KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 8e augustus 1963 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over amendementen op de door de Raad van State voorgelegde tekst in verband met een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de arbeidsvoorziening en werkloosheid", heeft de 23e augustus 1963 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 8 août 1963, d'une demande d'avis sur des amendements au texte proposé par le Conseil d'Etat concernant un projet d'arrêté royal "relatif à l'emploi et au chômage", a donné le 23 août 1963 l'avis suivant :

Artikel 65.

Het tweede en het derde lid van dit artikel zouden beter als volgt worden gesteld :

"De aanvraag om terugbetaling van de reis- en vervoerkosten bedoeld bij artikel 63, eerste lid, moet worden ingediend bij de directeur in wiens ambtsgebied de dienstbetrekking wordt vervuld, binnen twee maanden volgend op de datum waarop de werkloze deze dienstbetrekking heeft aanvaard.

De aanvraag om terugbetaling van de forfaitaire vergoeding bedoeld bij artikel 63, tweede lid, en van de kosten van nieuwe installatie bedoeld bij artikel 64, moet worden ingediend ... (voorts zoals in het ontwerp) ... ".

Artikel 123.

Het 1° en het 2° zouden beter als volgt worden gelezen :

"1° wanneer zijn uitkeringen slechts gedurende een periode van minder dan vijftien maanden onderbroken werden ;

2° wanneer hij, ingeval zijn uitkeringen gedurende een periode van ten minste vijftien maanden werden onderbroken, het voordeel aanvraagt ...(voorts zoals in het ontwerp) ...".

.../...

Artikel 142.

Het geamendeerde artikel 142 wil onder meer voorzieningen treffen voor alle mogelijke situaties waarin de werkloze kan verkeren nadat hij door de directeur van het gewestelijk bureau van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening "ongeschikt tot werken in de zin van de reglementering inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering" is verklaard.

Bedoelde werkloze kan ofwel in die beslissing berusten, ofwel daartegen in beroep komen bij de inzake werkloosheid bevoegde rechtscolleges.

a) Berust de betrokkene in die beslissing, dan zal hij waarschijnlijk zijn aanspraken op uitkeringen in het raam van de ziekte- en invaliditeitsverzekering doen gelden.

Zo de verzekeringsinstelling het bestaan van de arbeidsongeschiktheid niet betwist en de betrokkene bovendien alle andere gestelde voorwaarden vervult, zullen hem uitkeringen in de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering worden verstrekt. Zolang deze uitkeringen hem worden uitbetaald, blijft de betrokkene op grond van het eveneens geamendeerde artikel 141 van het genot van werkloosheidsuitkeringen verstoken.

Het kan evenwel gebeuren dat de verzekeringsinstelling weigert het bestaan van de arbeidsongeschiktheid te erkennen.

.../...

De betrokkene kan in deze weigering berusten, in welk geval hij opnieuw tot het genot van werkloosheidsuitkeringen wordt toegelaten. Dit laatste schijnt toch de bedoeling te zijn van § 2, derde lid, eerste volzin, van artikel 142.

Komt hij tegen die weigering in beroep bij de inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering bevoegde rechtscolleges, dan zullen deze ofwel de weigering bevestigen, in welk geval hij, ofschoon dit nergens duidelijk wordt gezegd, opnieuw tot het genot van werkloosheidsuitkeringen wordt toegelaten (naar analogie van de regel, neergelegd in § 2, tweede lid, eerste volzin), ofwel de betrokkene arbeidsongeschikt verklaren, in welk geval § 2, derde lid, tweede volzin, van artikel 142 toepassing zal moeten vinden.

b) Zo komen wij aan de tweede onderstelling. Tegen de ongeschiktverklaring van de directeur van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening komt de betrokkene in beroep bij de inzake werkloosheid bevoegde rechtscolleges.

Tegelijkertijd zal de betrokkene, aangezien hij niet kan vooruitlopen op de uitspraak van deze rechtscolleges, bij zijn verzekeringsinstelling aangifte doen van bedoelde ongeschiktverklaring. Evenwel zal hij er zich waarschijnlijk van onthouden, uitkeringen van de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering aan te vragen en in ontvangst te nemen (1), aangezien deze inontvangst-

.../...

(1) Men kan overigens opmerken dat het ontwerp deze onderstelling schijnt uit te sluiten, aangezien het niet zegt wat er zou gebeuren met de uitkeringen van de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering welke de betrokkene mocht hebben ontvangen vooraleer het rechtscollege inzake werkloosheid hem per onderstelling opnieuw geschikt zou verklaren.

neming hem bij toepassing van artikel 141 zijn aanspraken op werkloosheidsuitkeringen zou doen verliezen, hetgeen het rechtscollege inzake werkloosheid er bovendien toe zou kunnen bewegen, het beroep tegen de ongeschiktverklaring niet ontvankelijk te verklaren op grond van genoemd artikel 141.

Men kan dus stellen dat de verzekeringsinstelling met haar beslissing over het recht van de betrokkene op uitkeringen in de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering zal wachten tot het rechtscollege inzake werkloosheid een definitieve beslissing zal hebben genomen.

Bevestigt dit rechtscollege de beslissing van de directeur, dan zal de betrokkene zijn rechten op uitkeringen van de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering bij zijn verzekeringsinstelling doen gelden.

Zo deze verzekeringsinstelling de arbeidsongeschiktheid erkent, dan zou men kunnen menen dat deze arbeidsongeschiktheid niet meer in het geding kan worden gebracht. Dit is evenwel niet het standpunt van het ontwerp waarin immers in de eerste volzin van § 2, tweede lid, van artikel 142 sprake is van de mogelijkheid dat de betrokkene tegen deze erkenning van de arbeidsongeschiktheid in beroep komt bij de inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering bevoegde rechtscolleges. Het bestaan van deze mogelijkheid is evenwel zeer twijfelachtig : om tegen een beslissing in beroep te kunnen komen, moet men immers door die beslissing benadeeld zijn en de erkenning van de arbeidsongeschiktheid door de verzekeringsinstelling brengt inderdaad verzoekers aanspraken op uitkeringen van de sector ziekte- en invaliditeitsverzekering in geen enkel opzicht in het gedrang.

.../...

Alleen wanneer de verzekeringsinstelling het bestaan van de arbeidsongeschiktheid weigert te erkennen, is er plaats voor een beroep vanwege de betrokkene bij de inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering bevoegde rechtscolleges. Dit geval nu wordt geregeld in het derde lid van § 2. Volgens deze bepaling is de beslissing van laatstgenoemde rechtscolleges betreffende het al dan niet bestaan van de arbeidsongeschiktheid doorslaggevend voor de vraag welke sector de in die sector eventueel verschuldigde uitkeringen uiteindelijk dient te dragen. Zo het bevoegde rechtscollege inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering de arbeidsgeschiktheid bevestigt, zal de definitieve andersluidende uitspraak van het bevoegde rechtscollege inzake werkloosheid worden genegeerd, ofschoon aan deze laatste uitspraak overeenkomstig artikel 1, derde lid, van de wet van 14 maart 1960 het gezag van het gewijsde is verbonden. De Koning heeft evenwel niet de bevoegdheid om afbreuk te doen aan dit gezag van het gewijsde.

Uit dit laatste blijkt, dat althans aan één geval van tegenstrijdige beslissingen van de rechtscolleges van beide sectoren uitdrukkelijk gedacht is om de voor de betrokkene eventueel nadelige gevolgen daarvan te ondervangen. Het andere geval zou zich voordoen, wanneer het rechtscollege inzake werkloosheid de betrokkene arbeidsgeschikt en het rechtscollege inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering hem arbeidsongeschikt zouden hebben verklaard. Normaal zou de betrokkene in dit geval tweemaal uitkeringen moeten ontvangen. Er is evenwel in de ontworpen werkloosheidsregeling het reeds genoemde geamendeerde artikel 141 dat degene die een uitkering ingevolge een Belgische ziekte- of invaliditeits-

verzekering ontvangt, van werkloosheidsuitkeringen uitsluit. Hieruit zou men wellicht kunnen concluderen dat de verplichting tot het uitbetalen van werkloosheidsuitkeringen in het hier onder ogen genomen geval vervalt. Of kan de betrokkene alsdan een keuze doen en de voorkeur geven aan de toepassing van die regeling die hem het gunstigst schijnt te zijn ?

