artikel 42 van de voormelde wet, waar ten onrechte aan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef. Het heeft immers geen betrekking op de voorwaarden of de modaliteiten (lees: nadere regels) voor, noch op de periodiciteit van de betaling van de vergoedingen, renten of bijslagen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Gelet op hetgeen *sub* 4 werd opgemerkt over de rechtsgrond, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, artikel 42*bis*, ingevoegd bij de wet van 2 juli 1981 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten nr. 128 van 30 december 1982 en 16 december 1996 en bij de wet van 20 juli 2006, artikel 45, derde lid, vervangen bij de wet van 22 februari 1998, artikel 51*ter*, ingevoegd bij de wet van 30 maart 1994 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 december 1996 en bij de wet van 10 augustus 2001, en artikel 59*quinquies*, ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 285 van 31 maart 1984 en gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 530 van 31 maart 1987 en bij de wet van 10 augustus 2001;".

---

[1] Dat vervolgens instaat voor het uitbetalen van de rente aan de getroffene.

[2] Bij een door het FAO bekrachtigde overeenkomst of bij een beslissing van de arbeidsrechtbank.

[3] Wat betreft artikel 5 van het ontwerp.

[4] Wat betreft de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

[5] Wat betreft artikel 6 van het ontwerp.

[6] Wat betreft de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, alsook de bijlage bij het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 3

6. Bij artikel 3, 2°, van het ontwerp wordt het barema vastgesteld voor de berekening van de vergoedingen die bij een arbeidsongeschiktheid van minder dan 10% als kapitaal worden uitgekeerd aan het FAO, voor ongevallen die zijn overkomen vanaf 1 januari 2011. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gevallen waarin de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid is vastgesteld vóór, dan wel na 1 juli 2013. Indien die vaststelling is gebeurd vóór 1 juli 2013, wordt het barema ("E, I, B-95") toegepast dat volgens het huidige artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 12 augustus 1984 enkel gold voor ongevallen overkomen vanaf 1 januari 1995 en voor 1 januari 2011.[7] Indien er nog geen vaststelling is gebeurd, wordt een nieuw, minder voordelig barema ("E, I, B-13") gehanteerd, waardoor de verzekeringsonderneming wegens de lagere interest een hoger kapitaal moet uitkeren. Daardoor ontstaat mogelijk een verschillende behandeling tussen de verzekeringsondernemingen. Voor twee gelijkaardige ongevallen op hetzelfde ogenblik is het immers mogelijk dat in het ene geval het oude en in het andere geval het nieuwe barema wordt toegepast, naargelang het tijdstip waarop de definitieve arbeidsongeschiktheid is vastgesteld, afhankelijk van de evolutie van het letsel. De blijvende arbeidsongeschiktheid wordt immers vastgesteld wanneer het letsel is geconsolideerd.

De gemachtigde verklaarde dat deze situatie veeleer theoretisch is en dat het ogenblik waarop de definitieve arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld, tevens afhangt van de snelheid waarmee de verzekeringsonderneming handelt. Niettemin geeft de Raad van State de stellers van het ontwerp ter overweging om in het licht van het voorgaande na te gaan of geen ander temporeel aanknopingspunt moet worden gekozen voor de overgang van de oude naar de nieuwe regeling, rekening houdend met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

7. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in de inleidende zin van punt 2° te vermelden dat tussen het derde en vierde lid, twee leden (en niet: "een lid") worden ingevoegd.

Artikel 7

8. Overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 juli 2013.

Dergelijke terugwerkende kracht is enkel aanvaardbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

[7] Blijkbaar gaat het om een regularisatie omdat, volgens de gemachtigde, de verzekeringsondernemingen en de FAO voor de ongevallen vanaf 1 januari 2011 dit barema zijn blijven toepassen.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

"[D]e kapitalen moeten gestort worden na de definitieve regeling, d.w.z. dat er consolidatie van de letsels is en dat de graad van BAO wordt vastgesteld in een bekrachtigde overeenkomst of een in kracht van gewijsde gegane beslissing. In de praktijk zijn er geen dergelijke gevallen tussen 1.1 en 30.6.2013.

Bovendien moeten de kapitalen ten vroegste gestort worden voor de twintigste dag van de maand die volgt op de maand waarin hem overeenkomstig artikel 65, zevende lid, van de wet, een afschrift van de bekrachtigde overeenkomst is gezonden of waarin de gerechtelijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden. Dus ten vroegste 20/8/2013. Als het KB na die datum gepubliceerd wordt en de verzekeraar heeft nog op de oude wijze gestort, zal er een regularisatie gevraagd worden."

De vraag rijst of deze feitelijke omstandigheid waar de gemachtigde naar verwijst, de terugwerkende kracht zonder meer kan verantwoorden. Het kapitaal kan weliswaar ten vroegste worden gestort op 20 augustus 2013, maar toch kan niet worden uitgesloten dat in een aantal gevallen de betrokken verzekeringsondernemingen door de ontworpen regeling achteraf beschouwd een hoger kapitaal zullen moeten uitkeren, terwijl zij er op het ogenblik van de vaststelling van de definitieve arbeidsongeschiktheid van mochten uitgaan dat zij slechts een lager kapitaal moesten uitkeren. De Raad van State moet op dat punt dan ook een voorbehoud formuleren.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 comme suit :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de noodzaak om zo snel mogelijk het geheel van budgettaire maatregelen uit te voeren die door de regering zijn genomen in de maand juni 2013 teneinde snel het overheidstekort te kunnen terugdringen en aldus de genomen verbintenissen, aangegaan door België ten aanzien van de instellingen van de Europese Unie, te respecteren.

De betreffende bepalingen dienen bovendien reeds in werking te treden op 1 juli 2013.

Het ontwerp kadert in een beslissing die werd genomen tijdens het regeringsconclaaf omtrent de begrotingscontrole 2013 ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis vise essentiellement à adapter le mode de calcul de différents capitaux, versés dans le cadre de l'assurance contre les accidents du travail par les entreprises d'assurance, tant aux intéressés ou ayants droit qu'au Fonds des accidents du travail (ci-après: FAT), plus précisément en abaissant les taux d'intérêt, conformément aux conditions du marché, pour les accidents survenus à partir du 1er janvier 2013. À cet effet, quatre arrêtés royaux différents sont modifiés.

Un abaissement du taux d'intérêt est prévu pour calculer le capital dans lequel un tiers au maximum de la valeur de la rente revenant à la victime ou à son ayant droit peut être converti à leur demande (articles 1er et 2 du projet, de même que l'annexe du projet).

Ensuite, d'autres taux d'intérêt sont également abaissés lorsque les entreprises d'assurance versent le capital au FAT, à savoir le taux d'intérêt pour le calcul des indemnités d'incapacité permanente de travail inférieure à 10% (article 3) ou se situant entre 10 et 19 % (article 4), le taux d'intérêt pour le calcul du montant, exprimé en capital, des allocations ou rentes ne pouvant plus être versées aux intéressés en raison des règles applicables en matière de cumul avec une forme de pension (article 5), de même que le taux d'intérêt pour le calcul du montant, exprimé en capital, des rentes des ascendants qui ne sont plus dues parce que la victime atteint l'âge de 25 ans et qu'elle ne peut plus être considérée comme la principale source de revenus (article 6).

Enfin, l'article 3, 2°, du projet, fixe également le barème pour le calcul des indemnités qui sont versées sous forme de capital au FAT[1] lors d'une incapacité de travail inférieure à 10%, pour les accidents survenus à partir du 1er janvier 2011, une distinction devant être faite entre les cas où la fixation[2] du degré d'incapacité permanente de travail a été effectuée avant ou après le 1er juillet 2013.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1er juillet 2013 (article 7).

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 42*bis*[3], 51*ter*[4] et 59*quinquies*[5], de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971. Il puise en outre un fondement juridique dans l'article 45, alinéa 3[6], de la même loi, qui ne figure pas dans le préambule.

L'arrêté en projet ne trouve en revanche aucun fondement juridique dans l'article 42 de la loi précitée que vise erronément le premier alinéa du préambule. Il ne concerne

[1] Qui se charge ensuite du paiement de la rente à la victime.

[2] Par un accord entériné par le FAT ou par une décision du tribunal de travail.

[3] En ce qui concerne l'article 5 du projet.

[4] En ce qui concerne les articles 3 et 4 du projet.

[5] En ce qui concerne l'article 6 du projet.

[6] En ce qui concerne les articles 1er et 2 du projet, de même que l'annexe du projet.

en effet pas les conditions ou les modalités du paiement des indemnités, rentes ou allocations ni la périodicité de celui-ci.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Eu égard à l'observation formulée au point 4 concernant le fondement juridique, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, l'article 42*bis*, inséré par la loi du 2 juillet 1981 et modifié par les arrêtés royaux n° 128 des 30 décembre 1982 et 16 décembre 1996 et par la loi du 20 juillet 2006, l'article 45, alinéa 3, remplacé par la loi du 22 février 1998, l'article 51*ter*, inséré par la loi du 30 mars 1994 et modifié par l'arrêté royal du 16 décembre 1996 et par la loi du 10 août 2001, et l'article 59*quinquies*, inséré par l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1984 et modifié par l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 et par la loi du 10 août 2001; ».

DISPOSITIF

Article 3

6. L'article 3, 2°, du projet, fixe le barème pour le calcul des indemnités versées au FAT sous forme de capital dans le cas d'une incapacité de travail inférieure à 10%, pour des accidents survenus à partir du 1er janvier 2011. À cet égard, une distinction est opérée selon les cas où le degré d'incapacité permanente de travail est fixé avant ou après le 1er juillet 2013. Si cette fixation a eu lieu avant le 1er juillet 2013, c'est le barème (« E, I, B-95 ») qui s'applique, lequel aux termes de l'article 3, alinéa 3, actuel, de l'arrêté royal du 12 août 1984, ne s'appliquait qu'aux accidents survenus à partir du 1er janvier 1995 et avant le 1er janvier 2011[7]. Si la fixation n'a pas encore eu lieu, un nouveau barème, moins favorable, (« E, I, B-13 ») est utilisé, obligeant l'entreprise d'assurance à verser un capital plus élevé en raison de l'intérêt plus bas. Ainsi, une différence de traitement peut naître entre les entreprises d'assurance. Pour deux accidents similaires survenant au même moment, il se peut en effet que, dans un cas, l'ancien barème soit appliqué et, dans l'autre, le nouveau, en fonction du moment où l'incapacité définitive de travail est fixée, compte tenu de l'évolution de la lésion. L'incapacité permanente de travail est en effet fixée lorsque la lésion est consolidée.

Le délégué a déclaré que cette situation est plutôt théorique et que le moment auquel l'incapacité définitive de travail est fixée dépend en outre de la diligence dont fera preuve l'entreprise d'assurance. Néanmoins, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet d'examiner, au regard de ce qui précède, s'il ne faut pas opter pour un autre point de référence temporel pour la transition de l'ancien régime au nouveau, compte tenu du principe constitutionnel d'égalité.

[7] Il s'agit ici apparemment d'une régularisation parce que, selon le délégué, les entreprises d'assurance et le FAT ont continué à appliquer ce barème pour les accidents survenus à partir du 1er janvier 2011.

7. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé de mentionner dans la phrase liminaire du point 2° que deux alinéas sont insérés entre les alinéas 3 et 4 (et non: « un alinéa »).

Article 7

8. Conformément à l'article 7 du projet, l'arrêté envisagé rétroagit au 1er juillet 2013.

Un tel effet rétroactif n'est admissible que lorsqu'il existe une base légale à cet effet, que la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le délégué a déclaré à ce sujet ce qui suit :

> "[D]e kapitalen moeten gestort worden na de definitieve regeling, d.w.z. dat er consolidatie van de letsels is en dat de graad van BAO wordt vastgesteld in een bekrachtigde overeenkomst of een in kracht van gewijsde gegane beslissing. In de praktijk zijn er geen dergelijke gevallen tussen 1.1 en 30.6.2013.
>
> Bovendien moeten de kapitalen ten vroegste gestort worden voor de twintigste dag van de maand die volgt op de maand waarin hem overeenkomstig artikel 65, zevende lid, van de wet, een afschrift van de bekrachtigde overeenkomst is gezonden of waarin de gerechtelijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden. Dus ten vroegste 20/8/2013. Als het KB na die datum gepubliceerd wordt en de verzekeraar heeft nog op de oude wijze gestort, zal er een regularisatie gevraagd worden."

On peut se demander si cette circonstance de fait à laquelle le délégué fait référence, peut suffire pour justifier sans plus l'effet rétroactif. Si le capital ne peut être versé que le 20 août 2013 au plus tôt, il ne peut toutefois être exclu que dans un certain nombre de cas, la réglementation en projet obligera, vu rétrospectivement, les entreprises d'assurance concernées à verser un capital plus élevé, alors qu'au moment de la fixation définitive de l'incapacité de travail, elles pouvaient escompter payer un capital moins élevé. Le Conseil d'État se doit dès lors d'émettre une réserve sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME