



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.563/1
van 17 juli 2013

avis 53.563/1
du 17 juillet 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
voorwaarden en de
modaliteiten van een project
om het voortgezet
gezondheidstoezicht uit te
oefenen bij ex-houtbewerkers
die sinonasale kanker kunnen
ontwikkelen'

un projet d'arrêté royal
'déterminant les conditions et
les modalités d'un projet visant
à assurer la surveillance de
santé prolongée des ex-
travailleurs du bois
susceptibles de développer le
cancer naso-sinusien'

Op 17 juni 2013 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 vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van een project om het voortgezet gezondheidstoezicht uit te oefenen bij ex-houtbewerkers die sinonasale kanker kunnen ontwikkelen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juli 2013.

*

Le 17 juin 2013, 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 'déterminant les conditions et les modalités d'un projet visant à assurer la surveillance de santé prolongée des ex-travailleurs du bois susceptibles de développer le cancer naso-sinusien'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 juillet 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juillet 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de voorwaarden en de nadere regels vast te stellen met betrekking tot een proefproject betreffende het voortgezet gezondheidstoezicht op ex-houtbewerkers die sinonasale kanker kunnen ontwikkelen. Artikel 1 omschrijft de doelstellingen van het project. Artikel 2 bepaalt welke personen in aanmerking komen om deel te nemen aan het project. De artikelen 3, 4 en 5 bepalen de wijze waarop het Fonds voor de beroepsziekten (hierna: het FBZ) op de hoogte wordt gebracht van het feit dat bepaalde werknemers, personen die geen beroepsactiviteit meer uitoefenen of personen die tot het rustpensioen worden toegelaten, aan de deelnemingsvoorwaarden van het project voldoen. De artikelen 6 en 7 stellen de procedure voor de uitoefening van het voortgezet gezondheidstoezicht vast. Artikel 8 bepaalt de nadere regels voor de financiële tussenkomst van het FBZ. Artikel 9 bepaalt dat de ontvangst van een onderzoeksprotocol waarvan de resultaten positief zijn, wordt beschouwd als een ontvankelijke aanvraag tot erkenning van een beroepsziekte. Artikel 10 tenslotte, bepaalt dat het project een duurtijd heeft van 5 jaar en één keer voor eenzelfde termijn kan worden verlengd.

2.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 6, 9°, van de wetten ‘betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit’, gecoördineerd op 3 juni 1970 (hierna ook: de beroepsziektenwet), gelezen in samenhang met artikel 38, § 4, van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 ‘betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers’, waaraan respectievelijk wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, alsook, voor zover de opdrachten vermeld in voornoemd artikel 6, 9°, worden uitgevoerd door het opzetten van een pilootproject, door artikel 6bis van de beroepsziektenwet.

Artikel 9 van het ontwerp vindt specifiek rechtsgrond in artikel 52 van de beroepsziektenwet, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

2.2. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat vooraan in de aanhef nog een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet dient te worden opgenomen en dat in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp (dat het tweede lid wordt) eveneens dient te worden gerefereerd aan de artikelen 6bis en 52 van de beroepsziektenwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

3. Ermee rekening houdende dat in het voornoemde artikel 6bis van de beroepsziektenwet de beslissingsbevoegdheid inzake het opzetten van een pilootproject wordt verleend aan het beheerscomité van het FBZ, dient na artikel 1 een nieuw artikel in het ontwerp te worden ingevoegd, geredigeerd als volgt:

“Het Beheerscomité van het Fonds voor de beroepsziekten (hierna: FBZ)¹ kan het project opzetten met inachtnaam van de in dit besluit vastgestelde voorwaarden en nadere regels”.

Artikel 2

4. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp wordt beter geschreven “Om in aanmerking te komen voor deelname aan het project, moet de persoon ...”.

5. De vraag rijst of de voorwaarde “*in België* blootgesteld geweest zijn (...) gedurende een totale periode die gelijk is aan minstens 20 volledige jaren” in overeenstemming is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, gelezen in samenhang met de beginselen inzake het Europeesrechtelijk vrij verkeer van werknemers.² Op die wijze wordt immers een verschil in behandeling ingevoerd tussen personen, naar gelang de plaats van blootstelling. Voor dat verschil in behandeling kon door de gemachtigde geen objectieve en in redelijkheid aanvaardbare verantwoording worden verstrekt. Het lijkt er dan ook op dat de woorden “in België” uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

6. Om wetgevingstechnische redenen vervange men de opsomming met streepjes door een opsomming met 1°, 2° en 3°.

Artikel 3

7. Volgens de gemachtigde dient in artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp enkel te worden verwezen naar de voorwaarden bedoeld in artikel 2, eerste en tweede streepje (lees: 1° en 2°), van het ontwerp. De tekst dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 4

8. Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat het FBZ eerst controleert of de betrokken persoon voldoet aan de voorwaarden van artikel 2 en, in bevestigend geval, de betrokkene daarna aanschrijft met de vraag om zich te laten onderzoeken door een neus-, keel- en oorspecialist naar keuze, wanneer hij één of meer symptomen vaststelt. Dit laatste blijkt echter niet uit artikel 4 van het ontwerp. Indien dit wel degelijk de bedoeling is, verdient het aanbeveling dit uitdrukkelijk te regelen in artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 5

9. De zinsnede “die betrokken is bij het programma van voortgezet gezondheidstoezicht” schept onduidelijkheid en kan wellicht beter worden vervangen door de zinsnede “die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2”.

¹ In artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “Fonds voor Beroepsziekten (hierna FBZ)” dan te worden vervangen door “FBZ”.

² Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

10. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de betrokkene slechts wordt uitgenodigd om een opsporingsonderzoek te laten uitvoeren wanneer hij één of meer symptomen vaststelt. Dit blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 5 van het ontwerp en dient te worden verholpen.

Artikel 6

11. Volgens de gemachtigde is artikel 6 van het ontwerp niet enkel van toepassing op de persoon bedoeld in artikel 5 maar ook op de persoon bedoeld in artikel 4. Dit blijkt evenwel andermaal niet uit de tekst van artikel 6 en dient eveneens te worden verholpen.

12. Gelet op wat wordt bepaald aan het einde van artikel 5 van het ontwerp, dient aan het einde van artikel 6 bovendien te worden geschreven “NKO” (niet: “NKO-specialist”).

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 7 en 8 van het ontwerp, waar sprake is van “specialist” en in de plaats waarvan eveneens “NKO” dient te worden geschreven.

Artikel 9

13. In artikel 9 van het ontwerp dient ter wille van de terminologische eenvormigheid te worden geschreven “protocol van het uitgevoerde onderzoek” (niet: “onderzoeksprotocol”).

Artikel 10

14. Het is niet duidelijk wie beslist over de verlenging van het project. Gelet op artikel 6bis van de beroepsziektenwet moet worden aangenomen dat het beheerscomité van het FBZ hierover beslist. Dit wordt best verduidelijkt in de tekst van artikel 10 van het ontwerp.

Slotopmerking

15. Het ontwerp dient te worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer les conditions et les modalités relatives à un projet-pilote concernant la surveillance de santé prolongée des ex-travailleurs du bois susceptibles de développer le cancer naso-sinusien. L'article 1^{er} définit les objectifs poursuivis par le projet. L'article 2 détermine les personnes qui peuvent participer au projet. Les articles 3, 4 et 5 fixent la manière dont le Fonds des maladies professionnelles (ci-après : FMP) est informé que certains travailleurs, certaines personnes n'exerçant plus d'activité professionnelle ou des personnes admises à la retraite répondent aux conditions de participation du projet. Les articles 6 et 7 fixent la procédure de surveillance de santé prolongée. L'article 8 détermine les modalités de l'intervention financière du FMP. L'article 9 dispose que la réception d'un protocole d'examen dont les résultats sont positifs est considérée comme une demande de reconnaissance d'une maladie professionnelle recevable. Enfin, l'article 10 prévoit que le projet a une durée de 5 ans et peut être renouvelé une fois pour un terme identique.

2.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, 9°, des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970 (ci-après : la loi sur les maladies professionnelles), combiné avec l'article 38, § 4, de l'arrêté royal du 28 mai 2003 'relatif à la surveillance de la santé des travailleurs', auxquels le premier et le deuxième alinéas du préambule du projet font respectivement référence, ainsi que dans l'article 6*bis* de la loi sur les maladies professionnelles dans la mesure où les missions mentionnées à l'article 6, 9°, précité, sont accomplies dans le cadre de la mise en place d'un projet-pilote.

L'article 9 du projet puise spécifiquement son fondement juridique dans l'article 52 de la loi sur les maladies professionnelles, combiné avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

2.2. Il ressort de ce qui précède qu'il faut également viser l'article 108 de la Constitution au début du préambule et que le premier alinéa du préambule du projet (qui devient le deuxième alinéa) doit aussi faire référence aux articles 6*bis* et 52 de la loi sur les maladies professionnelles.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

3. Compte tenu du fait que l'article 6bis précité de la loi sur les maladies professionnelles confère au comité de gestion du FMP le pouvoir de décider de mettre en place un projet-pilote, on insérera dans le projet, après l'article 1^{er}, un article nouveau rédigé comme suit :

« Le Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles (ci-après : FMP) ¹ peut mettre en place le projet dans le respect des conditions et modalités fixées par le présent arrêté ».

Article 2

4. Dans la phrase introductive de l'article 2 du projet, on écrira de préférence « Pour pouvoir participer au projet, la personne doit... ».

5. La question se pose de savoir si la condition « avoir été exposée *en Belgique* (...) [pour] une durée totale (...) équivalente à au moins 20 années complètes » est conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, combinés avec les principes de droit européen de libre circulation des travailleurs ². Ce faisant, une différence de traitement est en effet instaurée entre des personnes, selon l'endroit où elles ont été exposées. Le délégué n'a pas été en mesure de fournir une justification objective et raisonnablement admissible pour cette différence de traitement. Il semble dès lors qu'il faille omettre les mots « en Belgique » du projet.

6. Pour des motifs de légistique, on remplacera l'énumération en tirets par une énumération en 1° à 3°.

Article 3

7. Selon le délégué, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet doit seulement faire référence aux conditions visées à l'article 2, premier et deuxième tirets (lire : 1° et 2°), du projet. Le texte doit être adapté en ce sens.

¹ À l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « Fonds des Maladies Professionnelles (ci-après FMP) » seront alors remplacés par « FMP ».

² Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 4

8. Il ressort de l'explication du délégué que le FMP contrôle d'abord si la personne répond aux conditions de l'article 2 et, dans l'affirmative, contacte ensuite l'intéressé par écrit pour lui demander de se faire examiner par un oto-rhino-laryngologiste de son choix, lorsqu'il constate l'apparition d'un ou de plusieurs symptômes. Ce dernier point ne ressort cependant pas de l'article 4 du projet. Si telle est effectivement l'intention, il est recommandé de le régler explicitement à l'article 4 du projet.

Article 5

9. Le membre de phrase « concernée par le programme de surveillance de santé prolongée » est source de confusion et devrait de préférence être remplacé par les mots « qui répond aux conditions de l'article 2 ».

10. Selon le délégué, l'intention est que la personne intéressée ne soit invitée à subir un examen de dépistage que lorsqu'elle constate l'apparition d'un ou de plusieurs symptômes. Cela ne ressort toutefois pas du texte de l'article 5 du projet et il y a lieu d'y remédier.

Article 6

11. Selon le délégué, l'article 6 du projet ne s'applique pas uniquement à la personne visée à l'article 5, mais aussi aux personnes visées à l'article 4. Une fois encore, cela ne ressort pas du texte de l'article 6 et il y a lieu d'y remédier.

12. Compte tenu de ce qui est énoncé à la fin de l'article 5 du projet, on écrira en outre à la fin de l'article 6 « ORL » (et pas : « spécialiste ORL »).

Cette observation vaut également pour les articles 7 et 8 du projet, qui mentionnent « spécialiste » alors qu'il faut écrire à la place « ORL ».

Article 9

13. Dans un souci d'uniformité terminologique, on écrira à l'article 9 du projet « protocole de l'examen pratiqué » (et non : « protocole d'examen »).

Article 10

14. On n'aperçoit pas clairement qui décide de prolonger le projet. Compte tenu de l'article 6*bis* de la loi sur les maladies professionnelles, il faut considérer que c'est le comité de gestion du FMP qui décide à ce sujet. Mieux vaudrait toutefois le préciser dans le texte de l'article 10 du projet.

Observation finale

15. Il convient de compléter le projet par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME