BL.

RAAD VAN STATE
WETGEVING
26-03-1987
Coordinatie

L.17.958/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de wetten betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten, gecoördineerd op 3 juni 1970", heeft op 23 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant les lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970", a donné le 23 mars 1987 l'avis suivant :

I. DOEL VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp wijzigt de beroepsziektenregeling op drie punten.

Vooreerst wordt de bevoegdheid van het Fonds voor beroepsziekten uitgebreid tot het personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten die aangesloten zijn bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

Daarnaast wordt de mogelijke retroactiviteit van de vergoeding toegekend na verergering van de blijvende arbeidsongeschiktheid, beperkt tot ten hoogste 60 dagen vóór de datum van de herzieningsaanvraag of vóór de datum van het medisch onderzoek tijdens hetwelk, ingevolge een herziening van ambtswege door het Fonds, een verergering is vastgesteld.

Ten slotte wordt uitdrukkelijk bepaald dat "ingeval de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld of herzien na de leeftijd van 65 jaar, bij de evaluatie wordt rekening gehouden met de vermindering van het normale vermogen tot verdienen, veroorzaakt door de feitelijke beperking van de arbeidsmogelijkheden op de arbeidsmarkt, die algemeen gelden voor al wie tot deze leeftijdscategorie behoort".

.../...

II. RECHTSGROND.

De laatste twee hierboven genoemde maatregelen werken besparend en kunnen dus worden ingepast in de bijzondere bevoegdheden welke artikel 1, 3°, van de wet van 27 maart 1986, met het oog op onder meer het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, aan de Koning heeft toegekend tot aanpassing of wijziging van de reglementering, de financiering, de organisatie, de werking en de controle van de verschillende stelsels en sectoren van de sociale zekerheid.

De eerstgenoemde maatregel, te weten de uitbreiding van de bevoegdheid van het Fonds voor beroepsziekten tot het personeel van sommige provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, kan maar rechtsgrond vinden in de bijzondere-machtenwet indien hij wordt beschouwd als een middel tot beveiliging - door vereenvoudiging van de procedures en concentratie van de middelen - van een segment van de sociale zekerheid voor werknemers.

III. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Krachtens de artikelen 1 en 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, dient het beheerscomité van het Fonds voor beroepsziekten te worden geraadpleegd.

.../...

Aangezien niet blijkt dat dit advies werd ingewonnen, verwijze men in de eerste aanhefbepaling ook naar artikel 3, § 2, van de bijzondere-machtenwet, dat toelaat aan de opgelegde adviezen voorbij te gaan. Om dezelfde reden voege men als tweede aanhefbepaling een verwijzing in naar de dringende noodzakelijkheid.

Artikel 1.

Men verwijze in de inleidende zin ook naar het koninklijk besluit nr. 476 van 10 november 1986, dat reeds een 4° aan artikel 6 heeft toegevoegd.

Men vervange "4°" door "5°".

Men leze in het opschrift van de wet van 3 juli 1967 : "... schadevergoeding voor arbeidsongevallen".

Artikelen 2 en 3.

Beide artikelen lassen in artikel 35 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten, nieuwe bepalingen in.

Gelet op de inhoud van laatstgenoemd artikel 35 enerzijds en op die van de nieuwe bepalingen anderzijds, ware het

.../...

beter deze laatste samen te brengen in een (nieuw) artikel 35bis, bestaande uit twee leden, waarvan het eerste lid de tekst van artikel 3 van het ontwerp zou omvatten, het tweede lid die van artikel 2.

Om in overeenstemming te zijn met de Franse tekst, passe men de Nederlandse tekst van artikel 2 aan als volgt :

"... waarop ingevolge een herziening van ambtswege door het Fonds, een verergering wordt vastgesteld".

De bepaling in artikel 3, krachtens welke in geval van vaststelling of herziening van de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid na de leeftijd van 65 jaar, bij de evaluatie rekening wordt gehouden "met de vermindering van het normale vermogen tot verdienen" is strijdig met de principes van schadeloosstelling welke aan de basis liggen van de beroepsziektenregeling.

Wanneer op de zoëven aanbevolen samenvoeging van bepalingen wordt ingegaan, dienen de artikelen van het ontwerp te worden vernummerd en zullen de interne verwijzingen in de inwerkingtredingsbepaling onder artikel 5 van het ontwerp, moeten worden aangepast.

.../...

Artikel 4.

Men stelle de inleidende zin als volgt :

"Artikel 4.-

Artikel 56 van dezelfde wetten, gewijzigd bij de wet van 16 juli 1974, wordt aangevuld ...".

In 5° schrijve men :

"... bedoeld bij artikel 6, 5°, van deze wetten ...".

Artikel 5.

Het eerste lid doet de uitbreiding van de bevoegdheid van het Fonds voor de beroepsziekten tot het personeel van de provinciale en gewestelijke overheidsdiensten terugwerken tot 1 januari 1987. Daaruit volgt dat in voorkomend geval de sedert die datum door de besturen gedane uitgaven met het Fonds zullen moeten worden verrekend.

Het tweede en het derde lid luiden als volgt :

"Artikel 2 van dit besluit is van toepassing op de verergeringen ingevolge herzieningsaanvragen ingediend vanaf 1 januari 1987 en op de verergeringen vastgesteld ingevolge een medisch onderzoek dat ambtshalve werd ingesteld vanaf 1 januari 1987;

Artikel 3 van dit besluit is van toepassing vanaf 1 januari 1987 en tevens op alle aanvragen en betwistingen waarvoor nog geen definitieve administratieve of gerechtelijke beslissing bestaat;".

.../...

Die bepalingen kunnen tot gevolg hebben dat reeds genomen herzieningsbeslissingen worden gewijzigd ten nadele van het slachtoffer.

De stellers van het ontwerp hebben wellicht gemeend voor die terugwerking rechtsgrond te kunnen vinden in het in de aanhef vermelde artikel 4, § 4, van de bijzondere-machtenwet, luidens welke bepaling de na 31 december 1986 genomen besluiten terugwerkende kracht kunnen hebben tot 1 januari 1987.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 27 maart 1986 is geworden, wordt de bedoelde bepaling evenwel als volgt gecommentarieerd :

> "De Regering benadrukt dat het, evenmin als in het verleden, de bedoeling is om aan elk bijzondere-machten-besluit terugwerkende kracht te verlenen. Zij zal met de nodige omzichtigheid van die mogelijkheid gebruik maken, teneinde een maximum aan rechtszekerheid te waarborgen" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 128 (1985-1986) Nr. 1, blz. 10).

De wijziging met terugwerkende kracht van voormelde herzieningsbeslissingen is kennelijk een maatregel die een zodanige verstoring van de rechtszekerheid kan meebrengen, dat hij niet kan worden ingepast in de door de wet verleende bevoegdheid om de bijzondere-machtenbesluiten te laten terugwerken, welke bevoegdheid immers, overeenkomstig de hiervoren overgeschreven passus uit de memorie van toelichting, beperkend moet worden geïnterpreteerd.

In het licht daarvan moet derhalve worden afgezien van de beoogde retroactiviteit.

.../...

Medeondertekening.

Gelet op het bepaalde in de artikelen 1 en 4, dat het personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten betreft, dient het ontwerp mede te worden voorgedragen en ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken.

IV. SLOTOPMERKING.

De Regering zal moeten nagaan of, ingevolge de maatregelen vervat in de artikelen 1 en 4 van het ontwerp, waarbij de bevoegdheid van het Fonds voor de beroepsziekten wordt uitgebreid, 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, zomede het koninklijk besluit van 12 januari 1973 betreffende de schadevergoeding voor beroepsziekten ten gunste van sommige personeelsleden van provincies, gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten, verenigingen van gemeenten, commissies van openbare onderstand, intercommunale diensten en inrichtingen van openbare onderstand en openbare kassen van lening, niet eveneens moeten worden aangepast.

I. BUT DU PROJET.

Le projet modifie le régime des maladies professionnelles sur trois points.

Tout d'abord, la compétence du Fonds des maladies professionnelles est étendue au personnel des administrations provinciales et locales affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

Ensuite, l'effet rétroactif qui peut être attaché à l'allocation accordée à la suite d'une aggravation de l'incapacité de travail permanente, est limitée à une période maximale de 60 jours avant la date de la demande en révision ou avant la date de l'examen médical au cours duquel, suite à une révision d'office opérée par le Fonds, une aggravation a été constatée.

Enfin, le projet prévoit expressément que "si le taux d'incapacité de travail permanente est constaté ou revu après l'âge de 65 ans, il est tenu compte dans l'évaluation de la diminution de la capacité de gain normale, produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi, qui valent pour tous ceux qui appartiennent à cette catégorie d'âge".

II. FONDEMENT LEGAL.

Les deux dernières mesures mentionnées ci-dessus sont génératrices d'économies et peuvent donc entrer dans le cadre des pouvoirs qu'afin d'assurer notamment l'équilibre financier,

.../...

la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, l'article 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1986, a attribués au Roi en vue d'adapter ou de modifier la réglementation, le financement, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des différents régimes et secteurs de sécurité sociale.

La première mesure citée, à savoir l'extension de la compétence du Fonds des maladies professionnelles au personnel de certaines administrations provinciales et locales, ne peut trouver de fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux que si elle est considérée comme un moyen de sauvegarder - par la simplification des procédures et la concentration des moyens - un segment de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

III. EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

En vertu des articles 1er et 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, il y a lieu de consulter le comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles.

Comme il n'apparaît pas que cet avis ait été recueilli, il y a lieu, dans le premier référant, de viser également l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux, qui permet de se dispenser des avis prescrits. Pour le même motif, il y a lieu, dans un second référant, de mentionner l'urgence.

.../...

Article 1er.

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de se référer également à l'arrêté royal n° 476 du 10 novembre 1986, qui a déjà ajouté un 4° à l'article 6.

Il y a lieu de remplacer "4°" par "5°".

L'intitulé de la loi du 3 juillet 1967 doit se lire comme suit : "... sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, ...".

Articles 2 et 3.

Les deux articles introduisent de nouvelles dispositions dans l'article 35 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles.

Eu égard au contenu de l'article 35 susvisé, d'une part, et à celui des nouvelles dispositions, d'autre part, il vaudrait mieux réunir celles-ci en un seul article 35bis (nouveau), se composant de deux alinéas, dont le premier comprendrait le texte de l'article 3 du projet et le second, le texte de l'article 2.

.../...

Par souci de concordance avec le texte français, il conviendrait d'adapter le texte néerlandais de l'article 2 comme suit :

"... waarop ingevolge een herziening van ambstwege door het Fonds, een verergering wordt vastgesteld".

La disposition de l'article 3, en vertu de laquelle, en cas de constatation ou de révision du taux d'incapacité de travail permanente après l'âge de 65 ans, il est tenu compte dans l'évaluation "de la diminution de la capacité de gain normale", est contraire aux principes de réparation qui sont à la base du régime des maladies professionnelles.

Si la suggestion faite ci-dessus de fusionner certaines dispositions est adoptée, il y aura lieu de changer la numérotation des articles du projet et d'adapter en conséquence, dans l'exécutoire figurant à l'article 5 du projet, les références internes.

.../...

Article 4.

Il y a lieu de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Article 4.-

L'article 56 des mêmes lois, modifié par la loi du 16 juillet 1974, est complété ...".

Il y a lieu de rédiger le 5° de la manière suivante :

"... visées à l'article 6, 5°, des présentes lois ...".

Article 5.

L'alinéa ler fait rétroagir au ler janvier 1987, l'extension de la compétence du Fonds des maladies professionnelles au personnel des administrations provinciales et régionales. Il s'ensuit que, le cas échéant, les dépenses consenties par les administrations depuis cette date devront faire l'objet d'une compensation avec le Fonds.

Les alinéas 2 et 3 s'énoncent comme suit :

"L'article 2 du présent arrêté est d'application aux aggravations suite à des demandes de révision introduites à partir du ler janvier 1987 et aux aggravations constatées suite à un examen médical demandé d'office à partir du ler janvier 1987;

.../...

L'article 3 du présent arrêté est d'application à partir du ler janvier 1987 et également à toutes les demandes et contestations pour lesquelles il n'existe pas encore une décision administrative ou judiciaire définitive;".

Ces dispositions peuvent avoir pour conséquence que des décisions de révision déjà intervenues soient modifiées au détriment de la victime.

Les auteurs du projet ont sans doute estimé pouvoir trouver un fondement légal pour cette rétroactivité dans l'article 4, § 4, de la loi de pouvoirs spéciaux visé au préambule, disposition aux termes de laquelle les arrêtés pris après le 31 décembre 1986 peuvent rétroagir au ler janvier 1987.

Dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 27 mars 1986, la disposition susvisée est toutefois commentée en ces termes :

"Le Gouvernement souligne que, comme dans le passé, il n'a nullement l'intention de donner un effet rétroactif à chaque arrêté de pouvoirs spéciaux. Il utilisera la possibilité de rétroactivité avec prudence, de manière à garantir un maximum de sécurité juridique" (Doc. Chambre des Représentants, 128 (1985-1986) n° 1, p. 10).

La modification avec effet rétroactif des susdites décisions de révision est manifestement une mesure susceptible d'entraîner une telle perturbation de la sécurité juridique, qu'elle n'entre pas dans le cadre du pouvoir attribué par la loi de faire rétroagir les arrêtés de pouvoirs spéciaux. En effet, conformément au passage de l'exposé des motifs qui vient d'être reproduit, ce pouvoir doit être interprété de manière restrictive.

Il y a lieu dès lors, à la lumière de cette observation, de renoncer à la rétroactivité envisagée.

Contreseing.

Eu égard aux dispositions des articles ler et 4 qui concernent le personnel des administrations provinciales et locales, le projet doit également être proposé et contresigné par le Ministre de l'Intérieur.

IV. OBSERVATION FINALE.

Le Gouvernement devra vérifier si, en raison des mesures prévues par les articles ler et 4 du projet, qui élargissent la compétence du Fonds des maladies professionnelles, il ne faudra pas adapter également 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, ainsi que l'arrêté royal du 12 janvier 1973 relatif à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles en faveur de certains membres du personnel des provinces, des communes, des agglomérations et fédérations de communes, des associations de communes, des commissions d'assistance publique, des services et établissements intercommunaux d'assistance publique et des caisses publiques de prêts.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

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

M. BENARD. H. COREMANS.