



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.394/1
van 29 mei 2017

avis 61.394/1
du 29 mai 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Sociale Zaken 'tot
vaststelling van de modellen van
aanvraag tot betaling van
arbeidsongevallen- en
beroepsziektenvergoedingen op
een zichtrekening'

un projet d'arrêté de la Ministre
des Affaires sociales 'portant
fixation des modèles de demande
de paiement d'une indemnité
d'accident du travail ou de maladie
professionnelle sur un compte à
vue'

Op 25 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van de modellen van aanvraag tot betaling van arbeidsongevallen- en beroepsziektenvergoedingen op een zichtrekening'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2017.

*

Le 25 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant fixation des modèles de demande de paiement d'une indemnité d'accident du travail ou de maladie professionnelle sur un compte à vue'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 mai 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mai 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe twee modellen van aanvraagformulier vast te stellen, namelijk een model van aanvraagformulier tot vaststelling van de wijze van betaling op een zichtrekening in België respectievelijk op een zichtrekening in een ander land. Aldus wordt, ten gevolge van de oprichting van het Federaal agentschap voor beroepsrisico's op 1 januari 2017 (hierna, "Fedris") (d.i. de fusie van het Fonds voor arbeidsongevallen met het Fonds voor de beroepsziekten), voorzien in uniforme aanvraagformulieren.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond enerzijds in artikel 9 van het koninklijk besluit van 24 december 1987 'tot uitvoering van artikel 42, tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, betreffende de uitbetaling van de jaarlijkse vergoedingen, van de renten en van de bijlagen', dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 42, tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, en anderzijds, in artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 december 1987 'tot vaststelling van de wijze van betaling van de vergoedingen die verschuldigd zijn krachtens de op 3 juni 1970 gecoördineerde wetten betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten', dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 47 van de wetten 'betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit', gecoördineerd op 3 juni 1970.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp vermelde wet vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp zodat de verwijzing ernaar moet worden weggelaten. Indien de verwijzing door de stellers van het ontwerp noodzakelijk zou worden geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan ze achteraan de aanhef worden opgenomen, ingeleid met "Overwegende" in plaats van met "Gelet op".

4. Het ontwerp moet verwijzen naar het juiste opschrift van de op 3 juni 1970 gecoördineerde wetten. Het tweede lid van de aanhef moet als volgt worden herschreven:

"Gelet op de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, artikel 47;".

Het juiste opschrift van deze wet dient ook te worden gebruikt in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp.

5. Gelet op hetgeen over de rechtsgrond werd opgemerkt moet in het vierde lid van de aanhef enkel worden verwezen naar "artikel 4" in plaats van naar "de artikelen 3 en 4", en in het vijfde lid enkel naar "artikel 9" in plaats van naar "de artikelen 8 en 9". Aan het einde van dit lid dienen de woorden " , vervangen bij het koninklijk besluit van 2 juni 2010" te worden toegevoegd.

6. Het zesde en het zevende lid van de aanhef moeten worden weggelaten. De daarin opgenomen ministeriële besluiten worden immers niet gewijzigd door het om advies voorgelegd ontwerp van ministerieel besluit, maar wel door de afzonderlijke ontwerpen van ministerieel besluit waarvoor de Raad van State, afdeling Wetgeving, vandaag de adviezen 61.395/1 en 61.396/1 uitbrengt.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het om advies voorgelegd ontwerp van ministerieel besluit bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2017.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts geoorloofd onder bepaalde voorwaarden, met name ingeval er 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 diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La date du 1^{er} janvier 2017 a été choisie par cohérence juridique avec l’existence de Fedris (loi du 16 août 2016 portant fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles). En soi, les nouveaux formulaires ne changent pas fondamentalement sur le fond mais plutôt sur la forme puisqu’ils sont adaptés au contexte de la fusion et deviennent communs aux ex-FAT et ex-FMP.

Vu que les projets d’adaptation ont été approuvés en comité de gestion de décembre 2016, la date du 1^{er} janvier 2017 était impossible à tenir vu le parcours des demandes d’avis et accords.

Compte-tenu de l’objet de ces arrêtés ministériels (communiquer un numéro de compte pour le paiement des indemnités et allocations), la rétroactivité ne porte pas atteinte aux droits des citoyens.

Une disposition avec une période transitoire qui confirme que les anciens formulaires seront bien pris en compte jusqu’à une certaine période (la parution du nouvel arrêté ministériel) peut néanmoins bien entendu être ajoutée.”

Uit artikel 17 van de wet van 16 augustus 2016 ‘met betrekking tot de fusie van het fonds voor arbeidsongevallen en het fonds voor de beroepsziekten’ volgt evenwel dat “[t]elkens wanneer een wettelijke of reglementaire bepaling het Fonds voor arbeidsongevallen of het Fonds voor de beroepsziekten vermeldt of bedoelt, (...) die bepaling [moet] worden gelezen alsof zij de Instelling [lees: Fedris] vermeldt of bedoelt”.

