KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e mei 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp "van arbeidsongevallenwet", heeft de 29e mei 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 26 mai 1970, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements au projet de loi "sur les accidents du travail", a donné le 29 mai 1970 l'avis suivant :

Het eerste amendement op artikel 7 wil het eerste lid van dit artikel vervangen dat in het wetsontwerp als volgt luidt : "Voor de toepassing van deze wet wordt als arbeidsongeval aangezien elk ongeval dat een werknemer tijdens en door het feit van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst overkomt (en) dat een letsel veroorzaakt ".

Het woord "en" is in de afgedrukte tekst ten onrechte weggevallen (Gedr.St., Senaat, zitting 1969-1970, nr. 328, p.43), hoewel het door de Raad van State was voorgesteld (ibid., p. 79).

Het amendement voegt terecht het woordje "en" in de tekst in. Bovendien wil het de volgende woorden invoegen : "(een letsel) dat niet vermeld is in de lijst van de beroepsziekten, opgesteld in uitvoering van artikel 27 van de wet van 24 december 1963 betreffende de schadeloosstelling voor en de voorkoming van beroepsziekten". Hierbij wordt voor het ogenblik gedacht aan de lijst vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 maart 1969, gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 mei 1969.

Het amendement wil een scherper onderscheid tussen het toepassingsgebied van de arbeidsongevallenwetgeving en dat van de beroepsziektenwetgeving. Het wil blijkbaar de vergoeding in de arbeidsongevallensector uitsluiten voor alle letsels die vermeld zijn in de lijst van beroepsziekten en dienvolgens wil het tevens dergelijke letsels alleen vergoed zien door de beroepsziektenregeling.

.../...

De vraag is echter, of dit laatste resultaat door het amendement zal worden bereikt en of niet in de eerste plaats de beroepsziektenwet moet worden gewijzigd door invoering van een bepaling die de aldaar gevestigde herstelregeling toepasselijk verklaart op het geval dat een als beroepsziekte erkend letsel door een plotselinge gebeurtenis mocht zijn veroorzaakt.

De aanleiding tot het amendement is de nieuwe, in de memorie van toelichting gegeven definitie van het ongeval, waarin de eis van een abnormale gebeurtenis vervallen is, welke eis, samen met de eis van een plotselinge gebeurtenis, de onderscheiding tussen beroepsziekten en arbeidsongevallen mogelijk maakte.

Volledigheidshalve weze vermeld dat het amendement alleen de eigenlijke arbeidsongevallen en niet de weg-ongevallen bedoelt.

Gelet op de korte termijn binnen welke om advies is verzocht, is het niet mogelijk gebleken na te gaan of en zo ja, welke wijzigingen van de beroepsziektenwet van 24 december 1963 noodzakelijk zouden zijn om een schadeloosstelling vanwege die sector te bekomen voor letsels die door een plotselinge gebeurtenis mochten zijn veroorzaakt.

*
* *

Het tweede amendement op artikel 7 wil de volgende tekst vervangen : "Het ongeval overkomen tijdens de uitvoering van de overeenkomst wordt, behoudens tegenbewijs, geacht als overkomen door het feit van de uitvoering van die overeenkomst". Het is de bestaande regel die thans onder meer voorkomt in artikel 1 van de gecoördineerde wetten.

.../...

Dit amendement is in een zekere zin verwant met het tweede amendement op artikel 8, dat een soortgelijke wijziging wil aanbrengen ten aanzien van de ongevallen op de weg naar of van het werk.

Deze amendementen willen de bewijslast die rust op de getroffene of zijn rechthebbenden, in aanzienlijke mate verlichten. Volgens die amendementen zal het immers volstaan, het bestaan van een letsel te bewijzen en daarenboven een plotselinge gebeurtenis, de getroffene tijdens de uitvoering van de overeenkomst overkomen.

Het bezwaar tegen deze amendementen, is hun inkleding. Ze verstoren de regel, die overigens gehandhaafd zou worden, volgens welke een vermoeden verbonden kan worden aan de tijdsomstandigheden van het ongeval. Indien een wijziging van het wetsontwerp in de zin van die amendementen zou worden overwogen, zou de voorkeur moeten worden gegeven aan het behoud van het tweede lid zoals in het wetsontwerp en aan de invoering van een nieuwe tekst, bijvoorbeeld als volgt geformuleerd : "Wanneer de getroffene of zijn rechthebbenden benevens het bestaan van het letsel, een plotselinge gebeurtenis aanwijzen, wordt het letsel behoudens tegenbewijs vermoed door een ongeval te zijn veroorzaakt". Daar deze tekst én voor arbeidsongevallen én voor weg-ongevallen zou gelden, zou hij best in een nieuw artikel 8bis worden opgenomen.

