



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.349/16
van 15 juli 2024

avis 76.349/16
du 15 juillet 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van artikel 49^{quater}
van de arbeidsongevallenwet
van 10 april 1971'

un avant-projet de loi 'portant
modification de
l'article 49^{quater} de la loi du
10 avril 1971 sur les accidents
du travail'

Op 2 mei 2024 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van artikel 49^{quater} van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 2 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2024.

*

Le 2 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant modification de l'article 49^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 2 juillet 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de vervanging van artikel 49^{quater} van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. Het bestaande artikel 49^{quater} voorziet in een bonus-malussysteem voor het bepalen van de hoogte van de premie te betalen door de werkgevers in het kader van de arbeidsongevallenverzekering. Artikel 2 van het voorontwerp vervangt dat door specifieke verplichtingen voor de verzekeringsonderneming.

Het ontworpen artikel 49^{quater}, § 1, van de Arbeidsongevallenwet brengt de vrijheid van de verzekeringsonderneming om de tarieven vast te stellen in herinnering. De tweede paragraaf bepaalt dat segmentatie op het vlak van acceptatie en tarifiering objectief moet worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en dat de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk moeten zijn. De derde paragraaf legt de verzekeringsonderneming de verplichting op om de verzekeringnemer in kennis te stellen van de criteria gehanteerd voor de segmentatie. In de vierde paragraaf wordt de verzekeringsonderneming de plicht opgelegd om die criteria op haar website te publiceren.

ALGEMENE OPMERKING

3. Het beheerscomité voor arbeidsongevallen heeft geadviseerd om verzekeringsondernemingen een voldoende termijn te laten om hun werkwijze aan te passen aan de nieuwe regeling. In de regelgevingsimpactanalyse wordt een inwerkingtreding van de aan te nemen wet zes maanden na de bekendmaking ervan in het vooruitzicht gesteld. Het voorontwerp bevat echter geen bepaling in die zin. Gevraagd of alsnog de gebruikelijke termijn voor de inwerkingtreding zal worden toegepast, namelijk tien dagen na de bekendmaking, antwoordde de gemachtigde:

“Effectivement le texte initial présenté au Comité de gestion des accidents du travail ne prévoyait pas d’entrée en vigueur spécifique mais, suite à la demande des assureurs, l’on peut prévoir une date d’entrée en vigueur de 6 mois après la publication au moniteur belge de la loi afin de leur laisser le temps nécessaire pour remplir l’obligation insérée par le texte.”

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De tekst van het voorontwerp zal nog met een artikel in die zin moeten worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift van het voorontwerp wordt het woord “wijziging” het best vervangen door het woord “vervanging”.

Artikel 2

5.1. Het ontworpen artikel 49^{quater}, § 2, van de Arbeidsongevallenwet verwijst naar de “segmentatie op het vlak van acceptatie en tarifiering”. Gevraagd wat hieronder moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde:

“Ces termes sont les termes adéquats utilisés en matière d’assurances pour expliquer les éléments qui entrent en compte pour déterminer le niveau de la prime. Ils sont repris textuellement de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances (l’exposé des motifs de cette loi se trouve en annexe pour la partie qui nous intéresse). Il s’agit d’appliquer le même principe de transparence à la prime accidents du travail qu’aux autres assurances visées par la loi du 4 avril 2014 précitée dans les articles 43 et suivants (assurance auto, incendie, vie,...). L’assurance accidents du travail ne relevant pas du champ d’application de cette loi, le texte devait être inséré dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. L’emplacement idéal dans ce texte semblait être à la place de l’article concernant le bonus-malus qui est de ce fait abrogé.”