Hoe dan ook, het bovenstaande toont voldoende aan dat zoals de Raad het in zijn vroeger advies L.8144/2 opmerkte, de voorkeur moet worden gegeven aan een regeling waarin de beslissingen over de arbeidsgeschiktheid uitsluitend aan de bevoegde organen van de ziekteverzekering worden gelaten. Mocht het voornaamste bezwaar tegen een dergelijke regeling gelegen zijn in het feit dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening alsdan geen enkel initiatief kan nemen om zich van de vergoeding van arbeidsongeschikte werklozen te kunnen vrijmaken, dan zou wellicht een oplossing kunnen worden gezocht die de Rijksdienst omwille van zijn geldelijk belang het recht zou toekennen om in geval van gewettigde twijfel de arbeidsgeschiktheid van een werkloze door het bevoegd orgaan van de ziekte- en invaliditeitsverzekering te doen nagaan en die de Rijksdienst in de verdere procedure zou betrekken.

\+

\+ +

Bovendien moge hier nog eens worden gewezen op de opmerkingen welke de Raad in zijn advies L.8144/1 heeft gemaakt met betrekking tot artikel 140 van het Regeringsontwerp in het bijzonder en welke hier bij de tekst van het geamendeerd artikel 142 kunnen worden herhaald.

\+

\+ +

.../...

De regel, neergelegd in § 2, tweede lid, laatste volzin, staat los van de rest van het tweede lid en kan dus best een afzonderlijk lid vormen.

+

+ +

Bij de regeling van de terugbetaling tussen instellingen van sociale zekerheid is niet gedacht aan het feit dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening moet instaan voor de uitbetaling van de kinderbijslag aan werklozen, terwijl deze verplichting bij arbeidsongeschiktheid op de kinderbijslagfondsen berust.

+

+ +

Ten slotte zou de bedoeling van § 3, eerste lid, duidelijker tot uiting moeten worden gebracht.

Volgens deze bepaling behoudt de aldaar bedoelde werknemer enerzijds de hem erkende arbeidsgeschiktheid, zolang de inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering bevoegde rechtscolleges er niet anders over beslist hebben en is hij anderzijds onderworpen aan de bepalingen van het werkloosheidsbesluit. Het eerste schijnt dus de mogelijkheid uit te sluiten dat de directeur van het gewestelijk bureau voor arbeidsvoorziening bij vermindering van de arbeidsgeschiktheid een maatregel als bedoeld in § zou nemen, terwijl het tweede de weg daartoe schijnt te openen.

+

+ +

Dit amendement behoort dus nog eens grondig te worden herzien.

Article 65.

Il est proposé de rédiger les alinéas 2 et 3 de cet article ainsi qu'il suit :

"La demande en remboursement des frais de voyage et de transport visés à l'article 63, alinéa 1er, doit être introduite auprès du directeur dans le ressort duquel l'emploi est occupé dans les deux mois qui suivant la date à laquelle le chômeur a accepté cet emploi.

La demande en remboursement de l'indemnité forfaitaire visée à l'article 63, alinéa 2, et des frais de réinstallation visés à l'article 64 doit être introduite ... (la suite comme au projet)... ".

Article 123.

Le 1° et le 2° gagneraient à être rédigés de la manière ci-après :

"1° lorsque son indemnisation n'a été interrompue que pendant une période inférieure à quinze mois;

2° lorsque son indemnisation ayant été interrompue pendant une période d'au moins quinze mois, il sollicite le bénéfice ... (la suite comme au projet ... ".

Article 142.

L'article 142 amendé a notamment pour objet d'apporter une solution à tous les cas qui peuvent se présenter après qu'un chômeur a été déclaré "inapte au travail au sens de la réglementation en matière d'assurance maladie-invalidité" par le directeur du bureau régional de l'Office national de l'emploi.

Le chômeur peut ou bien acquiescer à la décision du directeur, soit appeler de celle-ci auprès des juridictions compétentes en matière de chômage.

a) 1ère hypothèse. L'intéressé acquiesce à cette décision et fait valoir ses droits aux indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité.

Si l'organisme assureur ne conteste pas l'inaptitude au travail et si, au surplus, l'intéressé remplit l'ensemble des conditions requises, les indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité lui sont payées. Tant qu'il touche ces indemnités, il est exclu du bénéfice des allocations de chômage en vertu de l'article 141, également amendé.

L'organisme assureur peut toutefois refuser de reconnaître l'inaptitude au travail

Si l'intéressé acquiesce au refus, il est réadmis au bénéfice des allocations de chômage; telle semble être de toute manière la portée du § 2, alinéa première phrase, de l'article 142.

.../..

S'il se pourvoit devant les juridictions compétentes en matière d'assurance maladie-invalidité, celles-ci ou bien confirmeront le refus, auquel cas (par analogie avec la règle prévue au § 2, alinéa 2, première phrase) l'intéressé sera réadmis au bénéfice des allocations de chômage, quoique le projet ne le dise pas expressément, ou bien le déclareront inapte au travail, auquel cas le § 2, alinéa 3, deuxième phrase, de l'article 142 trouve application.

b) 2ème hypothèse. L'intéressé se pourvoit contre la décision du directeur de l'Office national de l'emploi le déclarant inapte, devant les juridictions compétentes en matière de chômage.

Ne pouvant anticiper sur la décision de ces juridictions, l'intéressé fera déclaration de l'inaptitude à son organisme assureur. Il est probable qu'il s'abstiendra de demander et de percevoir les indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité (1); sinon, en effet, il perdrait ses droits aux allocations de chômage en application de l'article 141 et s'exposerait, de surcroît, à voir la

.../...

(1) Le projet semble tenir cette hypothèse pour exclue d'ailleurs, puisqu'il ne dit pas ce qu'il doit advenir des indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité que l'intéressé aurait perçues avant que la juridiction en matière de chômage ne le déclare de nouveau apte.

juridiction en matière de chômage déclarer son recours contre la décision d'inaptitude irrecevable, par application de l'article 141 précité.

On peut donc admettre que l'organisme assureur postposera sa décision quant aux droits de l'intéressé aux indemnités au titre d'assurance maladie-invalidité jusqu'à ce que la juridiction en matière de chômage aura rendu une décision définitive.

Si cette juridiction confirme la décision du directeur, l'intéressé fera valoir ses droits aux indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité auprès de son organisme assureur.

On pourrait croire que l'inaptitude au travail, une fois reconnue par cet organisme, n'est plus susceptible d'être remise en question. Tel n'est cependant pas le point de vue qu'adopte le projet; la première phrase du § 2, alinéa 2, de l'article 142, ouvre, en effet, contre la décision reconnaissant l'inaptitude au travail, un recours auprès des juridictions compétentes en matière d'assurance maladie-invalidité. L'éventualité d'un tel recours est néanmoins très problématique : pour pouvoir appeler d'une décision, il faut être lésé par elle; or, la reconnaissance de l'inaptitude au travail par l'organisme assureur ne fait aucunement grief au demandeur quant à ses droits aux indemnités au titre de l'assurance maladie-invalidité.

Un recours de l'intéressé devant les juridictions compétentes en matière d'assurance maladie-invalidité n'est ainsi concevable que dans le cas du refus de l'organisme assureur de reconnaître l'inaptitude au travail. Ce cas est réglé par l'alinéa 3 du § 2. D'après cette disposition, la décision prise par lesdites juridictions quant à l'aptitude au travail est déterminante quant au secteur qui devra supporter, en dernière analyse, la charge des prestations éventuelles. Si la juridiction compétente en matière d'assurance maladie-invalidité confirme l'aptitude au travail, la décision contraire, devenue définitive, de la juridiction compétente en matière de chômage sera inopérante, et ce, malgré l'autorité de la chose jugée qu'y attache l'article 1er, alinéa 3, de la loi du 14 mars 1960. A cette autorité de la chose jugée le Roi ne peut porter nulle atteinte.

Il appert de là que le Gouvernement, dans le souci de remédier aux conséquences préjudiciables qui résulteraient éventuellement pour l'intéressé de la contradiction entre les décisions rendues par les juridictions des deux secteurs, a expressément envisagé un cas. Or, un deuxième cas peut se présenter: la juridiction compétente en matière de chômage déclare l'intéressé apte au travail alors que la juridiction en matière d'assurance maladie-invalidité conclut à l'inaptitude. Normalement, l'intéressé devrait dans ce cas toucher des prestations de l'un et de l'autre secteur. Toutefois, l'article 141 amendé de la réglementation projetée en matière de chômage exclut du bénéfice des allocations de chômage quiconque touche des indemnités en vertu d'un régime belge d'assurance maladie-invalidité. On pourrait en conclure que l'obligation de payer les allocations de chômage devient inopérante dans le cas visé ci-avant. Ou bien l'intéressé pourra-t-il opter pour la réglementation qu'il juge la plus avantageuse ?

En tout état de cause, il ressort à suffisance des développements qui précèdent, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé dans son avis L. 8144/2, qu'une réglementation réservant aux organes compétents de l'assurance maladie les décisions en matière d'aptitude au travail doit emporter la préférence. Si l'objection majeure à une telle réglementation se trouve dans le fait qu'elle ne laisse à l'Office national de l'emploi aucun droit d'initiative pour se libérer de l'indemnisation des chômeurs inaptes au travail, il s'indiquerait de rechercher une solution qui autorise l'Office national, en raison de son intérêt pécuniaire, à provoquer en cas de doute justifié, l'examen de l'aptitude au travail d'un chômeur par l'organe compétent de l'assurance maladie-invalidité tout en assurant la présence de l'Office à la procédure subséquente.

\+

\+ \+

En outre, le Conseil estime devoir renvoyer aux observations qu'il a formulées dans son avis L.8144/1 plus particulièrement au sujet de l'article 140 du projet du Gouvernement et qui peuvent être rappelées à propos de l'article 142 amendé du présent projet.

\+

\+ \+

La règle énoncée au § 2, alinéa 2, dernière phrase, est étrangère au reste de cet alinéa et gagnerait donc à faire l'objet d'un alinéa distinct.

\+

\+ \+

Réglant le remboursement entre les organismes de sécurité sociale, le projet perd de vue que l'Office national de l'emploi est tenu de payer les allocations familiales aux chômeurs alors que, dans le cas d'inaptitude au travail, cette obligation incombe aux caisses d'allocations familiales.

\+

\+ +

Enfin, le § 3, alinéa 1er, devrait traduire l'intention qui y préside, d'une manière plus précise.

D'après cette disposition, le travailleur qu'elle vise conserve, d'une part, l'aptitude au travail qui lui a été reconnue aussi longtemps que les juridictions compétentes en matière d'assurance maladie-invalidité n'en ont pas décidé autrement et, d'autre part, est soumis aux dispositions de l'arrêté relatif au chômage. La première partie de cette disposition semble donc s'opposer à ce que le directeur du bureau régional de l'emploi prenne une mesure par application du § 1er, en cas d'aptitude diminuée au travail, alors que la deuxième partie lui ouvre plutôt cette possibilité.

\+

\+ +

Il s'impose dès lors que cet amendement soit revu avec une attention toute particulière.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste voorzitter, premier président,
	M. SOMERHAUSEN,	raadsheren van State,
	G. HOLOYE,	conseillers d'Etat,
	F. DUCHENE,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation,
	C. ROUSSEAUX,	adjunct-griffier, griffier. greffier adjoint, greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) C. ROUSSEAUX.

(get.) J. SUETENS.