De zoëven voorgestelde tekst doet duidelijker de bedoeling van de indiener van de amendementen uitkomen. Die amendementen willen immers blijkbaar een einde maken aan de regel volgens welke het aan de getroffene of zijn rechthebbenden toekomt te bewijzen dat er een oorzakelijk verband is tussen het ongeval en het letsel. Hiermede is het tevens

duidelijk dat het de verzekeraar is die het vermoeden moet omkeren en dat het aan hem toekomt te bewijzen dat er gemis van verband is tussen letsel en arbeid. Dat kan hij bijvoorbeeld door aan te tonen dat het letsel uitsluitend aan een inwendige fysische oorzaak te wijten is of nog dat het letsel onmogelijk het gevolg kan zijn geweest van de door de getroffene of zijn rechthebbenden aangetoonde plotse gebeurtenis, omdat deze laatste bijvoorbeeld geen enkel verband kan hebben gehad met het letsel.

De hierboven voorgestelde tekst doet ten slotte duidelijker uitkomen dat het de bedoeling is, niets te zeggen over het begrip ongeval. Wel zal er, als uitgegaan kan worden van een plotselinge gebeurtenis, een versoepeling van de bewijslast ten voordele van de gerechtigden worden ingevoerd. Aan de bepaling vervat in het eerste lid van artikel 7 raakt de regeling van de bewijslast niet.

De amendementen zullen tot gevolg hebben dat in de gevallen waarin gelet op de gegeven omstandigheden twijfel mogelijk zou zijn, de twijfel het recht op uitkeringen niet langer zou doen vervallen.

*
* *

Het eerste amendement op artikel 8 wil artikel 8, § 2, aanvullen met een nieuw 6°, dat in de opsomming van trajekten die gelijkgesteld worden met de weg naar en van het werk, een nieuwe reeks verplaatsingen wil opnemen.

.../...

Het amendement geeft hierbij een ruime bevoegdheid aan de rechter aangezien deze zal oordelen of de reden van de verplaatsing in billijkheid te aanvaarden is. Dat is niet uitzonderlijk, aangezien ook de rechter in geval van betwisting te oordelen heeft of een normaal traject is gevolgd (artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp van wet).

Gelet op zijn algemene termen zal het amendement elk mogelijk bezwaar verbonden aan de uitsluiting van de tochten waarvan het begin- of het eindpunt niet in de wet wordt genoemd, doen vervallen. Men kan de zaken zo voorstellen, dat de vergoeding principieel algemeen is, aangezien de uitsluiting in die gevallen slechts mogelijk is als de tocht werd afgelegd om te voldoen aan een behoefte die niet in billijkheid te aanvaarden is. Het verdient aanbeveling eerder met het begrip "redelijkheid" te werk te gaan, dan met het begrip "billijkheid", bijvoorbeeld om aan behoeften te voldoen "die redelijkerwijze aanvaardbaar zijn".

Wellicht zal het wenselijk zijn enige nadere toelichtingen te verstrekken ten einde de rechter toch van het begin af enkele richtlijnen te verstrekken.

Niet zo duidelijk is wat juist bedoeld wordt met onderbreking van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Wordt enkel een eerder kortstondige onderbreking bedoeld of geldt de bepaling voor om het even welke onderbreking, ook al duurt die zelfs enkele achtereenvolgende dagen ? Het amendement kan immers zo uitgelegd worden dat de terugkeer facultatief is, zoals het ook iedere tocht naar het werk zou kunnen dekken.

.../...

Door het behoud van de eis van een normaal traject zal het amendement de rechter in de hier bedoelde gevallen niet enkel de redenen van de verplaatsing doen beoordelen, maar ook het gevolgde traject.

Hierbij worde volledigheidshalve opgemerkt dat de wijzigingen welke aan de regeling inzake wegongeval worden aangebracht, ook ingevolge het bepaalde in artikel 2, tweede lid, van de wet van 3 juli 1967 welke betrekking heeft op de arbeidsongevallen van het overheidspersoneel, automatisch in die laatste sector gelding zullen hebben.