De terugwerkende kracht van het ontwerpbesluit is bijgevolg overbodig. Ze zou bovendien niet aanvaardbaar zijn wanneer ze tot gevolg zou hebben dat het gebruik van de oude modellen van aanvraagformulieren vanaf 1 januari 2017 niet rechtsgeldig zou zijn.

Artikel 3 van het om advies voorgelegd ontwerp van besluit dient derhalve te worden weggelaten, teneinde ervoor te zorgen dat de nieuwe modellen van aanvraagformulieren pas moeten worden gebruikt vanaf de tiende dag na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer deux modèles de formulaire de demande, à savoir un modèle de formulaire de demande fixant les modalités de paiement respectivement sur un compte à vue en Belgique et sur un compte à vue dans un autre pays. Ainsi, consécutivement à la création, le 1^{er} janvier 2017, de l'Agence fédérale des risques professionnels (ci-après : « Fedris ») (c'est-à-dire la fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles), des formulaires de demande uniformes sont prévus.

2. Le projet trouve un fondement juridique, d'une part, dans l'article 9 de l'arrêté royal du 24 décembre 1987 'portant exécution de l'article 42, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, relatif au paiement des allocations annuelles, des rentes et des allocations', qui trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 42, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, et, d'autre part, dans l'article 4 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 'fixant les modalités de paiement des indemnités dues en vertu des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970', qui trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 47 des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. La loi visée au premier alinéa du préambule du projet ne procure pas de fondement juridique au projet, de sorte que la référence à celle-ci doit être omise. Si les auteurs du projet estiment que cette référence est nécessaire pour une bonne compréhension du régime en projet, elle peut être inscrite à la fin du préambule, introduite par « Considérant » au lieu de « Vu ».

4. Le projet doit viser l'intitulé exact des lois coordonnées le 3 juin 1970. Le deuxième alinéa du préambule doit être reformulé comme suit :

« Vu les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, l'article 47 ; ».

L'intitulé exact de cette loi doit également être utilisé dans les articles 1^{er} et 2 du projet.

5. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique, le quatrième alinéa du préambule doit uniquement viser « l'article 4 » et non « les articles 3 et 4 », et le cinquième alinéa uniquement « l'article 9 » plutôt que « les articles 8 et 9 ». À la fin de cet alinéa, il y a lieu d'ajouter les mots « , remplacé par l'arrêté royal du 2 juin 2010 ».

6. On omettra les sixième et septième alinéas du préambule. En effet, les arrêtés ministériels qui y sont mentionnés ne sont pas modifiés par le projet d'arrêté ministériel soumis

pour avis, mais bien par des projets d'arrêtés ministériels distincts sur lesquels le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour les avis 61.395/1 et 61.396/1.

Article 3

7. L'article 3 du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis prévoit que celui-ci produit ses effets le 1^{er} janvier 2017.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans certaines conditions, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle accordant des avantages, dans le respect du principe de l'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.

Interrogé sur la justification de cet effet rétroactif, le délégué a répondu ce qui suit :

« La date du 1^{er} janvier 2017 a été choisie par cohérence juridique avec l'existence de Fedris (loi du 16 août 2016 portant fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles). En soi, les nouveaux formulaires ne changent pas fondamentalement sur le fond mais plutôt sur la forme puisqu'ils sont adaptés au contexte de la fusion et deviennent communs aux ex-FAT et ex-FMP.

Vu que les projets d'adaptation ont été approuvés en comité de gestion de décembre 2016, la date du 1^{er} janvier 2017 était impossible à tenir vu le parcours des demandes d'avis et accords.

Compte-tenu de l'objet de ces arrêtés ministériels (communiquer un numéro de compte pour le paiement des indemnités et allocations), la rétroactivité ne porte pas atteinte aux droits des citoyens.

Une disposition avec une période transitoire qui confirme que les anciens formulaires seront bien pris en compte jusqu'à une certaine période (la parution du nouvel arrêté ministériel) peut néanmoins bien entendu être ajoutée ».

Il découle toutefois de l'article 17 de la loi du 16 août 2016 'portant fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles' que « [c]haque fois qu'une disposition légale ou réglementaire mentionne ou vise le Fonds des accidents du travail ou le Fonds des maladies professionnelles, il y a lieu de lire cette disposition comme mentionnant ou visant l'Institution [lire : Fedris] ».

La rétroactivité de l'arrêté en projet est dès lors superflue. Elle ne serait en outre pas admissible si elle avait pour effet d'invalidier l'utilisation des anciens modèles de formulaires de demande à partir du 1^{er} janvier 2017.

L'article 3 du projet d'arrêté soumis pour avis doit par conséquent être omis afin d'assurer que les nouveaux modèles de formulaires de demande ne doivent être utilisés qu'à partir du dixième jour suivant leur publication au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME