

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 januari 1995 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 augustus 1939 tot regeling van de inrichting der geneeskundige onderzoeken door de Administratieve Gezondheidsdienst, in plaats van door de provinciale pensioencommissies", heeft op 28 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 5 janvier 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par le Service de Santé Administratif en lieu et place des commissions provinciales de pensions", a donné le 28 février 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in artikel 8 van het koninklijk besluit van 18 augustus 1939 tot regeling van de inrichting der geneeskundige onderzoeken door de Administratieve Gezondheidsdienst in plaats van door de provinciale pensioencommissies :

- eensdeels wordt de termijn, binnen welke degene die zich benadeeld acht door de te zijnen opzichte genomen beslissing over de onbekwaamheid mag vragen dat de geneeskundige redenen van deze beslissing medegedeeld worden aan een door hem aangewezen geneesheer, van tien op dertig dagen gebracht (artikel 1, 1°);
- anderdeels wordt, indien de gekozen beroepsprocedure niet tot een akkoord tussen de partijen leidt, het dossier onderworpen, niet langer "aan de scheidsrechterlijke uitspraak van de geneesheer-directeur-generaal onder wiens bevoegdheid de Administratieve Gezondheidsdienst valt ofwel aan zijn afgevaardigde", maar aan "de scheidsrechterlijke uitspraak van de door de directeur-generaal van het Bestuur voor de sociale geneeskunde aangewezen geneesheer-ambtenaar" (artikel 1, 2°).

Volgens de gemachtigde van de Regering beoogt de in artikel 1, 1°, ontworpen wijziging de bedoelde termijn in overeenstemming te brengen met de termijn bepaald in artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1993

.../...

tot uitvoering van artikel 134, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen (1).

De wijziging door artikel 1, 2°, is volgens de gemachtigde van de Regering noodzakelijk omdat de huidige directeur-generaal geen geneesheer is.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt wat volgt :

"Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen :

1° grondregelingen ter zake van :

- a) het administratief statuut ...;
- c) de pensioenregeling ...".

Het tweede lid van die paragraaf bepaalt dat de Koning de grondregelingen aanwijst.

(1) De inhoud van artikel 134 van de wet van 26 juni 1992 wordt hierna vermeld (zie opmerking 2). Artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 regelt het hoger beroep tegen een bepaalde beslissing van de Administratieve Gezondheidsdienst; de termijn voor het indienen van dat beroep is er bepaald op dertig dagen.

De Koning heeft van die laatste bevoegdheid gebruik gemaakt bij besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1º, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 moeten tot de "grondregelingen" in de zin van de voormelde wet worden gerekend :

"12º de administratieve standen, de omstandigheden waardoor ze worden bepaald en hun gevolgen op de toestand van de personeelsleden, met inbegrip van de regeling inzake vakantie, verlof of terbeschikkingstelling;

...

14º de regeling volgens welke het dienstverband kan worden beëindigd of volgens welke dat dienstverband kan worden onderbroken".

Luidens artikel 5, 4º, van hetzelfde besluit zijn ook grondregelingen : "de voorwaarden tot opening van het recht op pensioen;".

Het wil de Raad van State voorkomen dat regelingen in verband met de termijn voor het indienen van een beroep tegen een ongunstige beslissing van de Administratieve Gezondheidsdienst, en in verband met de scheidsrechterlijke uitspraak ten gevolge van dat beroep, "grondregelingen" betreffen in de zin van artikel 3 (inzonderheid 12º en 14º)

.../...

en artikel 5 (inzonderheid 4º) van het aangehaalde koninklijk besluit van 29 augustus 1985.

Bijgevolg diende het ontwerp voorafgaandelijk te worden onderworpen aan de onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974. Dit is volgens de gemachtigde van de Regering niet gebeurd.

Het ontwerp-besluit is bijgevolg niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden onderzocht.

2. Niettemin kan reeds nu de aandacht worden gevestigd op een moeilijkheid die rijst in verband met de rechtsgrond van het ontwerp.

Volgens de aanhef van het ontwerp-besluit dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 134, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, dat luidt als volgt :

"De Koning bepaalt de modaliteiten en de procedure die van toepassing zijn op de toekenning van het in § 1 bedoelde supplement. Hij kan het bedrag van dit supplement verhogen".

Het door het ontwerp gewijzigde koninklijk besluit van 18 augustus 1939 heeft evenwel een ruimer toepassingsgebied dan het in het aangehaalde artikel 134, § 2, ge-

.../...

regelde supplement. Dat supplement wordt, volgens artikel 134, § 1, toegekend aan bepaalde personen die gepensioneerd werden wegens lichamelijke ongeschiktheid ten gevolge van een zware handicap die opgelopen werd tijdens de loopbaan. Krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 augustus 1939 daarentegen dienen aan de Administratieve Gezondheidsdienst van het Ministerie van Volksgezondheid alle onderzoeken te worden aangevraagd, "voorzien bij de reglementen op de terbeschikkingstelling of op de op pensioenstelling uit hoofde van verwonding, ongeval of gebrekkigheid". Overigens is het meervermeld artikel 134, § 2, reeds uitgevoerd door het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 tot uitvoering van artikel 134, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, dat door het ontwerp niet wordt gewijzigd.

Het aangehaalde artikel 134, § 2, van de wet van 26 juni 1992 kan dus geen voldoende rechtsgrond bieden voor het ontwerp. De gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

Allicht is de rechtsgrond voor het ontwerp artikel 3 van de wet van 17 februari 1849 tot wijziging van de wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, vervangen bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 35 van 10 augustus 1939 ("Pensioenen - Afschaffing van de provinciale commissies"). Het laatste lid van dat artikel 3 luidt als volgt :

"Aan de ambtenaar, beambte of bediende staat binnen de tien dagen na de hem gedane kennisgeving, beroep open van de te zijnen opzichte genomen beslis-

.../...

sing. De modaliteiten van dit beroep zullen bij koninklijk besluit vastgesteld worden".

