ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 15 mai 1972, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la réparation, en faveur du personnel des agglomérations et fédérations de communes, des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles", a donné le 24 mai 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 15e mei 1972 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de schadevergoeding, ten gunste van de personeelsleden van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten, voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten", heeft de 24e mei 1972 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet a pour objet d'étendre au personnel des agglomérations et fédérations de communes le régime de réparation des dommages résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles applicable aux agents des communes.

La loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, n'est pas applicable d'office aux agents du secteur public, mais elle prévoit, en son article 1er, que le régime institué par la loi est rendu applicable, par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres, au personnel des diverses catégories de pouvoirs publics que la loi énumère.

Les agglomérations et fédérations de communes ne figurent évidemment pas dans cette énumération.

Il n'y a pas de doute, cependant, que l'intention du législateur était d'appliquer le régime de la loi de 1967 à tous les agents du secteur public, à quelques exceptions près. L'exposé des motifs s'exprime clairement à cet égard.

L'arrêté royal du 13 juillet 1970 relatif à la réparation, en faveur de certains membres du personnel des provinces, des communes, des associations de communes, des commissions d'assistance publique, des services et établissements intercommunaux d'assistance publique et des caisses publiques de prêts, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail, a rendu applicable le régime de la loi de 1967, en matière de réparation des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le

.../...

chemin du travail, aux agents des communes (articles 1er et 2 de l'arrêté). Il n'y a pas encore eu d'arrêté rendant le régime de la loi de 1967 applicable aux agents des communes en matière de maladies professionnelles.

Tel qu'il est rédigé, l'arrêté en projet rend le régime de la loi de 1967 applicable aux agents des agglomérations et fédérations de communes, à la fois en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Le préambule lui donne pour base légale l'article 46, § 1er, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes. Suivant cet article :

"Il y a dans chaque agglomération ou fédération un personnel, lequel comprend un secrétaire et un receveur qui sont nommés par le conseil.

...

Le conseil fixe, dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi, le cadre ainsi que les statuts administratif et pécuniaire du personnel ...".

Le Conseil d'Etat, lors de l'examen de projets d'arrêtés royaux relatifs au personnel des agglomérations et fédérations, a déjà été amené à préciser les limites du pouvoir de réglementation accordé au Roi par ce texte.

.../...

Il a dit, notamment, dans l'avis L.11.575 :

"L'article 46, § 1er, alinéa 3, de la loi du 26 juillet 1971 ne permet au Roi que d'arrêter des dispositions générales dans les limites desquelles les conseils d'agglomération et de fédération fixeront le statut de leurs agents. De telles dispositions générales ne sont pas directement applicables au personnel des agglomérations et fédérations. Le Roi peut, dès lors, fixer les règles générales relatives au statut des agents communaux détachés dans les agglomérations et fédérations, mais il appartiendra aux conseils d'agglomération ou de fédération de traduire ces règles dans les statuts qu'ils édicteront. C'est dire que, dans la mesure où Il entend fixer directement un tel statut en attendant que le conseil puisse le faire, le Roi excède les pouvoirs qui Lui sont attribués par l'article 46, § 1er, alinéa 3".

Une première remarque s'impose donc.

A supposer que la réparation des dommages résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles puisse être considérée comme faisant partie du "statut pécuniaire" des agents - et cela paraît fort contestable - encore le Roi ne pourrait-Il édicter à cet égard que des règles générales. Lorsqu'Il rend applicables aux agents des agglomérations et fédérations les arrêtés concernant les agents des communes, Il réglemente la matière dans le détail et de façon complète, certainement quant aux accidents du travail, vraisemblablement quant aux maladies professionnelles. Il excède donc ses pouvoirs.

.../...

Mais il y a plus. La loi du 3 juillet 1967 contient notamment un chapitre III établissant des règles de responsabilité qui sont ou peuvent être dérogatoires aux règles de droit commun en la matière, et un article 19 qui fixe des règles de compétence judiciaire.

Le Roi ne puise pas dans l'article 46, § 1er, de la loi du 26 juillet 1971, le pouvoir de déroger aux lois.

Il faut se demander, dès lors, si l'on peut trouver pour l'arrêté en projet une base légale différente de celle qui lui est donnée.

Dans son texte actuel, la loi du 3 juillet 1967 ne prévoit pas la possibilité pour le Roi de rendre applicable au personnel des agglomérations et fédérations de communes le régime qu'elle institue.

Sans doute l'article 95 de la loi du 26 juillet 1971 prévoit-il que :

"Le Roi peut, par arrêtés délibérés en conseil des Ministres :

1° mettre le texte des lois qui sont modifiées implicitement par la présente loi en concordance avec celle-ci;

...

Les arrêtés royaux visés à l'alinéa 1er seront ratifiés par la loi ... ".

Cependant, on ne peut considérer que cette loi a apporté une modification implicite à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967, cet article n'accordant au Roi le pouvoir de rendre applicable le régime prévu par cette loi qu'aux agents des catégories du secteur public qu'il énumère limitativement.

.../...

En conclusion, ce n'est, semble-t-il , qu'en complétant l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 que l'on pourra donner à l'arrêté en projet une base légale solide.

L'on pourrait soit ajouter à cet article un 5°: "aux agglomérations et fédérations de communes", soit ajouter au 4°, entre "aux communes" et "aux associations de communes" les mots "aux agglomérations et fédérations de communes".

Het ontwerp-koninklijk besluit bedoelt de regeling inzake schadevergoeding voor arbeidsongevallen en voor beroepsziekten die voor het gemeentepersoneel geldt, uit te breiden tot het personeel van agglomeraties en federaties van gemeenten.

De wet van 3 juli 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector is niet ambtshalve van toepassing op het personeel van de overheidssector, maar bepaalt in artikel 1 dat de bij de wet ingestelde regeling bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit toepasselijk wordt verklaard op het personeel van de onderscheiden in de wet genoemde categorieën van overheidsdiensten.

De agglomeraties en federaties van gemeenten zijn vanzelfsprekend in die opsomming niet vermeld.

Het lijdt echter geen twijfel dat de wetgever de regeling van de wet van 1967 heeft willen toepassen op alle personeelsleden van de overheidssector, op enkele uitzonderingen na. De memorie van toelichting zegt dat duidelijk.

Het koninklijk besluit van 13 juli 1970 betreffende de schadevergoeding, ten gunste van sommige personeelsleden van provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, commissies van openbare onderstand en openbare kassen van lening, intercommunale diensten en inrichtingen van openbare onderstand, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen overkomen op de weg naar en van het werk heeft de regeling van de wet van 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen

.../...

en voor ongevallen op de weg naar en van het werk toepasselijk verklaard op het gemeentepersoneel (artikelen 1 en 2 van het besluit). Er is nog geen besluit waarbij de regeling van de wet van 1967 op het gemeentepersoneel toepasselijk wordt verklaard wat de beroepsziekten betreft.

Zoals het ontwerp-besluit gesteld is, verklaart het de regeling van de wet van 1967 toepasselijk op de personeelsleden van agglomeraties en federaties van gemeenten zowel voor arbeidsongevallen als voor beroepsziekten.

De aanhef vermeldt als rechtsgrond artikel 46, § 1, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, waarin staat :

"In elke agglomeratie of federatie zijn er personeelsleden, waaronder een secretaris en een ontvanger die door de raad worden benoemd.

...

De raad bepaalt, binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene bepalingen, het personeelskader en het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden...".

Bij het onderzoek van ontwerpen van koninklijk besluit betreffende het personeel van de agglomeraties en federaties, is de Raad van State er reeds toe genoopt geweest de door die tekst aan de Koning verleende verordeningsbevoegdheid nader te omschrijven.

.../...

In zijn advies L.11.575 schrijft hij onder meer :

"Artikel 46, § 1, derde lid, van de wet van 26 juli 1971 machtigt de Koning alleen tot het vaststellen van de algemene bepalingen binnen de perken waarvan de agglomeratie- en federatieraden het statuut van hun personeel zullen vaststellen. Zodanige algemene bepalingen zijn niet rechtstreeks toepasselijk op het personeel van agglomeraties en federaties. De Koning kan dus algemene regelen uitvaardigen betreffende het statuut van gemeenteambtenaren die in de agglomeraties en federaties worden gedetacheerd, maar het is zaak van de agglomeratie- of federatieraden die regelen te verwerken in de door hem uit te vaardigen statuten. Dit komt erop neer dat de Koning, voor zover Hij een zodanig statuut rechtstreeks wil vaststellen in afwachting dat de raad het zelf kan doen, buiten de bevoegdheden treedt welke Hem in artikel 46, § 1, derde lid, zijn verleend".

Hier moet dus een eerste opmerking worden gemaakt.

Gesteld dat de schadevergoeding voor arbeidsongevallen en voor beroepsziekten kan worden geacht deel uit te maken van het "geldelijk statuut" van het personeel - hetgeen heel betwistbaar lijkt - dan nog zou de Koning in dat opzicht slechts algemene regelen kunnen uitvaardigen. Wanneer Hij de besluiten met betrekking tot de gemeenteambtenaren toepasselijk verklaart op het personeel van agglomeraties en federaties, regelt Hij die aangelegenheid tot in de bijzonderheden en volledig, stellig wat de arbeidsongevallen, en waarschijnlijk wat de beroepsziekten betreft. Hij gaat zijn bevoegdheid dus te buiten.

.../...

Er is echter nog meer : de wet van 3 juli 1967 bevat onder meer een hoofdstuk III dat aansprakelijkheidsregelen bevat die afwijken of kunnen afwijken van het in dezen geldende gemeen recht, en een artikel 19 dat regelen inzake rechterlijke bevoegdheid stelt.

Artikel 46, § 1, van de wet van 26 juli 1971 machtigt de Koning niet om van de wetten af te wijken.

De vraag is dan ook of voor het ontwerp-besluit een andere dan de aangehaalde rechtsgrond voorhanden is.

Zoals de tekst van de wet van 3 juli 1967 thans is gesteld, biedt hij de Koning niet de mogelijkheid om de door de wet ingestelde regeling toepasselijk te verklaren op het personeel van agglomeraties en federaties van gemeenten.

Artikel 95 van de wet van 26 juli 1971 bepaalt weliswaar :

"De Koning kan, bij in ministerraad overlegde besluiten :

1° de tekst van de wetten die door deze wet stilzwijgend gewijzigd worden in overeenstemming brengen met deze wet;...

De koninklijke besluiten bedoeld in het eerste lid zullen bij de wet bekrachtigd worden ...".

Die wet kan echter niet worden geacht stilzwijgend een wijziging te hebben aangebracht in artikel 1 van de wet van 3 juli 1967, welk artikel de Koning alleen machtigt om de regeling van die wet toepasselijk te verklaren op het personeel van de beperkend opgesomde categorieën van de overheidssector.

.../...

Kortom, alleen een aanvulling van artikel 1 van de wet van 3 juli 1967 lijkt het ontwerp-besluit een stevige rechtsgrond te kunnen bezorgen, namelijk door toevoeging van een 5° : "de agglomeraties en federaties van gemeenten", dan wel door invoeging onder 4°, van de woorden "de agglomeraties en federaties van gemeenten" tussen de woorden "de gemeenten" en "de verenigingen van gemeenten".

La chambre était composée de

Messieurs : G.HOLOYE, président de chambre,

G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J.MASQUELIN,

P.DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
M.VERSCHELDEN,

Madame : J.TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par Melle M.Th.BOURQUIN, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J.TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

De Heren : kamervoorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de Mej.M.Th.BOURQUIN, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G.HOLOYE.