



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.458/4
du 27 mars 2024

advies 75.458/4
van 27 maart 2024

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
introduction de l'allocation
d'inaptitude temporaire de
travail pour fonctionnaires'

een voorontwerp van wet 'tot
invoering van de tijdelijke
arbeidsongeschiktheidsuitkering
voor ambtenaren'

Le 26 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant introduction de l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2024.

*

Op 26 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot invoering van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet « vise à réformer en profondeur la pension pour incapacité physique dans le régime de pension des fonctionnaires ».

1.2. Dans le régime actuellement en vigueur, tel qu'il est prévu par l'article 117, § 1^{er}, de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', un agent qui, après avoir bénéficié pendant deux ans d'une pension prématurée temporaire pour motif de santé ou d'incapacité physique, n'a pas été repris en service ou placé en instance de réaffectation ou de réutilisation, est définitivement mis à la pension.

1.3. L'avant-projet tend à instaurer un régime d'« incapacité temporaire de travail pour fonctionnaires » qui n'est plus limité à deux ans et qui est applicable aux agents qui, pour des raisons médicales, ne sont plus en mesure d'exercer leur fonction pour une durée indéterminée ; durant la période d'incapacité, l'état de santé de l'agent est régulièrement examiné par le Centre d'expertise médicale pour l'aptitude au travail de l'Administration de l'expertise médicale du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Medex), en vue d'une éventuelle réintégration (article 117 en projet de la loi du 14 février 1961). Pendant la période d'incapacité temporaire de travail, l'agent concerné bénéficie d'une « allocation d'incapacité temporaire de travail pour fonctionnaires » (article 117, § 1/1, alinéa 1^{er}, en projet). « Sauf disposition contraire », cette allocation est « assimilée à une pension de retraite accordée à une personne qui a été mise d'office à la retraite avant l'âge légal de la pension visée à l'article 46, § 3, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions » (article 117, § 1/1, alinéa 2, en projet). « Sauf disposition contraire », le calcul de l'allocation d'incapacité temporaire de travail s'opère « de la même manière que la pension de retraite visée à l'article 47 de la loi du 15 mai 1984 [...] » (article 117, § 1/1, alinéa 3, en projet). L'allocation « est à charge du ou des régimes de pension qui supporteraient la charge de la pension de retraite à laquelle l'allocation d'incapacité temporaire de travail pour fonctionnaires est assimilée » (article 117, § 1/4, alinéa 1^{er}, en projet). L'exposé des motifs de l'avant-projet énonce que cette allocation présente « – sauf disposition contraire – toutes les caractéristiques d'une pension de retraite ». Le cas échéant, l'allocation est augmentée d'un supplément minimum garanti, auquel s'appliquent des règles de cumul également définies par l'avant-projet.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

1.4. Quant à la position administrative de l'agent bénéficiant d'une allocation d'invalidité temporaire de travail, l'exposé des motifs énonce ce qui suit :

« L'invalidité temporaire de travail est une nouvelle position administrative qui devra être insérée dans les différents statuts du personnel des agents concernés par les autorités compétentes qui souhaitent faire usage de cette nouvelle réglementation. Les autorités qui ne souhaitent pas s'inscrire dans le nouveau régime fédéral d'invalidité temporaire de travail devront prévoir eux-mêmes, dans le statut de leurs agents, une alternative à la pension pour invalidité physique abrogée ».

Le commentaire de l'article 4 de l'avant-projet énonce, par ailleurs, ce qui suit :

« Par une mise en invalidité temporaire de travail, la nomination à titre définitif ou y assimilée n'est pas rompue de plein droit. La cessation du lien statutaire entre le membre du personnel et son employeur public est une matière qui doit être réglée dans le statut du personnel. C'est pourquoi, le régime légal établi par ce projet en ce qui concerne la mise en invalidité temporaire de travail ne s'applique que si les dispositions statutaires auxquelles le fonctionnaire est soumis le permettent. Comme déjà mentionné, les autorités qui ne souhaitent pas s'inscrire dans le nouveau régime fédéral d'invalidité temporaire de travail devront prévoir eux-mêmes, dans le statut de leurs agents, une alternative à la pension pour invalidité physique abrogée ».

2.1. Comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis donné le 5 décembre 2023, il y a lieu de se demander si le régime en projet d'« invalidité temporaire de travail pour fonctionnaires » ouvrant le droit à une allocation peut être considéré comme un élément du régime de pension des fonctionnaires ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un élément du statut (administratif et pécuniaire) des agents concernés. Dans le premier cas, le législateur fédéral est compétent pour adopter le régime en projet, au titre de la compétence de l'autorité fédérale pour régler la matière des pensions – tant des agents relevant de la fonction publique fédérale, que des agents relevant des services des gouvernements des communautés et des régions (article 87, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et des pouvoirs subordonnés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980)¹. Dans le second cas, la compétence, en tant qu'elle consiste à déterminer un élément du statut des agents concernés, appartient, notamment, au Roi pour ce qui concerne les agents relevant de son autorité (article 107, alinéa 2, de la Constitution) et aux gouvernements de communauté et de région pour ce qui concerne les agents relevant de leur personnel (article 87, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980).

2.2. Tel que l'avant-projet de loi est conçu et rédigé, il ne peut être tenu pour établi que le dispositif qu'il énonce règle un « régime de pension » et non un élément du statut des agents auxquels ce dispositif est appelé à s'appliquer.

¹ S'agissant des organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des régions, celles-ci sont compétentes pour régler le statut du personnel « en ce compris les règles relatives aux pensions » (voir C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.1.2).

L'avant-projet se donne en effet pour objet de régler la situation des agents inaptes à l'exercice de leur fonction pour raisons médicales, en prévoyant en substance le contrôle de l'évolution de leur situation médicale, notamment en vue d'une remise au travail, et le paiement d'une allocation durant la période d'inaptitude. Selon l'exposé des motifs, « le double objectif de cette réforme est de donner aux fonctionnaires relativement jeunes la possibilité de se réintégrer, d'une part, et d'améliorer leur protection minimale, d'autre part ». L'agent placé sous le nouveau régime de l'inaptitude temporaire reste, par ailleurs, dans un lien statutaire avec son employeur.

D'après la note au Conseil des ministres, l'accord de Gouvernement énonce ce qui suit :

« Le régime obsolète de la pension de maladie des fonctionnaires invalides sera évalué, en concertation avec les partenaires sociaux et les entités fédérées, en particulier pour les fonctionnaires qui sont encore loin de l'âge de la retraite, et sera davantage aligné sur le régime d'incapacité de travail, y compris les trajets de réinsertion qui existent parmi les employés ».

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires ne doit pas s'analyser comme un traitement perçu par l'agent lorsque, sans que sa relation statutaire ait pris fin, il est déclaré inapte à exercer ses fonctions pour une durée indéterminée ².

Le dispositif examiné ne permet pas d'apporter toute la clarté à ce propos. Si l'auteur de l'avant-projet exprime dans l'exposé des motifs son intention de « réformer en profondeur la pension pour inaptitude physique dans le régime de pension des fonctionnaires », le dispositif lui-même mentionne de manière expresse que l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires est « assimilée » à une pension de retraite accordée à une personne qui a été mise d'office à la retraite avant l'âge légal de la pension et que le calcul de l'allocation s'opère « de la même manière » que la pension de retraite visée à l'article 47 de la loi du 15 mai 1984. Par ailleurs, la circonstance que l'allocation est mise « à charge du régime de pension qui supporterait la charge de la pension de retraite à laquelle l'allocation d'inaptitude temporaire de travail est assimilée » n'emporte pas que le dispositif mis en place constitue un régime de pension, la source du financement relatif à une allocation ne permettant pas, à elle seule, de conclure qu'une allocation et le régime qui en détermine les conditions d'octroi relèvent de la notion de « régime de pension » et ne constituent pas un élément du statut des agents concernés.

² Elle se rapproche du traitement d'attente dont bénéficie l'agent lorsqu'il est placé dans la position administrative de disponibilité (voir, par exemple, l'article 110 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État').

En outre, en énonçant dans l'exposé des motifs que les autorités compétentes pour fixer le statut des agents « qui ne souhaitent pas s'inscrire dans le nouveau régime fédéral d'incapacité temporaire de travail devront prévoir [elles-mêmes], dans le statut de leurs agents, une alternative à la pension pour incapacité physique abrogée », l'auteur de l'avant-projet semble admettre que l'autorité compétente pour fixer le statut est compétente pour fixer un régime « alternatif » au régime mis en place par l'avant-projet, ce qui laisse à penser que dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le régime à l'examen s'inscrit dans le cadre du statut (administratif et pécuniaire) des agents plutôt que dans la matière des pensions qu'il appartient à l'autorité fédérale de régler pour l'ensemble des fonctionnaires relevant de son champ de compétence ³.