Er moet worden opgemerkt dat de met artikel 1, 1°, van het ontwerp beoogde verlenging van de termijn van tien naar dertig dagen in strijd komt met de aangehaalde wetsbepaling die de termijn op tien dagen vaststelt.

PORTEE DU PROJET.

Le projet soumis pour avis vise à apporter deux modifications à l'article 8 de l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par le Service de santé administratif en lieu et place des commissions provinciales de pensions :

- d'une part, le projet porte de dix à trente jours de délai dans lequel celui qui s'estime lésé par la décision prise à son égard relativement à l'incapacité peut demander que les raisons médicales de cette décision soient communiquées à un médecin qu'il désigne (article 1er, 1°);
- d'autre part, si la procédure d'appel choisie n'aboutit pas à un accord entre les parties, le dossier n'est plus soumis "à l'arbitrage final du médecin directeur général qui a le Service de santé administratif dans ses attributions, ou à son délégué", mais "à l'arbitrage du médecin fonctionnaire délégué à cet effet par le directeur général de l'Administration de la Médecine sociale" (article 1er, 2°).

Selon le délégué du Gouvernement, la modification envisagée à l'article 1er, 1°, tend à faire correspondre le délai visé au délai fixé à l'article 5 de l'arrêté royal du 12 août 1993 portant exécution de l'article 134, § 2, de la

.../...

loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses (1).

Selon le délégué du Gouvernement, la modification apportée par l'article 1er, 2º, est nécessaire parce que l'actuel directeur général n'est pas médecin.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités dispose ce qui suit :

"Sauf dans les cas d'urgence déterminées par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1º les réglementations de base ayant trait :

- a) au statut administratif ...;
- c) au régime de pensions ...".

L'alinéa 2 de ce paragraphe dispose que le Roi détermine les réglementations de base.

(1) La teneur de l'article 134 de la loi du 26 juin 1992 est reproduite ci-après (voir observation 2). L'article 5 de l'arrêté royal du 12 août 1993 règle le recours contre une décision déterminée du Service de santé administratif; le délai prévu pour introduire ce recours y est fixé à trente jours.

Le Roi a fait usage de ce dernier pouvoir dans l'arrêté du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985, doivent être comptés parmi les "règlements de base" au sens de la loi précitée :

"12^o les positions administratives, les circonstances qui les déterminent et leurs conséquences sur la situation des membres du personnel, en ce compris le régime des congés et des mises en disponibilités;

...

14^o le régime suivant lequel il peut être mis fin au lien de service des membres du personnel ou suivant lequel ce lien peut être interrompu".

Aux termes de l'article 5, 4^o, du même arrêté, sont également des règlements de base : "les conditions d'ouverture du droit à la pension;".

Il apparaît au Conseil d'Etat que des règlements concernant le délai d'introduction d'un recours contre une décision défavorable du Service de santé administratif et concernant la sentence arbitrale intervenue à la suite de ce recours constituent "des règlements de base" au sens de l'article 3 (notamment 12^o et 14^o) et de l'article 5 (notamment 4^o) de l'arrêté royal du 29 août 1985 précité.

.../...

Par conséquent, le projet devait être soumis au préalable aux négociations avec les organisations syndicales représentatives visées à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1974. Selon le délégué du Gouvernement, cela n'a pas été fait.

Le projet d'arrêté n'est dès lors pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat, section de législation.

2. Néanmoins, le Conseil peut déjà attirer l'attention sur une difficulté concernant le fondement légal du projet.

Selon le préambule du projet d'arrêté, le fondement légal des dispositions en projet doit être recherché à l'article 134, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, qui s'énonce comme suit :

"Le Roi fixe les modalités ainsi que la procédure d'octroi du supplément prévu au § 1er. Il peut majorer le montant de ce supplément".

L'arrêté royal du 18 août 1939 modifié par le projet est toutefois doté d'un champ d'application plus étendu que le supplément régi par l'article 134, § 2, cité. Selon l'article 134, § 1er, ce supplément est accordé à certaines personnes qui ont été mises à la retraite pour cause d'inaptitude physique à la suite d'un handicap grave qui est survenu au cours de la carrière. Par contre, en vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 18 août 1939,

.../...

tous les examens "prévus par les règlements sur la mise en disponibilité ou sur la mise à la pension de retraite pour cause de blessures, accidents ou infirmités" doivent être demandés au Service de santé administratif du Ministère de la Santé publique. Par ailleurs, l'article 134, § 2, a déjà été mis en oeuvre par l'arrêté royal du 12 août 1993 portant exécution de l'article 134, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, qui n'est pas modifié par le projet.

L'article 134, § 2, précité de la loi du 26 juin 1992 ne peut donc procurer un fondement légal suffisant au projet. Le fonctionnaire délégué en est d'accord.

Le fondement légal du projet est assurément l'article 3 de la loi du 17 février 1849 qui modifie la loi sur les pensions civiles et ecclésiastiques, remplacé par l'article 1er de l'arrêté royal n° 35 du 10 août 1939 ("Pensions - Suppression des commissions provinciales"). Le dernier alinéa de cet article 3 s'énonce comme suit :

"L'agent pourra interjeter appel de la décision prise à son égard dans les dix jours de la communication qui lui est faite. Les conditions de cet appel seront fixées par arrêté royal".

Il convient de relever que la prolongation du délai de dix à trente jours, visée par l'article 1er, 1^o, du projet, est contraire à la disposition légale précitée qui fixe le délai à dix jours.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.