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 20 oktober 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding ten gunste van personeelsleden van de overheidssector voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk", heeft op 11 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 20 octobre 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation en faveur des membres du personnel du secteur public des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail", a donné le 11 décembre 1997, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de redactie van de artikelen 25 en 27 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding ten gunste van personeelsleden van de overheidssector voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk, te verduidelijken teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de kosten en de renten waarover het in die artikelen gaat wel degelijk ten laste vallen van de "Openbare Schatkist".

Volgens de stellers van het ontwerp kan de formulering van de bestaande artikelen 25 en 27 van het voornoemd koninklijk besluit immers de indruk wekken dat de desbetreffende kosten en renten ten laste vallen van de rechtspersoon waaronder het betrokken personeelslid ressorteert.

Zulks zou inhouden dat die kosten en renten ten laste vallen van de gemeenschappen of de gewesten indien zij betrekking hebben op een personeelslid dat van een gemeenschap of een gewest afhangt. Die interpretatie werd recent door de arbeidsrechtbank van Brussel gehuldigd.

Volgens de stellers van het ontwerp strookt die interpretatie evenwel niet met de bedoeling van de wetgever zoals deze blijkt uit artikel 16 van 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, zoals vervangen bij de wet van 20 december 1995. De betrokken wetsbepaling doet er

volgens de stellers van het ontwerp immers van blijken dat, alleszins wat de besturen, diensten of instellingen betreft welke worden bedoeld in het eerste lid van artikel 16 van de wet, de desbetreffende kosten en renten ten laste vallen van de "Schatkist", waaronder - steeds volgens de stellers van het ontwerp - de federale overheid moet worden begrepen.

Aan de ontworpen regeling ligt precies de bedoeling ten grondslag deze laatste interpretatie op een duidelijker wijze tot uitdrukking te brengen in de artikelen 25 en 27 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969.

2. De regeling inzake te tenlasteneming van de kosten en de renten, bedoeld in de artikelen 25 en 27 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969, is vervat in artikel 16 van de wet van 3 juli 1967. De voornoemde artikelen van het koninklijk besluit kunnen niet van die regeling afwijken, laat staan eraan een bindende interpretatie geven. Alleen de wet kan immers, blijkens artikel 84 van de Grondwet, een authentieke uitlegging van de wetten geven. Derhalve kan de Koning hoogstens het principe van de tenlastenemening van de desbetreffende kosten en renten, zoals dit reeds in artikel 16 van de wet van 3 juli 1967 wordt verwoord, hernemen, zonder daar evenwel iets aan toe te kunnen voegen of eraan een welbepaalde interpretatie te kunnen geven of, in de plaats van de wetgever, diens

vermoedelijke interpretatie van de door hem ontworpen regeling te verduidelijken (1).

Uit wat voorafgaat moet dan ook worden besloten dat, vermits de Koning toch niets anders vermag te doen dan het reeds in de wet vervatte principe te hernemen, de voor advies voorgelegde regeling overbodig is.

---

(1) "Vermoedelijke interpretatie", want er mag om diverse redenen van worden uitgegaan dat de kosten en de renten welke de personeelsleden van de gemeenschappen en de gewesten betreffen, inderdaad door de federale overheid ten laste moeten worden genomen. Dat blijkt vooreerst uit de redactie van artikel 16 waarin een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen "de personeelsleden van de besturen, diensten en instellingen, vermeld in artikel 1, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7° (van de wet van 3 juli 1967)" (artikel 16, eerste lid), en "de rechtspersonen vermeld in artikel 1, 2°, 8° en 9° (van de wet van 3 juli 1967)" (artikel 16, tweede lid). Enkel in de gevallen, bedoeld in artikel 16, tweede lid, dienen de kosten en renten ten laste worden genomen door de betrokken rechtspersoon zelf. Wat de personeelsleden van de besturen, diensten en instellingen, bedoeld in artikel 16, eerste lid - inclusief de gemeenschappen en de gewesten (zie artikel 1, eerste lid, 3°, van de wet) - betreft, mag ervan worden uitgegaan dat de desbetreffende kosten en renten ten laste vallen van de "Schatkist", zijnde de federale overheid. Deze conclusie wordt nog versterkt doordat, naar aanleiding van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 1967 tot o.m. de gemeenschappen en de gewesten bij de wet van 31 juli 1991, het stelsel van de schadevergoeding voor arbeidsongevallen en beroepsziekten in de overheidssector beschouwd is geworden als een aangelegenheid die onder de sociale zekerheid van de werknemers in de openbare sector valt en welke bijgevolg behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever (Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1270/1, p. 2).

De ontworpen regeling werkt daarenboven ook misleidend. Ze kan immers - a contrario - de foutieve indruk wekken dat de wijziging van de artikelen 25 en 27 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 noodzakelijk was geworden omdat inderdaad de desbetreffende kosten en renten tot op heden ten laste dienden te worden genomen door de rechtspersonen waarvan de betrokken personeelsleden afhingen - in casu de gemeenschappen en de gewesten - en bijgevolg niet door de federale overheid. De ontworpen regeling zou op de koop toe de indruk kunnen wekken dat het de zaak is van de Koning, en niet van de wetgever, om zich in te laten met de wijziging van de regeling inzake de tenlasteneming van de betrokken kosten en renten, wat uiteraard niet het geval is.

3. Gelet op de sub 2 geformuleerde opmerkingen zal de regering er zich moeten over beraden of zij de ontworpen regeling wenst te handhaven. Zij dient er zich daarbij rekenschap van te geven dat, indien zij zulks inderdaad wenst te doen, die regeling inhoudelijk niets vermag toe te voegen aan de wet, doch zij integendeel zo nauw mogelijk bij de terminologie van de wet dient aan te sluiten. Hoe dan ook dienen de hierna volgende opmerkingen bij de tekst van het ontwerp te worden gelezen met inachtneming van het voorbehoud dat de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gemaakt omtrent de noodzaak en de wenselijkheid van het ontwerpen van een tekst als de voorliggende.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid wordt naar de artikelen 3 en 16 van de wet van 3 juli 1967 verwezen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Deze artikelen bevatten echter geen uitdrukkelijke machtiging op grond waarvan de Koning de ontworpen regeling kan uitwerken. Artikel 1, eerste lid, van de voornoemde wet, bevat echter wel een algemene machtiging waarop ’s Konings bevoegdheid kan worden gestoeld (1). Derhalve schrijve men op het einde van het betrokken lid van de aanhef :

"..., inzonderheid op de artikelen 1, eerste lid, vervangen bij de wet van 20 december 1995, 3, vervangen bij de wet van 13 juli 1973 en gewijzigd bij de wet van 20 mei 1997, en 16, vervangen bij de wet van 20 december 1995;".

---

(1) Luidens de inleidende zin van artikel 1, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967, wordt de bij die wet vastgestelde regeling voor het herstel van de schade ten gevolge van arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar en van het werk en ten gevolge van beroepsziekten, door de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en onder de voorwaarden en binnen de perken die Hij bepaalt, toerpasselijk verklaard op de leden van het vast, stagedoend, tijdelijk hulppersoneel of het personeel dat wordt in dienst genomen door een arbeidsovereenkomst, die behoren tot de besturen, diensten of instellingen welke in het betrokken lid worden opgesomd.

2. Men vulle het derde lid aan als volgt : "..., gegeven op 28 maart 1997;". Na dat lid kan dan een lid worden toegevoegd, luidend als volgt :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 2 september 1997;".

3. Het vierde lid van de aanhef van de tekst van het ontwerp, zoals die voor advies is voorgelegd, moet door de twee volgende leden worden vervangen :

"Gelet op de beraadslaging van de Ministerraad op 7 oktober 1997;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 11 december 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

4. Vermits de ontworpen regeling mede moet worden gestoeld op de machtigingsbepaling van artikel 1, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967, en die bepaling een overleg in Ministerraad impliceert, zal de aanhef van het ontwerp ervan moeten doen blijken dat dergelijk overleg effectief plaats heeft gevonden. Bijgevolg vulle men de voordrachtformule aan met de woorden "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers;".

Artikel 1

Het is niet duidelijk wat de woorden "en zijn ten laste van de Openbare Schatkist" precies toevoegen aan wat reeds wordt bepaald in artikel 24 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969, temeer daar uit artikel 3, eerste lid, 1°, a), van de wet van 3 juli 1967, volgt dat de in artikel 24 van dat besluit bedoelde "vergoedingen" mede betrekking hebben op de kosten welke in het ontworpen artikel 25 worden beoogd.

Voorts zal de vermelding van het feit dat de betrokken kosten ten laste van de Openbare Schatkist zijn, uiteraard geen afbreuk mogen doen aan het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de wet van 3 juli 1967, welke van het principe uitgaat dat de last van de daar bedoelde renten en vergoedingen moet worden gedragen door de rechtspersonen die de betrokken personeelsleden tewerkstellen. Uit het ontworpen artikel 25 valt evenwel niet duidelijk af te leiden dat het enkel de gevallen beoogt welke onder de toepassing vallen van artikel 16, eerste lid van de wet, met uitsluiting van die waarop artikel 16, tweede lid, van de wet, van toepassing is.

Ten slotte zal er moeten worden op toegezien dat de terminologie van de wet van 3 juli 1967 wordt overgenomen. Dat houdt in dat het woord "ziekenhuis" in het ontworpen artikel 25 moet worden vervangen door het woord "verpleging", aangezien dat de term is welke in artikel 3,

eerste lid, 1˚, a), van de wet, wordt gehanteerd (1), en dat best niet van de "Openbare Schatkist" wordt gesproken, wel van de "Schatkist". Deze laatste term is immers die van artikel 16, eerste lid, van de wet, en wordt ook in artikel 24 van het te wijzigen besluit gebezigd.

---

(1) Zie trouwens ook artikel 4, 1˚, van het koninklijk besluit van 24 januari 1969.

PORTEE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de préciser l'énoncé des articles 25 et 27 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur de membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail, afin d'éliminer toute équivoque quant au fait que les frais et les rentes sur lesquels portent ces articles, sont effectivement à la charge du "Trésor public".

Selon les auteurs du projet, la formulation des articles 25 et 27 existants de l'arrêté royal précité peut donner à penser, en effet, que les frais et les rentes en cause sont à la charge de la personne morale dont relève le membre du personnel concerné.

Il en résulterait que ces frais et rentes sont à la charge des communautés ou des régions s'ils concernent un membre du personnel dépendant d'une communauté ou d'une région. Le tribunal du travail de Bruxelles a récemment fait sienne cette interprétation.

Selon les auteurs du projet, cette interprétation ne répond toutefois pas à l'intention du législateur, ainsi qu'elle se dégage de l'article 16 de 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, remplacé par la loi du 20 décembre 1995. Selon les auteurs du projet, la disposition législative concernée indique en effet que, du moins en ce qui concerne les administrations, services ou établissements visés à l'alinéa 1er de l'article 16 de la loi, les frais et rentes en cause sont à la charge du "Trésor public", c'est-à-dire - toujours selon les auteurs du projet - l'autorité fédérale.

L'intention qui est précisément à la base de la réglementation en projet est d'exprimer plus clairement cette dernière interprétation dans les articles 25 et 27 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969.

2. La règle relative à la prise en charge des frais et rentes, visés aux articles 25 et 27 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, est inscrite à l'article 16 de la loi du 3 juillet 1967. Les articles précités de l'arrêté royal ne peuvent déroger à cette règle, à plus forte raison y donner une interprétation impérative. En effet, seule la loi peut, en vertu de l'article 84 de la Constitution, donner une interprétation authentique des lois. Par conséquent, le Roi peut tout au plus réitérer le principe de la prise en charge des frais et rentes en cause, ainsi qu'il est déjà formulé à l'article 16 de la loi du 3 juillet 1967, sans toutefois pouvoir rien y ajouter ou en donner une interprétation bien déterminée ou encore, en lieu et place du législateur,

préciser l'interprétation présumée que ce dernier donne à la réglementation qu'il a élaborée (1).

Il faut dès lors conclure de ce qui précède que, puisque le Roi ne peut de toute façon que réitérer le principe déjà consacré par la loi, la réglementation soumise pour avis est superflue.

---

(1) "Interprétation présumée", car il peut être considéré, pour divers motifs, que les frais et rentes concernant les membres du personnel des communautés et des régions, doivent être pris en charge effectivement par l'autorité fédérale. Cette hypothèse résulte tout d'abord de l'énoncé de l'article 16 qui fait une nette différence entre les "membres du personnel des administrations, services ou établissements visés à l'article 1er, 1°, 3°, 5°, 6° et 7° (de la loi du 3 juillet 1967)" (article 16, alinéa 1er), et les "personnes morales visées à l'article 1er, 2°, 8° et 9° (de la loi du 3 juillet 1967)" (article 16, alinéa 2). C'est uniquement dans les cas visés à l'article 16, alinéa 2, que les frais et rentes doivent être pris en charge par les personnes morales concernées mêmes. En ce qui concerne les membres du personnel des administrations, services et établissements visés à l'article 16, alinéa 1er - en ce compris les communautés et les régions (voir l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi), il est permis de présumer que les frais et rentes en cause sont à la charge du "Trésor public", à savoir l'autorité fédérale. Cette conclusion est encore renforcée par le fait que, dans le cadre de l'extension du champ d'application de la loi du 3 juillet 1967, notamment, aux communautés et aux régions, par la loi du 31 juillet 1991, le régime de réparation des dommages résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public constitue une matière relevant de la sécurité sociale des travailleurs du secteur public et qui est, par conséquent, de la compétence du législateur fédéral (Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1270/1, p. 2).