*
* *

Het tweede amendement op artikel 8 werd, wat zijn algemene bedoeling betreft, reeds samen met het tweede amendement op artikel 7 besproken en er werd een ander voorstel gedaan.

Het wil een nieuwe tekst invoegen in artikel 8. Er is dus een verschil met het tweede amendement op artikel 7, dat immers ten aanzien van de eigenlijke arbeidsongevallen een reeds bestaande regel overnam. Een soortgelijke regel bestaat niet ten aanzien van ongevallen op de weg naar of van het werk. Deze vaststelling verantwoordt reeds een ander opstel voor het amendement.

Daarenboven wordt in het amendement met de in het wetsontwerp neergelegde eis van een normaal traject geen rekening gehouden. Nochtans wil het amendement aan die eis die voor wegongevallen een algemene regel is, niet raken.

.../...

Ten slotte is in het amendement sprake van een "plotselinge gebeurtenis, ... overkomen aan de getroffene op een plaats, vernoemd in onderhavig artikel". De onderstreepte woorden zijn niet gelukkig gekozen. De plaatsen vernoemd in artikel 8 zijn immers slechts de begin- en eindpunten van tochten, terwijl het toch de bedoeling is niet zozeer de ongevallen te dekken die op de begin- of eindpunten mochten voorvallen, maar wel die zich onderweg voordoen. Moest men het amendement toch willen behouden, dan zouden de onderstreepte woorden alleszins moeten worden vervangen door : "onderweg van en naar een plaats, vernoemd in dit artikel".

Naar uit de verantwoording bij dit amendement blijkt, is alleen van de plaats sprake omdat het tijdstip van het ongeval voor vele getroffenen een moeilijkheid is, zodat dit element van het bewijs aan de verzekeraar ten laste wordt gelegd. Dit blijkt toch niet voldoende uit de tekst van het amendement te halen, terwijl de getroffene of zijn rechthebbenden volgens de thans geldende regeling slechts de normale aard van het traject moeten bewijzen waarbij weliswaar de plaats en het tijdstip van het ongeval vanzelfsprekend een rol spelen. Als het amendement een vermoeden wil verbinden aan de plaats van het wegongeval, dan moet het zulks duidelijk doen, zodat geen twijfel kan bestaan over de elementen die niet meer door de gerechtigde moeten worden bewezen. Daar het amendement op dit punt niet duidelijk is, werd geen tekstvoorstel gedaan, terwijl de aandacht moet worden gevestigd op het feit dat de bij het tweede amendement op artikel 7 voorgestelde tekst dit aspect van de zaak volledig ter zijde laat.

Le premier amendement à l'article 7 du projet de loi tend au remplacement de l'alinéa 1er de cet article, qui est ainsi libellé : "Pour l'application de la présente loi, est considéré comme accident du travail tout accident qui survient à un travailleur dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de louage de travail et qui produit une lésion"(... door het feit van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst overkomt (en) dat een letsel veroorzaakt).

Dans la version néerlandaise du dernier membre de phrase de cette disposition la conjonction "en", qui figurait pourtant dans le texte proposé par le Conseil d'Etat (Doc. parl., Sénat, session 1969-1970, n° 328, p. 79),a été omise par erreur (id. p. 43).

L'amendement la réintroduit à juste titre. En outre, il entend compléter la définition par les mots "(une lésion) qui ne figure pas dans la liste des maladies professionnelles établie en exécution de l'article 27 de la loi du 24 décembre 1963 relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci". La liste visée en l'occurrence est celle qui a été fixée par l'arrêté royal du 28 mars 1969, modifié par l'arrêté royal du 28 mai 1969.

L'amendement a ainsi pour but de différencier plus nettement les domaines d'application de la législation sur les accidents du travail,d'une part,et de la législation relative aux maladies professionnelles d'autre part. Il entend manifestement exclure l'indemnisation, dans le régime des accidents du travail, de toutes les lésions qui sont mentionnées dans la liste des maladies

professionnelles et, partant, ne voir ces lésions réparées que dans le seul régime des maladies professionnelles.

La question se pose toutefois de savoir si l'amendement permettra d'atteindre ce dernier résultat et si ce n'est pas la loi sur les maladies professionnelles qu'en premier lieu il convient de modifier, par l'insertion notamment d'une disposition déclarant le régime de réparation prévu par cette loi applicable à la lésion, reconnue maladie professionnelle, qui serait causée par un événement soudain.

Le dépôt de l'amendement s'explique par le fait que la nouvelle définition de la notion d'accident donnée dans l'exposé des motifs n'exige plus qu'il s'agisse d'un événement anormal. Or, c'était cette exigence, jointe à celle de l'événement soudain, qui rendait possible la distinction entre les maladies professionnelles et les accidents du travail.

Pour être complet, il faut noter que l'amendement ne vise que les accidents du travail proprement dits, à l'exclusion des accidents survenus sur le chemin du travail.

Eu égard au bref délai dans lequel le Conseil d'Etat a été invité à donner son avis, il ne lui a pas été possible d'examiner si la loi sur les maladies professionnelles du 26 décembre 1963 requiert des modifications - et, dans l'affirmative, lesquelles - pour que les lésions dues à un événement soudain puissent donner lieu à réparation dans ce secteur.

*

* * .../...

Le second amendement à l'article 7 se propose de remplacer le texte suivant : "L'accident survenu dans le cours de l'exécution du contrat est présumé, jusqu'à preuve du contraire, survenu par le fait de cette exécution". C'est la règle en vigueur, telle qu'elle est tracée, notamment, à l'article 1er des lois coordonnées.

Cet amendement présente une certaine connexité avec le second amendement à l'article 8, qui prévoit une modification similaire en ce qui concerne les accidents survenus sur le chemin du travail.

Les amendements ont tous deux pour but d'alléger considérablement le fardeau de la preuve qui pèse sur la victime ou ses ayants droit. Il suffirait, en effet, à ceux-ci d'établir, outre l'existence d'une lésion, celle d'un événement soudain survenu pendant l'exécution du contrat.

Ces amendements encourent un reproche quant à leur présentation. Ils perturbent la règle, qui serait du reste maintenue, selon laquelle une présomption peut être dégagée des circonstances de temps de l'accident. Si l'on envisageait de modifier le projet de loi dans le sens préconisé par les amendements, mieux vaudrait maintenir l'alinéa 2 tel qu'il figure dans le projet de loi et insérer un texte nouveau, qui pourrait être rédigé comme suit : "Lorsque la victime ou ses ayants droit établissent, outre l'existence d'une lésion, celle d'un événement soudain, la lésion est présumée,

.../...

jusqu'à preuve du contraire, trouver son origine dans un accident". Comme ce texte s'appliquerait tant aux accidents du travail qu'aux accidents survenus sur le chemin du travail, il serait préférable qu'il fasse l'objet d'un nouvel article 8bis.

Le texte suggéré ci-avant traduit plus clairement les intentions de l'auteur des amendements, qui entend manifestement mettre fin à la règle selon laquelle l'administration de la preuve de l'existence d'un lien de cause à effet entre l'accident et la lésion incombe à la victime ou à ses ayants droit. Il s'en dégage, de surcroît, que c'est à l'assureur qu'il appartient de renverser la présomption et d'établir l'absence d'un lien entre la lésion et l'accident, ce qu'il pourra faire, par exemple, en démontrant que la lésion découle exclusivement d'une cause physique interne ou encore qu'elle ne saurait avoir été la conséquence de l'événement soudain invoqué par la victime ou par ses ayants droit pour le motif, par exemple, qu'il n'a pu y avoir le moindre rapport entre cet événement et la lésion.

Enfin, le texte proposé marque plus nettement la volonté de ne rien dire concernant la notion d'accident mais qu'on cherche simplement à réaliser, en permettant d'invoquer un événement soudain, un assouplissement de la preuve en faveur de la victime et des ayants droits. Le règlement de la preuve ne touche pas à la disposition de l'alinéa 1er de l'article 7.

..../...

Les amendements auront pour effet que le doute qui pourrait résulter des circonstances n'entraînera plus la perte du droit aux indemnités.

*

* *

Le premier amendement à l'article 8 tend à compléter le § 2 de celui-ci par un 6°, nouveau, qui inclut dans l'énumération des trajets assimilés au chemin du travail une nouvelle série de déplacements.

L'amendement attribue, ce faisant, un pouvoir très étendu au juge puisque celui-ci aura à apprécier si le motif du déplacement est admissible en équité. Il n'y a là rien d'exceptionnel étant donné qu'il appartient également au juge, en cas de contestation, d'apprécier si la victime a suivi un itinéraire normal (article 8, § 1er, alinéa 2, du projet de loi).

En raison de la généralité de ses termes, l'amendement obviera à tout inconvénient qui pourrait éventuellement résulter de l'exclusion de trajets dont la loi n'indique pas le point de départ ou le point d'arrivée. L'on peut voir les choses ainsi : en principe la réparation est générale, l'exclusion n'étant possible que dans les cas où le trajet a été parcouru en vue de la satisfaction d'un besoin qui ne saurait être admis en équité.

En outre, mieux vaudrait, semble-t-il, employer le terme "raisonnablement" que les termes "en équité", et dire, par exemple, pour satisfaire à des besoins "qui peuvent raisonnablement être admis".

.../...

Sans doute des précisions supplémentaires seraient-elles bienvenues afin que le juge dispose, dès l'abord, de certaines directives.

La portée exacte des termes "interrompt l'exécution du contrat de louage de travail" n'est pas parfaitement claire. S'agit-il d'une interruption plutôt brève ou bien la disposition en cause s'applique-t-elle à toute interruption quelle qu'elle soit, s'étendant même sur plusieurs journées consécutives ? L'amendement peut, en effet, s'interpréter de telle sorte que le retour est facultatif, comme il pourrait aussi viser tout trajet à destination du lieu du travail.

En maintenant l'exigence d'un trajet normal, l'amendement laissera à l'appréciation du juge, dans les cas visés ici, non seulement les motifs du déplacement mais aussi l'itinéraire suivi.

Il convient d'observer, pour être complet, qu'en vertu de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967 relative aux accidents du travail des agents du secteur public, les modifications qui sont apportées aux règles concernant les accidents survenus sur le chemin du travail s'appliqueront aussi, automatiquement, à ce secteur.

*

* *

Le second amendement à l'article 8 a été examiné, quant à son économie générale, conjointement avec le second amendement à l'article 7, examen à l'occasion duquel une proposition de texte a été faite.

.../...

Il tend à insérer un texte nouveau dans l'article 8. Il se distingue donc du second amendement à l'article 7, qui ne faisait que reprendre, en ce qui concerne les accidents du travail proprement dits, une règle existante. Une telle règle n'existe pas pour les accidents survenus sur le chemin du travail. Cette constatation justifie déjà la rédaction différente qui a été adoptée pour l'amendement.

D'autre part, l'amendement ne tient pas compte de l'exigence d'un trajet normal, prévue par le projet de loi. Il n'entend toutefois pas toucher à cette exigence, qui est de règle générale en matière d'accidents survenus sur le chemin du travail.

Enfin, il est question dans l'amendement d'un "événement soudain ... survenu à la victime en un lieu mentionné dans le présent article". Le choix des mots soulignés n'est pas très heureux. En effet, les lieux mentionnés à l'article 8 ne sont que les points de départ et d'arrivée des trajets, alors que ce sont moins les accidents qui surviennent aux points de départ ou d'arrivée que les accidents qui se produisent en cours de route que l'on entend couvrir. Si, néanmoins, le maintien de l'amendement était jugé indispensable, il y aurait lieu de remplacer, en tout état de cause, les mots soulignés par les mots "au cours du déplacement d'un lieu ou vers un lieu mentionné dans le présent article".

S'il n'est question que du lieu c'est, ainsi qu'il ressort de la justification, parce que la détermination du moment de l'accident est souvent

.../...

malaisée pour les victimes; cet élément de la preuve est, en conséquence, mise à la charge de l'assureur. Cela ne ressort toutefois pas à suffisance du texte de l'amendement, alors que, dans le régime actuellement en vigueur, la victime ou ses ayants droit ne sont tenus d'établir que le caractère normal du trajet, preuve dans laquelle le lieu et le moment de l'accident jouent, il est vrai, un rôle évident. Si l'amendement entend dégager une présomption du lieu de l'accident survenu - chemin du travail -, il doit le dire clairement, de manière à ne laisser planer aucun doute sur les éléments dont la preuve ne doit pas être administrée par la victime ou ses ayants droit. L'amendement manquant de clarté sur ce point, le Conseil d'Etat s'abstient de suggérer un texte, tout en attirant l'attention du Gouvernement sur le fait que le texte proposé lors de l'examen du second amendement à l'article 7 fait totalement abstraction de cet aspect du problème.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS, conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J.DE MEYER, assessoren de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
H.ADRIAENS,

G.VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,
J.DE MEYER,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.H.BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de H.O.DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M.O.DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.