2.3. À la lumière des considérations qui précèdent, la section de législation n'est pas en mesure de conclure que l'auteur de l'avant-projet est compétent pour mettre en place le régime envisagé au titre de sa compétence en matière de pension.

2.4. L'auteur de l'avant-projet ne pourrait, par ailleurs, se fonder sur sa compétence en matière de droit du travail et, singulièrement, de bien-être au travail, s'agissant des mesures favorisant la réintégration ⁴. Si le législateur fédéral peut, à ce titre, intervenir dans le règlement de la protection sociale des fonctionnaires, c'est dans le cadre de lois de portée générale et dont le champ d'application concerne également les travailleurs sous statut, et non dans le cadre de lois qui visent spécifiquement à régler la situation administrative et pécuniaire des agents statutaires ⁵.

3. En conclusion, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de revoir celui-ci de telle manière que les dispositions de l'avant-projet s'inscrivent de manière certaine dans le champ de la compétence fédérale pour régler la pension des agents concernés.

En conséquence, l'examen de l'avant-projet n'a pas été poursuivi plus avant.

*

³ Il peut également être relevé qu'il ressort du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet était initialement intitulé « avant-projet de loi portant introduction de l'allocation d'inactivité pour fonctionnaires », ce qui laisse entendre que l'intention était de prévoir le montant de l'allocation à laquelle l'agent peut prétendre lorsqu'il est placé dans la position administrative d'inactivité.

⁴ Le Code du bien-être au travail est, en effet, partiellement applicable aux agents occupés sous statut.

⁵ Voir, en ce sens, l'avis L. 16.831/2 donné le 21 février 1986 sur une proposition de loi « abrogeant l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État », *Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 46-14/002, pp. 1-2. Voir également les exemples cités par S. ADRIAENSSEN et B. LOMBAERT, « Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur : le statut de la fonction publique », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 387-421, ici. pp. 417 et s.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Zoals in de memorie van toelichting te lezen staat, “beoogt [het voorontwerp] een grondige hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid in de pensioenregeling van de ambtenaren”.

1.2. In de thans geldende regeling, zoals die is vastgelegd in artikel 117, § 1, van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’, wordt een personeelslid dat niet opnieuw in dienst genomen werd of niet wedertewerkgesteld of wederbenutigd werd nadat het gedurende twee jaar tijdelijk een vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid genoten heeft, definitief op pensioen gesteld.

1.3. Het voorontwerp strekt tot invoering van een regeling inzake “tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren” die niet langer tot twee jaar beperkt is en die van toepassing is op personeelsleden die, om medische redenen, voor onbepaalde tijd niet meer in staat zijn hun functie uit te oefenen; tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid wordt de gezondheidstoestand van het personeelslid regelmatig onderzocht door het Medisch expertisecentrum arbeidsgeschiktheid van het Bestuur van de medische expertise van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (Medex), met het oog op een eventuele re-integratie (ontworpen artikel 117 van de wet van 14 februari 1961). Tijdens de periode van tijdelijke arbeidsongeschiktheid geniet het betrokken personeelslid een “tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren” (ontworpen artikel 117, § 1/1, eerste lid). “Behoudens andersluidende bepaling”, wordt die uitkering “gelijkgesteld met een rustpensioen toegekend aan een persoon die ambtshalve op rust werd gesteld vóór de wettelijke pensioenleeftijd bedoeld in artikel 46, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen” (ontworpen artikel 117, § 1/1, tweede lid). “Behoudens andersluidende bepaling”, wordt de uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid “op dezelfde wijze berekend als het rustpensioen bedoeld in artikel 47 van de (...) wet van 15 mei 1984” (ontworpen artikel 117, § 1/1, derde lid). De uitkering “valt ten laste van het pensioenstelsel of de pensioenstelsels die de last zouden dragen van het rustpensioen waarmee de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren wordt gelijkgesteld” (ontworpen artikel 117, § 1/4, eerste lid). In de memorie van toelichting bij het voorontwerp staat dat die uitkering “– behoudens andersluidende bepaling – alle kenmerken heeft van een rustpensioen”. In voorkomend geval wordt de uitkering verhoogd met een supplement

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

gewaarborgd minimum waarop cumulatieregels van toepassing zijn die eveneens in het voorontwerp vastgelegd worden.

1.4. Wat betreft de administratieve stand van het personeelslid dat een uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid geniet, staat in de memorie van toelichting het volgende:

“De tijdelijke arbeidsongeschiktheid betreft een nieuwe administratieve stand die in de diverse personeelsstatuten van de betrokken ambtenaren zal moeten worden ingevoegd door de daartoe bevoegde overheden die van deze nieuwe regeling gebruik [wensen te] maken. De overheden die niet in het nieuwe federale stelsel van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wensen te stappen, zullen zelf in het statuut van hun personeelsleden moeten voorzien in een alternatief voor het afgeschafte pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid.”

In de bespreking van artikel 4 van het voorontwerp staat voorts het volgende:

“Door de tijdelijke arbeidsongeschiktheid wordt de vaste of daarmee gelijkgestelde benoeming niet van rechtswege verbroken. Het beëindigen van de statutaire band tussen het personeelslid en zijn publieke werkgever, is een aangelegenheid die geregeld moet worden in het personeelsstatuut. Daarom is de bij dit ontwerp ingestelde wettelijke regeling inzake tijdelijke arbeidsongeschiktheid ook enkel van toepassing indien de bepalingen van het personeelsstatuut waaraan de ambtenaar onderworpen is dit toelaten. Zoals reeds vermeld, zullen de overheden die niet in het nieuwe federale stelsel van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wensen te stappen, zelf in het statuut van hun personeelsleden moeten voorzien in een alternatief voor het afgeschafte pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid.”

2.1. Zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 5 december 2023 opmerkt, rijst de vraag of de ontworpen regeling inzake “tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren” die recht geeft op een uitkering, beschouwd kan worden als een onderdeel van het pensioenstelsel van ambtenaren dan wel of het veeleer gaat om een onderdeel van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de betrokken personeelsleden. In het eerste geval is de federale wetgever bevoegd om de ontworpen regeling vast te stellen op grond van de bevoegdheid van de federale overheid tot het regelen van de aangelegenheid van de pensioenen – van zowel de personeelsleden van het federaal openbaar ambt als van de personeelsleden van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en van de ondergeschikte besturen (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).¹ In het tweede geval berust de bevoegdheid, in zoverre ze erin bestaat een onderdeel van het statuut van de betrokken personeelsleden te bepalen, met name bij de Koning voor wat betreft de personeelsleden die onder zijn gezag ressorteren (artikel 107, tweede lid, van de Grondwet) en bij de gemeenschaps- en gewestregeringen voor wat betreft de personeelsleden die deel uitmaken van hun personeel (artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

¹ De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om het statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut die van hen afhangen te regelen, “met inbegrip van de pensioenregeling” (zie GwH 14 juli 1997, nr. 39/97, B.5.1.2).

2.2. Zoals het voorontwerp van wet opgevat en gesteld is, kan er niet van uitgegaan worden dat vaststaat dat het erin vervatte dispositief een “pensioenstelsel” vastlegt en niet een onderdeel van het statuut van de personeelsleden op wie dat dispositief normaal gezien van toepassing zou zijn.

Het voorontwerp strekt er immers toe de situatie te regelen van de personeelsleden die hun functie om medische redenen niet kunnen uitoefenen, door in wezen te voorzien in de opvolging van hun medische situatie, inzonderheid met het oog op een wedertewerkstelling, en in de betaling van een uitkering tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid. Volgens de memorie van toelichting “[heeft d]eze hervorming (...) tot dubbel doel om enerzijds relatief jonge ambtenaren de kans te geven om te re-integreren en anderzijds de minimumbescherming van de betrokkenen te verbeteren”. Het personeelslid dat in de nieuwe regeling van tijdelijke arbeidsongeschiktheid terechtkomt, bevindt zich overigens nog altijd in statutair dienstverband ten opzichte van zijn werkgever.

Volgens de nota aan de Ministerraad staat in het Regeerakkoord het volgende:

“De verouderde regeling van het ziektepensioen voor arbeidsongeschikte ambtenaren zal geëvalueerd worden, in overleg met de sociale partners en de deelstaten, zeker voor ambtenaren die nog ver verwijderd zijn van de pensioenleeftijd, en meer in lijn worden gebracht met de regeling inzake arbeidsongeschiktheid en de daarbij horende re-integratietrajecten die bestaan bij de werknemers.”

Daarbij rijst de vraag of de uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren niet als een wedde beschouwd moet worden die het personeelslid ontvangt wanneer hij, zonder dat zijn statutair dienstverband beëindigd is, voor onbepaalde tijd ongeschikt verklaard wordt om zijn functies uit te oefenen.²

Het voorliggende dispositief kan in dat verband geen volledige duidelijkheid verschaffen. Ook al vermeldt de steller van het voorontwerp in de memorie van toelichting dat hij “een grondige hervorming [beoogt] van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid in de pensioenregeling van de ambtenaren”, het dispositief vermeldt zelf uitdrukkelijk dat de uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren “gelijkgesteld” wordt met een rustpensioen toegekend aan een persoon die ambtshalve op rust werd gesteld vóór de wettelijke pensioenleeftijd en dat de uitkering “op dezelfde wijze” berekend wordt als het rustpensioen bedoeld in artikel 47 van de wet van 15 mei 1984. Daarenboven brengt de omstandigheid dat de uitkering “ten laste [gelegd wordt] van het pensioenstelsel dat de last zou dragen van het rustpensioen waarmee de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt gelijkgesteld” niet met zich mee dat de regeling die ingevoerd wordt een pensioenstelsel vormt, aangezien niet louter op basis van de bron van de financiering van een uitkering geconcludeerd kan worden dat een uitkering en de regeling die de voorwaarden voor het toekennen van die uitkering bepaalt, onder het begrip “pensioenstelsel” vallen en geen onderdeel vormen van het statuut van de betrokken personeelsleden.

² Ze kan vergeleken worden met het wachtgeld dat de ambtenaar geniet wanneer hij in de administratieve stand disponibiteit geplaatst wordt (zie, bijvoorbeeld, artikel 110 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’).

Door in de memorie van toelichting te stellen dat de overheden die bevoegd zijn om het statuut van de personeelsleden vast te stellen, “[welke overheden] niet in het nieuwe federale stelsel van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wensen te stappen, (...) zelf in het statuut van hun personeelsleden [zullen] moeten voorzien in een alternatief voor het afgeschafte pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid”, lijkt de steller van het voorontwerp toe te geven dat de overheid die bevoegd is om het statuut vast te stellen bevoegd is om een regeling vast te stellen die een “alternatief” vormt voor de regeling die bij het voorontwerp ingevoerd wordt, hetgeen de indruk wekt dat de voorliggende regeling volgens de steller van het voorontwerp veeleer valt onder het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de personeelsleden dan onder de aangelegenheid van de pensioenen die de federale overheid moet regelen voor alle ambtenaren die onder haar bevoegdheid vallen.³

2.3. In het licht van de voorgaande overwegingen is de afdeling Wetgeving niet in staat te concluderen dat de steller van het voorontwerp bevoegd is om de beoogde regeling in te voeren op grond van zijn bevoegdheid inzake pensioenen.

2.4. De steller van het voorontwerp kan zich bovendien niet beroepen op zijn bevoegdheid inzake arbeidsrecht of meer bepaald welzijn op het werk, wat de maatregelen ter bevordering van de re-integratie betreft.⁴ De federale wetgever kan zich weliswaar in die hoedanigheid mengen in de regeling van de sociale bescherming van ambtenaren, maar dan enkel in het kader van wetten die een algemene draagwijdte hebben en waarvan het toepassingsgebied ook de statutaire werknemers omvat, en niet in het kader van wetten die er specifiek toe strekken het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van statutaire personeelsleden te regelen.⁵

³ Er kan eveneens opgemerkt worden dat uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, blijkt dat het oorspronkelijke opschrift van het voorontwerp “voorontwerp van wet tot invoering van de inactiviteitsuitkering voor ambtenaren” luidde, wat de indruk wekt dat het de bedoeling was om het bedrag te bepalen van de uitkering waarop de ambtenaar aanspraak kan maken wanneer hij in de administratieve stand non-activiteit geplaatst wordt.

⁴ De Codex over het welzijn op het werk is immers gedeeltelijk van toepassing op statutair tewerkgestelde personeelsleden.

⁵ Zie, in die zin, advies 16.831/2 van 21 februari 1986 over een wetsvoorstel “tot opheffing van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel”, *Parl.St.* Kamer 1985-86, nr. 46-14/002, 1-2. Zie ook de voorbeelden aangehaald door S. ADRIAENSSEN en B. LOMBAERT, “Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur: le statut de la fonction publique” in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril?*, Brussel, Larcier, 2019, 387-421, hier 417 e.v.

3. Het besluit is dan ook dat de steller van het voorontwerp het voorontwerp aldus moet herzien dat de bepalingen ervan met zekerheid vallen binnen de bevoegdheid van de federale overheid om het pensioen van de betrokken personeelsleden te regelen.

Bijgevolg is het voorontwerp niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO