



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.511/4
du 20 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de certaines
dispositions relatives aux
accidents du travail et aux
maladies professionnelles dans
le secteur public'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.511/4
van 20 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
sommige bepalingen
betreffende de
arbeidsongevallen en de
beroepsziekten in de
overheidssector'

Le 23 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de certaines dispositions relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles dans le secteur public'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2016.

*

Op 23 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de arbeidsongevallen en de beroepsziekten in de overheidssector'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact sur les différents points qu'indique l'article 5 de cette loi. Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent projet d'arrêté entre dans le champ d'application de cette obligation.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité et d'en faire mention au préambule.

EXAMEN DU FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1967 'sur la prévention ou 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' impose un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Tel est bien le cas en l'espèce puisqu'il résulte des pièces transmises à la section de législation qu'une délibération a eu lieu sur le texte en projet le 29 avril 2016.

2. L'article 1^{er} du projet trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er}, 13°, de la loi du 3 juillet 1967, tel qu'il sera inséré par l'article 2 du projet de loi 'portant diverses dispositions en matière de fonction publique' qui a été adopté en séance plénière de la Chambre des représentants le 24 novembre 2016 ¹.

Le présent arrêté en projet ne peut être adopté avant que la modification légale en projet précitée ne soit elle-même entrée en vigueur.

3. Les articles 3, 4 et 10 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 1^{er}, 12°, de la loi du 3 juillet 1967, tel qu'inséré par la loi du 25 avril 2014.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2064/005, p. 2.

4. Il y a à tout le moins lieu d'invoquer l'article 1^{er}, 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° (article 2 du projet), 4° (article 5 du projet), 9° (articles 5 et 9 du projet) et 4°, 9° et 11° (articles 9 et 11 du projet) de la loi du 3 juillet 1967.

5. Concernant les articles 7 et 8 du projet, les fondements juridiques résultent de la combinaison des articles 1^{er} et 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1967.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Afin de viser l'ensemble des fondements juridiques qui sont mis en œuvre en l'espèce, il y a lieu de se référer aux articles 1^{er} et 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1967 en mentionnant la date à laquelle ces dispositions ont été modifiées en dernier lieu ².

2. L'alinéa 3 doit être omis car l'arrêté royal visé n'est ni modifié, ni retiré, ni abrogé, par le texte en projet ³.

3. Le proposant sera complété afin de mentionner que le projet a été délibéré en Conseil des ministres ⁴.

DISPOSITIF

Article 4

À l'article 4, il y a lieu de lire « L'article 3, 1°, du même arrêté, (la suite comme au projet) ».

Article 5

Il convient de préciser dans la phrase liminaire dans quelle section du chapitre IV l'article 8^{ter} s'insère.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c).

³ *Ibid.*, recommandations n°s 19, c), 29 et 30 (*a contrario*).

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 42, a).

Articles 9 et 11

Les articles 9 et 11 du projet tendent à remplacer les mots « l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » par les mots « l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'article 46 de la loi du 10 juillet 2016 'portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office National de Sécurité Sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service Fédéral des Pensions' afin qu'il vérifie, au moment où le texte en projet sera adopté, si ces dispositions ne doivent pas être modifiées en conséquence ⁵⁻⁶.

Article 12

L'article 12 prévoit ce qui suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception :

1° de l'article 1^{er} qui produit ses effets au 1^{er} novembre 2014 ;

2° des articles 3, 4, 9, 10 et 11 qui produisent leurs effets au 1^{er} janvier 2015.

L'article 10 entre en vigueur pour les membres volontaires du personnel opérationnel des zones de secours à la date déterminée par Nous ».

En ce que l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet prévoit notamment qu'il entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, il faut observer que pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si le texte en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'. Il y a lieu de vérifier, dans ces conditions, s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur. Si la formule figurant au projet est adoptée, il y aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

⁵ L'article 46 de la loi du 10 juillet 2016 dispose comme suit :

« L'Office des régimes particuliers de sécurité sociale est dissous par le Roi à la date à laquelle les conditions suivantes sont réunies :

1°) l'Office national de sécurité sociale assume légalement les missions visées à la section 1bis du Chapitre II de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;

2°) FAMIFED assume légalement les missions 'prestations familiales' de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale ;

3°) le Service fédéral des Pensions assume légalement les activités en matière de pensions de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale ;

4°) les transferts de personnel prévus à l'article 42 ont été opérés ».

⁶ Selon l'article 50 de la loi du 10 juillet 2016, l'article 46 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Quant à la rétroactivité prévue pour les articles 1^{er}, 3, 4, 9, 10 et 11, du projet, il y a lieu de rappeler qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En outre, il est, d'une part, renvoyé à la réserve formulée dans l'observation n° 2 sur le fondement juridique (article 12, alinéa 1^{er}, 1°, du projet) et, d'autre part, la section de législation s'interroge pour les articles 3, 4 et 10, du projet, sur le choix de la date du 1^{er} janvier 2015 (article 12, alinéa 1^{er}, 2°, du projet) ⁷.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

*

⁷ Ainsi, l'article 80 de la loi du 25 avril 2014 'portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale', qui a inséré le 12° dans l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1967, est entré en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* du 6 juin 2014.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ volgt dat voor elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor een overleg in de Ministerraad is vereist, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de verschillende punten die in artikel 5 van die wet zijn aangegeven. De enige gevallen waarin die verplichting niet geldt, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende ontwerpbesluit valt onder die verplichting.

Er moet dan ook op worden toegezien dat alsnog aan dit vormvereiste wordt voldaan en dat er in de aanhef melding van wordt gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Volgens artikel 1 van de wet van 3 juli 1967 ‘betreffende de preventie of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector’ is een koninklijk besluit vereist dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Dat is hier wel degelijk het geval, aangezien uit de aan de afdeling Wetgeving overgezonden stukken blijkt dat op 29 april 2016 overleg heeft plaatsgevonden over de ontworpen tekst.

2. Artikel 1 van het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 1, 13°, van de wet van 3 juli 1967, zoals in te voegen bij artikel 2 van het wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake ambtenarenzaken’, dat op 24 november 2016 in voltallige zitting door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen.¹

Het huidige ontworpen besluit kan pas worden vastgesteld nadat de voornoemde ontworpen wetswijziging zelf in werking is getreden.

¹ Parl.St. Kamer 2016-17, nr. 2064/005, 2.

3. De artikelen 3, 4 en 10 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan artikel 1, 12°, van de wet van 3 juli 1967, zoals ingevoegd bij de wet van 25 april 2014.
4. Artikel 1, 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° (artikel 2 van het ontwerp), 4° (artikel 5 van het ontwerp), 9° (artikelen 5 en 9 van het ontwerp) en 4°, 9° en 11° (artikelen 9 en 11 van het ontwerp) van de wet van 3 juli 1967 moet op zijn minst als rechtsgrond worden vermeld.
5. Wat de artikelen 7 en 8 van het ontwerp betreft, blijkt de rechtsgrond uit het in onderlinge samenhang lezen van de artikelen 1 en 4, § 2, derde lid, van de wet van 3 juli 1967.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Teneinde alle bepalingen te vermelden waaraan in casu rechtsgrond wordt ontleend, dient te worden verwezen naar de artikelen 1 en 4, § 2, derde lid, van de wet van 3 juli 1967 en dient daarbij melding te worden gemaakt van de datum waarop die bepalingen laatstelijk gewijzigd zijn.²
2. Het derde lid moet worden weggelaten daar het vermelde koninklijk besluit bij de ontworpen tekst gewijzigd, ingetrokken noch opgeheven wordt.³
3. Het voordrachtformulier moet worden aangevuld met de vermelding dat over het ontwerp overleg heeft plaatsgevonden in de Ministerraad.⁴

DISPOSITIEF

Artikel 4

In artikel 4 leze men “Artikel 3, 1°, van hetzelfde besluit, (voorts zoals in het ontwerp)”.

Artikel 5

In de inleidende zin moet worden gepreciseerd in welke afdeling van hoofdstuk IV artikel 8ter wordt ingevoegd.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, c).

³ *Ibid.*, aanbevelingen 19, c), 29 en 30 (*a contrario*).

⁴ *Ibid.*, aanbeveling 42, a).

Artikelen 9 en 11

De artikelen 9 en 11 van het ontwerp strekken ertoe de woorden “de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten” te vervangen door de woorden “de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels”.

De steller van het ontwerp wordt gewezen op artikel 46 van de wet van 10 juli 2016 ‘tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden met betrekking tot Famifed en de Federale Pensioendienst’, zodat hij, op het moment waarop de ontworpen tekst wordt aangenomen, kan nagaan of die bepalingen niet dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd.⁵⁻⁶

Artikel 12

Artikel 12 bepaalt het volgende:

“Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand (lees: de maand) na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van:

1° artikel 1 die [lees: dat] uitwerking heeft met ingang van 1 november 2014;

2° artikelen 3, 4, 9, 10 et [lees: en] 11 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2015.

Artikel 10 treedt voor de vrijwillige leden van het operationeel personeel van de hulpverleningszones in werking op de datum bepaald door Ons.”

In zoverre artikel 12, eerste lid, van het ontwerp inzonderheid bepaalt dat het in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, moet worden opgemerkt dat het nadeel van een dergelijke regel van inwerkingtreding is dat, als het ontworpen besluit aan het einde van de maand bekendgemaakt wordt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die in principe wordt voorgeschreven bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’. Gelet op het voorgaande moet nagegaan worden of het wel nodig is een bijzondere inwerkingtredingsbepaling op te nemen. Indien de

⁵ Artikel 46 van de wet van 10 juli 2016 luidt als volgt:

“De Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels wordt ontbonden door de Koning op de datum waarop de volgende voorwaarden zijn vervuld:

1°) de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid neemt wettelijk de opdrachten op zich bedoeld in afdeling 1bis van hoofdstuk II van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders;

2°) FAMIFED neemt wettelijk de opdrachten ‘kinderbijslag’ van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels op zich;

3°) de Federale Pensioendienst neemt wettelijk de activiteiten in verband met pensioenen van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels op zich;

4°) de personeelsoverdrachten voorzien bij artikel 42 worden uitgevoerd.”

⁶ Volgens artikel 50 van de wet van 10 juli 2016 zal artikel 46 op 1 januari 2017 in werking treden.

formulering in het ontwerp wordt aangenomen, moet worden gezorgd voor een datum van bekendmaking die iedereen voldoende tijd laat om kennis te nemen van de bekendgemaakte tekst.

Wat betreft de terugwerkende kracht die men aan de artikelen 1, 3, 4, 9, 10 en 11 van het ontwerp wil geven, moet erop worden gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Bovendien wordt enerzijds verwezen naar het voorbehoud dat in opmerking 2 is gemaakt over de rechtsgrond (artikel 12, eerste lid, 1°, van het ontwerp) en anderzijds vraagt de afdeling Wetgeving zich af waarom met betrekking tot de artikelen 3, 4 en 10 van het ontwerp voor de datum van 1 januari 2015 gekozen is (artikel 12, eerste lid, 2°, van het ontwerp).⁷

De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ Zo is artikel 80 van de wet van 25 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid’, waarbij de bepaling onder 12° is ingevoegd in artikel 1 van de wet van 3 juli 1967, tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juni 2014 in werking getreden.