Par ailleurs, la réglementation en projet est également source de confusion. En effet, elle peut donner erronément à penser - a contrario - que la modification des articles 25 et 27 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 était devenue nécessaire parce que, jusqu'à présent, effectivement les frais et rentes en cause devaient être pris en charge par les personnes morales dont dépendaient les membres du personnel concernés - en l'occurrence les communautés et les régions - et non pas, par conséquent, par l'autorité fédérale. La réglementation en projet pourrait donner à penser, de surcroît, qu'il appartient au Roi, et non au législateur, de se pencher sur la modification de la réglementation relative à la prise en charge des frais et rentes en cause, ce qui de toute évidence, n'est pas le cas.

3. Eu égard aux observations formulées sous 2, il incombera au gouvernement de se demander s'il entend maintenir la réglementation en projet. Si telle est effectivement sa volonté, il lui faudra veiller à cet égard à ce que cette réglementation n'ajoute rien, quant au fond, à la loi, mais qu'elle se rapproche au contraire le plus possible de la terminologie de la loi. En tout état de cause, les observations figurant ci-après relativement au texte du projet doivent se lire compte tenu de la réserve que le Conseil d'Etat, section de législation, a formulée à propos de l'utilité et de l'opportunité de concevoir un texte tel que le projet examiné.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa fait référence aux articles 3 et 16 de la loi du 3 juillet 1967 en tant que fondement légal de la réglementation en projet. Ces articles ne comportent toutefois aucune habilitation expresse qui autoriserait le Roi à élaborer la réglementation en projet. L'article 1er, alinéa 1er, de la loi précitée, contient cependant une habilitation générale pouvant fonder la compétence du Roi (1). On écrira dès lors à la fin de l'alinéa concerné du préambule :

"..., notamment les articles 1er, alinéa 1er, remplacé par la loi du 20 décembre 1995, 3, remplacé par la loi du 13 juillet 1973 et modifié par la loi du 20 mai 1997, et 16, remplacé par la loi du 20 décembre 1995;".

2. Il conviendrait de compléter le troisième alinéa comme suit : "..., donné le 28 mars 1997;". Après cet

---

(1) Selon la phrase introductive de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967, le régime institué par cette loi pour la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles est, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, rendu applicable par le Roi, aux conditions et dans les limites qu'Il fixe, aux membres du personnel définitif, stagiaire, temporaire, auxiliaire ou engagés par contrat de travail, qui appartiennent aux administrations, services ou organismes énumérés dans l'alinéa considéré.

alinéa, il peut ensuite être ajouté un alinéa rédigé de la manière suivante :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 2 septembre 1997;".

3. Dans le texte du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, le quatrième alinéa du préambule devrait être remplacé par les deux alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des Ministres du 7 octobre 1997;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 11 décembre 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

4. Dès lors que la réglementation en projet doit être fondée, notamment, sur l'habilitation inscrite à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967, et que cette disposition implique une délibération en Conseil des Ministres, le préambule du projet devra faire ressortir que pareille délibération a effectivement eu lieu. Par conséquent, on complétera la formule de proposition par les mots "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil;".

Article 1er

On n'aperçoit pas clairement ce que les mots "et sont à (la) charge du Trésor public" ajoutent exactement à ce qui est déjà prévu à l'article 24 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, d'autant qu'il résulte de l'article 3, alinéa 1er, 1°, a), de la loi du 3 juillet 1967, que les "indemnités" visées à l'article 24 de cet arrêté se rapportent notamment aux frais visés à l'article 25 en projet.

En outre, la mention du fait que les frais concernés sont à la charge du Trésor public ne peut, de toute évidence, préjudicier à la règle énoncée à l'article 16, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967, qui part du principe que la charge des rentes et indemnités visées doit être supportée par les personnes morales qui emploient les membres du personnel concernés. Il ne se déduit cependant pas clairement de l'article 25 en projet que celui-ci ne viserait que les cas soumis à l'application de l'article 16, alinéa 1er, de la loi, à l'exclusion de ceux auxquels s'applique l'article 16, alinéa 2, de la loi.

Enfin, il faudra veiller à emprunter la terminologie de la loi du 3 juillet 1976. Il s'ensuit que le mot "ziekenhuis" doit être remplacé, dans la version néerlandaise de l'article 25 en projet, par le mot "verpleging", dès lors que c'est ce dernier qui est utilisé à l'article 3, alinéa 1er, 1°, a), de la loi (1) et qu'il est préférable de ne pas faire état de "Openbare Schatkist", mais bien de "Schatkist". Ce dernier mot, en effet, est celui qui est employé à l'article 16, alinéa 1er, de la loi, ainsi qu'à l'article 24 de l'arrêté dont la modification est envisagée.

---

(1) Voir, du reste, également l'article 4, 1°, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS E. WYMEERSCH	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE