RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.413/1
56.414/1
van 23 juni 2014

avis 56.413/1
56.414/1
du 23 juin 2014

over

sur

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 december 1987 houdende vaststelling van de wijze en voorwaarden van de bekrachtiging van de overeenkomsten door het Fonds voor arbeidsongevallen' (56.413/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 houdende vaststelling van de procedure van bemiddeling door de geneesheer van het Fonds voor arbeidsongevallen' (56.414/1).

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 décembre 1987 fixant les modalités et les conditions de l'entérinement des accords par le Fonds des accidents du travail' (56.413/1) ;

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2006 fixant la procédure d'intervention en conciliation du médecin du Fonds des accidents du travail' (56.414/1).

Op 23 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken, belast met Beroepsrisico's verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 december 1987 houdende vaststelling van de wijze en voorwaarden van de bekrachtiging van de overeenkomsten door het Fonds voor arbeidsongevallen' (56.413/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 houdende vaststelling van de procedure van bemiddeling door de geneesheer van het Fonds voor arbeidsongevallen' (56.414/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 12 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2014.

*

Le 23 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État aux Affaires sociales, chargé des Risques professionnels à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 décembre 1987 fixant les modalités et les conditions de l'entérinement des accords par le Fonds des accidents du travail' (56.413/1);

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2006 fixant la procédure d'intervention en conciliation du médecin du Fonds des accidents du travail' (56.414/1).

Les projets ont été examinés par la première chambre le 12 juin 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of deze ontwerpen in die beperkte bevoegdheid kunnen worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het onder het nummer 56.413/1 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging en aanvulling van de procedure en de voorwaarden van de bekrachtiging door het Fonds voor Arbeidsongevallen van de overeenkomsten betreffende de voor het arbeidsongeval verschuldigde vergoedingen. Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 10 december 1987 'houdende vaststelling van de wijze en voorwaarden van de bekrachtiging van de overeenkomsten door het Fonds voor arbeidsongevallen' gewijzigd.

De rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 65, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. Deze bepaling machtigt de Koning om te bepalen op welke wijze en onder welke voorwaarden de partijen verplicht zijn de overeenkomsten betreffende de voor het arbeidsongeval verschuldigde vergoedingen ter bekrachtiging aan het Fonds voor arbeidsongevallen voor te leggen.

4. Het onder het nummer 56.414/1 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in de procedure van de bemiddeling door de geneesheer van het Fonds voor arbeidsongevallen bij de vaststelling van de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid. Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 5 maart 2006 'houdende vaststelling van de procedure van bemiddeling door de geneesheer van het Fonds voor arbeidsongevallen' gewijzigd.

De rechtsgrond voor dit ontwerp wordt in beginsel geboden door de artikelen 64*bis* en 64*ter* van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971. Deze bepalingen machtigen de Koning om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de geneesheren van het Fonds bemiddelend optreden.

5.1. In het ontworpen artikel 3/1 (lees: artikel 3*bis*) van het koninklijk besluit van 10 december 1987 wordt een verplichting opgelegd aan de verzekeringsonderneming om in bepaalde gevallen het consolidatieverslag te sturen naar de medisch adviseur van de

verzekeringsinstelling van de getroffene. Indien de arts van de verzekeringsonderneming en de medisch adviseur geen akkoord bereiken, wordt hiervan een protocol opgesteld. Het ontworpen artikel 3*bis*, derde lid, tweede zin, bepaalt vervolgens dat "de meest gerede partij […] het Fonds om bemiddeling zoals bedoeld in de artikelen 64*bis* en 64*ter* van de wet [verzoekt]".

In het koninklijk besluit van 5 maart 2006 wordt de bemiddelingsprocedure aangepast om rekening te houden met de nieuwe procedure van het ontworpen artikel 3*bis* van het koninklijk besluit van 10 december 1987, en om rekening te houden met de rol en de betrokkenheid van de medisch adviseur van de verzekeringsinstelling.

5.2. Artikel 64*bis* van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 bepaalt dat de geneesheren van het Fonds bemiddelend kunnen optreden "op vraag van de getroffene of van de verzekeringsonderneming".

De bemiddelingsprocedure kan bijgevolg, in het geval er geen akkoord is tussen de medisch adviseur en de geneesheer van de verzekeringsonderneming, in beginsel[1] niet worden ingeleid door de verzekeringsinstelling van de getroffene, noch door de medisch adviseur van deze verzekeringsinstelling.

In zoverre het ontworpen artikel 3*bis*, derde lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 10 december 1987 aan de medisch adviseur toelaat om te verzoeken om bemiddeling, lijkt de ontworpen bepaling dan ook in strijd te zijn met artikel 64*bis* van de arbeidsongevallenwet.