Voor de duidelijkheid strekt het tot aanbeveling om die toelichting op te nemen in de memorie van toelichting en die aan te vullen met de pertinente elementen van de memorie van toelichting bij de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’.²

5.2. Het ontworpen artikel 49^{quater}, § 2, van de Arbeidsongevallenwet preciseert dat elke segmentatie objectief moet worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en dat de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk moeten zijn. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“L’idée poursuivie est que les critères utilisés pour déterminer comment fixer la prime doivent être en rapport avec le risque couvert. En l’occurrence, pour ce qui concerne le risque d’accident du travail, les critères utilisés légitimes sont : le secteur d’activité, le nombre de travailleurs employés/ouvriers, la masse salariale, les antécédents sinistres,... Dans la pratique, ils sont déjà utilisés, ils s’agit des critères classiques évidents. Mais d’autres critères peuvent être pris en compte permettant ainsi d’affiner et de personnaliser

² De Raad van State merkt niettemin op dat de gemachtigde ervan uit lijkt te gaan dat de arbeidsongevallenverzekering *als zodanig* niet onder het toepassingsgebied van de wet van 4 april 2014 kan worden gebracht. Hoewel naar luid van artikel 43, § 1, van die wet de in die wet opgenomen regeling *betreffende segmentatie* niet van toepassing is op de arbeidsongevallenverzekering, lijkt de stelling van de gemachtigde te ruim, vermits de wet van 4 april 2014, weliswaar op andere punten, een aanvullende rol vervult ten aanzien van de Arbeidsongevallenwet in zoverre die laatste niet in een regeling voorziet. Daar wordt in de memorie van toelichting het best duidelijkheid over verschaft.

le calcul comme la politique en matière de prévention par exemple. L'idée poursuivie par le projet est de consacrer ce qui se fait en pratique dans un texte légal (comme c'est le cas pour les autres assurances, auto, incendie,...) et le formaliser. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, il s'agit également de conscientiser l'employeur qu'il peut indirectement jouer un rôle dans le montant de sa prime dès lors qu'il connaît les éléments qui interviennent dans son calcul.

De nouveau, il s'agit d'une formulation reprise de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances.

L'exposé des motifs de cette loi et en particulier le commentaire des articles donne des explications supplémentaires.”

Het strekt tot aanbeveling om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat deze criteria in aanmerking komen om segmentatie te verantwoorden en een verwijzing op te nemen naar de wet van 4 april 2014 en de memorie van toelichting daarbij.

6.1. Het ontworpen artikel 49^{quater}, § 3, van de Arbeidsongevallenwet verplicht de verzekeringsonderneming om de verzekeringnemer in kennis te stellen van de criteria die zij hanteert voor de segmentatie.³ Gevraagd op welke manier dat zou gebeuren, antwoordde de gemachtigde:

“L'information est à la fois générale (publiée sur le site web) et personnalisée puisque communiquée à l'employeur preneur d'assurance.

Comme pour d'autres assurances, les critères utilisés se retrouveraient sur le site des entreprises d'assurances (par exemple pour une assurance auto, lorsque vous faites une simulation, vous verrez les critères demandés (âge de la voiture, cylindrée, neuve ou occasion,...)). Pour l'assurance accident du travail, actuellement, il n'y a pas de communication générale sur les sites des entreprises d'assurance.”

De memorie van toelichting verduidelijkt dat de segmentatiecriteria in de praktijk al aan de verzekeringnemer worden meegedeeld, zij het soms impliciet, gelet op de gegevens die de verzekeringnemer aan de verzekeringsonderneming dient te verstrekken. De wijze waarop de criteria moeten worden meegedeeld, zou dus nog kunnen worden verduidelijkt in het voorontwerp, bijvoorbeeld zoals gebeurt in artikel 46, § 1, van de wet van 4 april 2014.⁴

³ In de Franse tekst van deze bepaling moet worden geschreven “elle” in plaats van “il”. De Nederlandse vertaling van de zinsnede “qu'[elle] utilise dans le cadre de la segmentation opérée sur le plan de l'acceptation et de la tarification” zou in de derde en vierde paragraaf overigens nog kunnen worden geüniformeerd.

⁴ Die bepaling luidt als volgt:

“In haar aanbod aan de verzekeringnemer vermeldt de verzekeraar welke segmenteringscriteria hij heeft gebruikt bij de bepaling van de tariefvoorwaarden van de overeenkomst en de omvang van de dekking. Deze informatie wordt op individuele wijze en op een duidelijke en voor de verzekeringnemer begrijpelijke wijze gegeven.

Bij de toelichting van de gebruikte segmenteringscriteria maakt de verzekeraar een onderscheid tussen :

- de criteria die worden gebruikt om de voorwaarden te bepalen die zullen gelden bij aanvang van de overeenkomst; en
- de criteria die in de toekomst een impact kunnen hebben op de contractvoorwaarden.”

6.2. De vraag rijst overigens of andere bepalingen van artikel 46 van de wet van 4 april 2014 niet eveneens relevant zijn in de context van de arbeidsongevallenverzekering.⁵ De stellers van het voorontwerp moeten zich daarvan in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie vergewissen.

7. Het ontworpen artikel 49^{quater}, § 4, van de Arbeidsongevallenwet verplicht de verzekeringsondernemingen om de voor segmentatie gebruikte criteria bekend te maken. Gevraagd in welke mate van detail deze criteria dienen te worden bekendgemaakt en welke de sanctie bij niet naleving zou zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Si on se base sur la pratique actuelle, pour l’assurance accidents du travail, les critères sont relativement simples et uniformes : il s’agit au minimum du secteur d’activité (déterminé sur base du code NACE), de la masse salariale, de la répartition ouvriers/employés et de la statistique sinistre de l’entreprise. Il n’y a pas plus ou moins de détails dans ces critères.

Il n’y a pas de sanction spécifique attachée au non-respect de cette obligation de transparence. La sanction sera indirectement la liberté du preneur d’assurances de choisir une assurance qui lui donne suffisamment d’informations sur le calcul de sa prime. L’entreprise d’assurances a donc tout intérêt à être transparente dans sa communication.”

De artikelen 91 en volgende van de Arbeidsongevallenwet bevatten niettemin een sanctieregeling voor de gevallen waarin een verzekeringsonderneming niet werkt overeenkomstig de bepalingen van de Arbeidsongevallenwet of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten en verordeningen. De vraag rijst dus of het niet naleven van de verplichtingen bepaald in het ontworpen artikel 49^{quater} niet eveneens op die wijze zullen kunnen worden gesanctioneerd. Dat wordt met het oog op de rechtszekerheid het best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

*

⁵ Zo bepaalt artikel 46, § 2, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 dat wanneer de verzekeraar beslist om gedurende de looptijd van de verzekeringsovereenkomst omwille van een gewijzigd risico aan de verzekeringnemer een voorstel tot wijziging van de tariefvoorwaarden of de verleende dekking over te maken, hij dit, onverminderd eventuele andere wettelijke verplichtingen, uitdrukkelijk, schriftelijk en op gemotiveerde wijze moet voorleggen aan de verzekeringnemer.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 49^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. L'article 49^{quater} existant prévoit un système de bonus-malus pour fixer le montant de la prime que sont tenus de payer les employeurs dans le cadre de l'assurance contre les accidents du travail. L'article 2 de l'avant-projet remplace ce système par des obligations spécifiques pour l'entreprise d'assurance.

L'article 49^{quater}, § 1^{er}, en projet, de la loi sur les accidents du travail rappelle la liberté de l'entreprise d'assurance de fixer les tarifs. Le paragraphe 2 dispose que la segmentation opérée sur le plan de l'acceptation et de la tarification doit être objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif doivent être appropriés et nécessaires. Le paragraphe 3 impose à l'entreprise d'assurance l'obligation d'informer le preneur d'assurance des critères utilisés pour la segmentation. Le paragraphe 4 impose à l'entreprise d'assurance l'obligation de publier ces critères sur son site web.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le comité de gestion des accidents du travail a conseillé de laisser aux entreprises d'assurance un délai suffisant pour adapter leur fonctionnement au nouveau dispositif. L'analyse d'impact de la réglementation envisage une entrée en vigueur de la loi à adopter six mois après sa publication. L'avant-projet ne contient toutefois aucune disposition en ce sens. À la question de savoir si le délai usuel d'entrée en vigueur, à savoir dix jours après la publication, sera appliqué tout de même, le délégué a répondu ce qui suit :

« Effectivement le texte initial présenté au Comité de gestion des accidents du travail ne prévoyait pas d'entrée en vigueur spécifique mais, suite à la demande des assureurs, l'on peut prévoir une date d'entrée en vigueur de 6 mois après la publication au moniteur belge de la loi afin de leur laisser le temps nécessaire pour remplir l'obligation insérée par le texte ».

Le texte de l'avant-projet devra encore être complété par un article en ce sens.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dans l'intitulé de l'avant-projet, mieux vaudrait remplacer les mots « portant modification de » par le mot « remplaçant ».

Article 2

5.1. L'article 49^{quater}, § 2, en projet, de la loi sur les accidents du travail fait référence à la « segmentation opérée sur le plan de l'acceptation et de la tarification ». À la question de savoir ce qu'il convient d'entendre par là, le délégué a répondu ce qui suit :

« Ces termes sont les termes adéquats utilisés en matière d'assurances pour expliquer les éléments qui entrent en compte pour déterminer le niveau de la prime. Ils sont repris textuellement de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances (l'exposé des motifs de cette loi se trouve en annexe pour la partie qui nous intéresse). Il s'agit d'appliquer le même principe de transparence à la prime accidents du travail qu'aux autres assurances visées par la loi du 4 avril 2014 précitée dans les articles 43 et suivants (assurance auto, incendie, vie,...). L'assurance accidents du travail ne relevant pas du champ d'application de cette loi, le texte devait être inséré dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. L'emplacement idéal dans ce texte semblait être à la place de l'article concernant le bonus-malus qui est de ce fait abrogé ».

Par souci de clarté, il est recommandé d'intégrer cette explication dans l'exposé des motifs et de la compléter par les éléments pertinents de l'exposé des motifs de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances' ².

5.2. L'article 49^{quater}, § 2, en projet, de la loi sur les accidents du travail précise que toute segmentation doit être objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif doivent être appropriés et nécessaires. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'idée poursuivie est que les critères utilisés pour déterminer comment fixer la prime doivent être en rapport avec le risque couvert. En l'occurrence, pour ce qui concerne le risque d'accident du travail, les critères utilisés légitimes sont : le secteur d'activité, le nombre de travailleurs employés/ouvriers, la masse salariale, les antécédents sinistres,... Dans la pratique, ils sont déjà utilisés, [il] s'agit des critères classiques évidents. Mais d'autres critères peuvent être pris en compte permettant ainsi d'affiner et de personnaliser le calcul comme la politique en matière de prévention par exemple. L'idée poursuivie par le projet est de consacrer ce qui se fait en pratique dans un texte légal (comme c'est le cas pour les autres assurances, auto, incendie,...) et le formaliser. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, il s'agit également de conscientiser l'employeur qu'il peut

² Néanmoins, le Conseil d'État relève que le délégué semble considérer que l'assurance contre les accidents du travail n'entre pas *en tant que telle* dans le champ d'application de la loi du 4 avril 2014. Bien que, selon l'article 43, § 1^{er}, de cette loi, le dispositif que cette dernière contient *concernant la segmentation* ne soit pas d'application pour l'assurance contre les accidents du travail, le point de vue du délégué semble trop large, étant donné que la loi du 4 avril 2014 est complémentaire, certes sur d'autres points, par rapport à la loi sur les accidents du travail dans la mesure où cette dernière ne prévoit pas de règlement. Mieux vaudrait éclaircir ce point dans l'exposé des motifs.

indirectement jouer un rôle dans le montant de sa prime dès lors qu'il connaît les éléments qui interviennent dans son calcul.

De nouveau, il s'agit d'une formulation reprise de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances.

L'exposé des motifs de cette loi et en particulier le commentaire des articles donne des explications supplémentaires ».

Il est recommandé de préciser dans l'exposé des motifs que ces critères sont pris en compte pour justifier la segmentation et d'y faire référence à la loi du 4 avril 2014 et à son exposé des motifs.

6.1. L'article 49^{quater}, § 3, en projet, de la loi sur les accidents du travail oblige l'entreprise d'assurance à informer le preneur d'assurance des critères qu'elle utilise dans le cadre de la segmentation³. À la question de savoir de quelle manière devrait se faire cette communication, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'information est à la fois générale (publiée sur le site web) et personnalisée puisque communiquée à l'employeur preneur d'assurance.

Comme pour d'autres assurances, les critères utilisés se retrouveraient sur le site des entreprises d'assurances (par exemple pour une assurance auto, lorsque vous faites une simulation, vous verrez les critères demandés (âge de la voiture, cylindrée, neuve ou occasion,...)). Pour l'assurance accident du travail, actuellement, il n'y a pas de communication générale sur les sites des entreprises d'assurance ».

L'exposé des motifs précise que, dans la pratique, les critères de segmentation sont déjà communiqués actuellement au preneur d'assurance, fût-ce parfois d'une manière implicite, compte tenu des données que ce dernier doit fournir à l'entreprise d'assurance. Les modalités de communication de ces critères pourraient donc encore être précisées dans l'avant-projet, à l'instar par exemple de ce que prévoit l'article 46, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014⁴.

³ Dans le texte français de cette disposition, il convient d'écrire « elle » au lieu de « il ». La traduction néerlandaise du segment de phrase « qu'[elle] utilise dans le cadre de la segmentation opérée sur le plan de l'acceptation et de la tarification » pourrait d'ailleurs être uniformisée dans les paragraphes 3 et 4.

⁴ Cette disposition s'énonce comme suit :

« Dans son offre au preneur d'assurance, l'assureur mentionne les critères de segmentation qu'il a utilisés pour déterminer les conditions tarifaires du contrat et l'étendue de la garantie. Cette information est fournie individuellement et de manière claire et compréhensible pour le preneur d'assurance.

Dans son explication concernant les critères de segmentation utilisés, l'assureur opère une distinction entre :

- les critères utilisés pour déterminer les conditions qui seront applicables lors de la prise de cours du contrat ; et
- les critères susceptibles d'avoir, dans le futur, un impact sur les conditions du contrat ».

6.2. Au demeurant, la question se pose de savoir si d'autres dispositions de l'article 46 de la loi du 4 avril 2014 ne sont pas également pertinentes dans le contexte de l'assurance contre les accidents du travail⁵. Les auteurs de l'avant-projet doivent s'en assurer à la lumière des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

7. L'article 49*quater*, § 4, en projet, de la loi sur les accidents du travail oblige les entreprises d'assurance à publier les critères utilisés dans le cadre de la segmentation. À la question de savoir à quel point cette publication des critères doit être détaillée et quelle serait la sanction en cas de non-respect, le délégué a répondu comme suit :

« Si on se base sur la pratique actuelle, pour l'assurance accidents du travail, les critères sont relativement simples et uniformes : il s'agit au minimum du secteur d'activité (déterminé sur base du code NACE), de la masse salariale, de la répartition ouvriers/employés et de la statistique sinistre de l'entreprise. Il n'y a pas plus ou moins de détails dans ces critères.

Il n'y a pas de sanction spécifique attachée au non-respect de cette obligation de transparence. La sanction sera indirectement la liberté du preneur d'assurances de choisir une assurance qui lui donne suffisamment d'informations sur le calcul de sa prime. L'entreprise d'assurances a donc tout intérêt à être transparente dans sa communication ».

Les articles 91 et suivants de la loi sur les accidents du travail contiennent cependant un régime de sanction pour les cas où une entreprise d'assurance ne fonctionne pas conformément aux dispositions de la loi sur les accidents du travail ou des arrêtés et règlements pris en exécution de celle-ci. La question se pose donc de savoir si le non-respect des obligations définies à l'article 49*quater* en projet ne pourrait pas être aussi sanctionné de la sorte. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait préciser ce point dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁵ Ainsi, l'article 46, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 dispose que lorsque l'assureur décide, pendant la durée du contrat d'assurance, de transmettre au preneur d'assurance, en raison de la modification d'un risque, une proposition de modification des conditions tarifaires ou de la garantie accordée, il doit, sans préjudice d'autres obligations légales éventuelles, présenter sa proposition au preneur d'assurance par écrit, de manière expresse et motivée.