5.3. Op grond van de vermelde machtiging aan de Koning in artikel 64*bis* van de arbeidsongevallenwet kan met het ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 in elk geval worden voorzien in de betrokkenheid van de medisch adviseur bij de bemiddelingsprocedure (in het bijzonder in het geval bedoeld in het ontworpen artikel 3*bis* van het koninklijk besluit van 10 december 1987). Deze betrokkenheid kan evenwel niet zo ver gaan dat in geval van een niet-akkoord door de medisch adviseur met het ontwerpverslag van de bemiddelende geneesheer (zie artikel 7 van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 in samenhang met het ontworpen artikel 6, tweede lid, van dat koninklijk besluit), de regel van artikel 64*bis*, tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van toepassing zou zijn.[2] Artikel 64*bis*, tweede lid, voorziet immers enkel in het aanhangig maken bij de arbeidsrechtbank door de meest gerede partij, ingeval het voorstel van de bemiddelende geneesheer niet aanvaard wordt door de getroffene of door de verzekeringsonderneming.

[1] Tenzij wordt aangenomen dat de verzekeringsinstelling reeds in dit stadium van de procedure gesubrogeerd is in de rechten en de plichten van de getroffene, krachtens artikel 136, § 2, vierde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet).

[2] Tenzij wordt aangenomen dat toepassing kan worden gemaakt van de subrogatie krachtens voornoemd artikel 136, § 2, vierde lid, van de ZIV-wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT TOT WIJZIGING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 10 DECEMBER 1987 (56.413/1)

Aanhef

6. In het derde lid van de aanhef moet verwezen worden naar de adviezen van het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen van 16 december 2013 en van 20 januari 2014.

Artikel 2

7. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dienen de woorden ", laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 juni 2007," te worden ingevoegd tussen de woorden "hetzelfde besluit" en de woorden "wordt een artikel".

8. Zowel in de inleidende zin van artikel 2 als in de ontworpen bepaling, opgenomen in artikel 2, dienen de woorden "artikel 3/1" telkens te worden vervangen door de woorden "artikel 3*bis*". Het koninklijk besluit van 10 december 1987 bevat immers reeds de artikelen 13*bis* en 14*bis*, zodat het past dat het artikel dat tussen de artikelen 3 en 4 wordt ingevoegd "artikel 3*bis*" wordt genoemd. Er wordt overigens ook op deze wijze naar het nieuwe artikel verwezen in het ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 2006.

Ook in de ontworpen artikelen 4, tweede lid, en 5, tweede lid, c), van het koninklijk besluit van 10 december 1987 moeten de woorden "artikel 3/1" worden vervangen door de woorden "artikel 3*bis*".

ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT TOT WIJZIGING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 5 MAART 2006 (56.414/1)

Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "inzonderheid op" te worden weggelaten.

10. Tussen het eerste en het tweede lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd, dat verwijst naar het te wijzigen koninklijk besluit van 5 maart 2006 'houdende vaststelling van de procedure van bemiddeling door de geneesheer van het Fonds voor arbeidsongevallen'.

11. In het huidige tweede lid van de aanhef moet verwezen worden naar de adviezen van het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen van 16 december 2013 en van 20 januari 2014.

Artikelen 1 tot en met 6

12. Tussen de artikelen 2 en 3 van het ontwerp moet een nieuw artikel worden ingevoegd, dat luidt als volgt: "Art. x. In artikel 3, eerste lid, van hetzelfde besluit wordt het woord 'beide' opgeheven."

De artikelen 3 en volgende van het ontwerp dienen dan uiteraard te worden vernummerd.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si ces projets relèvent bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis sous le numéro 56.413/1 a pour objet de modifier et de compléter la procédure et les conditions d'entérinement par le Fonds des accidents du travail des accords concernant les indemnités dues en raison de l'accident du travail. À cette fin, l'arrêté royal du 10 décembre 1987 'fixant les modalités et les conditions de l'entérinement des accords par [le] Fonds des accidents du travail' est modifié.

Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 65, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Cette disposition habilite le Roi à fixer les modalités et les conditions selon lesquelles les parties sont tenues de soumettre, pour entérinement, au Fonds des accidents du travail, les accords concernant les indemnités dues en raison de l'accident du travail.

4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis sous le numéro 56.414/1 vise à apporter des modifications dans la procédure d'intervention en conciliation du médecin du Fonds des accidents du travail par la fixation du taux d'incapacité permanente de travail. À cette fin, l'arrêté royal du 5 mars 2006 'fixant la procédure d'intervention en conciliation du médecin du Fonds des accidents du travail' est modifié.

Ce projet trouve en principe son fondement juridique dans les articles 64*bis* et 64*ter* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer les cas et les conditions dans lesquels les médecins du Fonds interviennent au titre de conciliateurs.

5.1. L'article 3/1 en projet (lire : article 3*bis*) de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 oblige l'entreprise d'assurances à envoyer dans certains cas le rapport de consolidation au médecin-conseil de l'organisme assureur de la victime. Si le médecin de l'entreprise d'assurances et le médecin-conseil ne parviennent pas à un accord, ils rédigent un protocole de désaccord.

L'article 3*bis*, alinéa 3, deuxième phrase, en projet, dispose ensuite que « la partie la plus diligente demande au Fonds une conciliation telle que visée aux articles 64*bis* et 64*ter* de la loi ».

L'arrêté royal du 5 mars 2006 adapte la procédure d'intervention en conciliation afin de tenir compte de la nouvelle procédure prévue par l'article 3*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 10 décembre 1987, ainsi que du rôle et de la participation du médecin-conseil de l'organisme assureur.

5.2. L'article 64*bis* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose que les médecins du Fonds peuvent intervenir au titre de conciliateurs « à la demande de la victime ou de l'entreprise d'assurances ».

En l'absence d'accord entre le médecin-conseil et le médecin de l'entreprise d'assurances, la procédure de conciliation ne peut donc en principe [1] pas être engagée par l'organisme assureur de la victime ni par le médecin-conseil de cet organisme.

Dans la mesure où l'article 3*bis*, alinéa 3, deuxième phrase, en projet, de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 autorise le médecin-conseil à demander une conciliation, la disposition en projet paraît contraire à l'article 64*bis* de la loi sur les accidents du travail.

5.3. Eu égard à l'habilitation au Roi inscrite à l'article 64*bis* de la loi sur les accidents du travail, le projet modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2006 peut en tout cas prévoir d'associer le médecin-conseil à la procédure de conciliation (plus particulièrement dans le cas visé à l'article 3*bis* en projet de l'arrêté royal du 10 décembre 1987). Cette intervention ne peut toutefois aller jusqu'à rendre applicable la règle énoncée à l'article 64*bis*, alinéa 2, de la loi sur les accidents du travail en cas de désaccord du médecin-conseil avec le projet de rapport du médecin conciliateur (voir l'article 7 de l'arrêté royal du 5 mars 2006 combiné avec l'article 6, alinéa 2, en projet, du même arrêté [2]. En effet, l'article 64*bis*, alinéa 2, prévoit seulement que la partie la plus diligente peut saisir le tribunal du travail lorsque la proposition du médecin conciliateur n'est pas acceptée par la victime ou par l'entreprise d'assurances.

[1] À moins qu'il ne soit admis que déjà à ce stade soit admis la procédure, l'organisme assureur soit subrogé dans les droits et les obligations de la victime, conformément à l'article 136, § 2, alinéa 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : loi AMI).

[2] À moins qu'il ne soit admis que la subrogation puisse s'appliquer conformément à l'article 136, § 2, alinéa 4, précité, de la loi AMI.

EXAMEN DU TEXTE

PROJET D'ARRÊTÉ ROYAL MODIFIANT L'ARRÊTÉ ROYAL DU 10 DÉCEMBRE 1987 (56.413/1)

Préambule

6. Le troisième alinéa du préambule doit faire mention des avis du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail des 16 décembre 2013 et 20 janvier 2014.

Article 2

7. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, il faut insérer les mots « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 5 juin 2007 » entre les mots « le même arrêté » et les mots « , il est inséré ».

8. Tant dans la phrase liminaire de l'article 2 que dans la disposition en projet figurant sous cet article, il faut chaque fois remplacer les mots « article 3/1 » ou « Art. 3/1 » par les mots « article 3*bis* » ou « Art. 3*bis* ». En effet, l'arrêté royal du 10 décembre 1987 comporte déjà les articles 13*bis* et 14*bis*, de sorte qu'il convient de dénommer « article 3*bis* » l'article inséré entre les articles 3 et 4. Du reste, c'est aussi de cette manière qu'il est fait référence au nouvel article dans le projet modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2006.

De même, dans les articles 4, alinéa 2, et 5, alinéa 2, c), en projet, de l'arrêté royal du 10 décembre 1987, on remplacera les mots « article 3/1 » par les mots « article 3*bis* ».

PROJET D'ARRÊTÉ ROYAL MODIFIANT L'ARRÊTÉ ROYAL DU 5 MARS 2006 (56.414/1)

Préambule

9. Dans le premier alinéa du préambule, il faut omettre le mot « notamment ».

10. Entre le premier et le deuxième alinéas du préambule, on insérera un nouvel alinéa visant l'arrêté royal du 5 mars 2006 'fixant la procédure d'intervention en conciliation du médecin du Fonds des accidents du travail' à modifier.

11. Le deuxième alinéa actuel du préambule doit faire mention des avis du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail des 16 décembre 2013 et 20 janvier 2014.

Articles 1er à 6

12. Entre les articles 2 et 3 du projet, il y a lieu d'insérer un nouvel article, rédigé comme suit : « Art. x. À l'article 3, alinéa 1er, du même arrêté, le mot 'deux' est supprimé ».

Dans ce cas, il convient évidemment d'adapter la numérotation des articles 3 et suivants du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME