



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.605/1
van 20 juni 2016

avis 59.605/1
du 20 juin 2016

over

sur

een voorontwerp van wet 'met
betrekking tot de fusie van het
Fonds voor arbeidsongevallen
en het Fonds voor de
beroepsziekten'

un avant-projet de loi 'portant
fusion du Fonds des accidents
du travail et du Fonds des
maladies professionnelles'

Op 13 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘met betrekking tot de fusie van het Fonds voor arbeidsongevallen en het Fonds voor de beroepsziekten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

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

*

Le 13 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘portant fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 16 juin 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

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

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd:

“L’urgence est motivée par plusieurs raisons.

Suite à la décision de principe du Conseil des ministres du 12 juin 2015, de nombreuses actions ont été entreprises. Les défis étaient nombreux, en particulier compte-tenu de la rigueur budgétaire imposée aux institutions publiques de sécurité sociale. Par ailleurs, l’objectif fusion allait de pair avec d’autres obligations, en l’occurrence la négociation et la conclusion des contrats d’administration pour 2016-2018, qui a abouti en mars 2016. Ceci le timing très serré auquel nous sommes confrontés aujourd’hui.

Il y a bien entendu à la motivation de l’urgence un aspect réglementaire. Les aspects légaux et réglementaires constituent la finalisation du processus de fusion. Ils ont été précédés par de nombreuses actions, études, analyses, réunions, négociations, qui constituait le préalable indispensable à la rédaction de l’avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis.

Comme mentionné dans l’exposé des motifs, ‘concernant l’entrée en vigueur, la date du 1^{er} juillet 2016 a été choisie afin de permettre de prendre, sans que puissent se poser de questions sur leur fondement juridique, toute une série d’arrêtés royaux permettant d’organiser les choses de manière telle qu’au jour de la fusion effective, l’institution FEDRIS soit déjà dotée d’organes fonctionnels et dispose des moyens matériels, financiers et humains indispensables à ce fonctionnement’.

Compte-tenu des formalités préalables (demandes d’avis et accords) qui précéderont la publication des arrêtés royaux d’exécution, il est souhaitable que la loi soit votée le plus rapidement possible. La procédure d’urgence sera d’ailleurs invoquée à la Chambre. Le Gouvernement a déjà pris contact informellement avec la Chambre pour que le dossier soit traité prioritairement. Les partenaires sociaux, entre autres, ont insisté pour que la base légale indispensable à l’engagement de cette procédure soit prise sans délais. Malgré le climat actuel et le contexte d’économies linéaires, les partenaires sociaux sont les initiateurs de cette fusion et participent activement à sa mise en œuvre. Nous nous devons d’accéder à leur demande et mettre tout en œuvre pour que le timing soit respecté.

D’autres aspects plus pratiques sont également en jeu.

Très concrètement et afin d’illustrer ces propos, des actions indispensables ont été entreprises et il convient de leur donner une assise juridique. On peut citer en exemple la renonciation à certains travaux d’investissement dans le bâtiment qui sera vendu ou *a contrario*, le lancement de marchés publics communs dans le cadre d’investissements qui seront indispensables au bon fonctionnement de la nouvelle institution. Tout ceci cadre bien entendu avec l’objectif de rationalisation et d’optimisation des compétences.

En matière de personnel également, les enjeux sont importants. Dès le départ, les deux institutions ont été particulièrement attentives à une bonne communication pour et avec les agents. Pour eux aussi et compte-tenu de l’aspect psycho-social important qui accompagne une fusion d’organismes, pouvoir conforter leur futur par un texte légal est essentiel. Il est indispensable qu’au plus vite, la clarté soit faite sur la place qu’occupera chaque agent au jour de la fusion. Sans texte légal, l’incertitude va encore durer quelques mois et les personnes seront confrontées d’une manière abrupte à la fusion. Ce laps de temps permet une procédure humaine du transfert du personnel.

Pour tous ces aspects, la sécurité juridique serait renforcée par l'adoption rapide de la loi organisant la fusion."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een nieuwe openbare instelling van sociale zekerheid, genaamd 'Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's' (hierna, "Fedris") op te richten, die het resultaat zal zijn van de fusie tussen het Fonds voor arbeidsongevallen (hierna, "het FAO") en het Fonds voor de beroepsziekten (hierna, "het FBZ").

Daartoe wordt, vanaf 1 januari 2017, het FBZ ontbonden en zal het FAO, dat vanaf diezelfde datum de naam Fedris zal dragen, de opdrachten van het FBZ overnemen.

VORMVEREISTEN

4. Blijkens de stukken uit het dossier zal de tekst nog het voorwerp uitmaken van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van deze syndicale onderhandelingen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, laatste lid, van het ontwerp verwijzen men naar het koninklijk besluit van "3 april 1997" in plaats van "3 april 1971".

6. Hiernaar gevraagd, bevestigt de gemachtigde dat er geen verschil is in draagwijdte tussen de woorden "met raadgevende stem", in artikel 5, § 2, laatste lid, en de woorden "zonder

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

stemgerechtigd te zijn”, in artikel 5, § 4, *in fine*, van het ontwerp. Het verdient bijgevolg aanbeveling in beide bepalingen de woorden “met raadgevende stem” te gebruiken.

Artikel 7

7. Omwille van de uniformiteit in de regelgeving, schrappe men in de Nederlandse tekst van artikel 7, § 3, van het ontwerp, de zinsnede “, bedoeld in artikel 5,” of voege men deze zinsnede toe in de Franse tekst van dezelfde paragraaf.

Artikel 10

8. In de Franse tekst van artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp verwijze men naar “de vorige paragraaf” in plaats van naar “het vorige lid”.

9. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om artikel 10 van het ontwerp aan te vullen met een paragraaf die luidt als volgt:

“De personeelsleden die geslaagd zijn voor een examen of een vergelijkende selectie voor overgang naar het hoger niveau of voor een examen of een selectie voor verhoging in graad of voor een gedeelte van deze examens of selecties, georganiseerd binnen het Fonds voor de beroepsziekten, behouden de voordelen verbonden aan dit slagen.”

Artikel 14

10. Artikel 14, tweede lid, van het ontwerp, herformuleer men als volgt:

“Deze begrotingsvoorstellen worden ter goedkeuring voorgelegd aan het algemeen beheerscomité in het kader van de opdrachtenbegroting van de Instelling.”

Artikel 17

11. Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat “[t]elkens wanneer een wettelijke of reglementaire bepaling het Fonds voor arbeidsongevallen of het Fonds voor beroepsziekten vermeldt of bedoelt, (...) deze [moet] worden gelezen alsof zij de Instelling vermeldt of bedoelt”.

Deze bepaling brengt de transparantie en toegankelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid in het gedrang, en moet hetzij worden vervangen door de wijzigingsbepalingen die noodzakelijk zijn om alle geldende normen aan te passen, hetzij worden weggelaten, waarbij er dan wordt van uitgegaan dat op grond van de machtiging aan de Koning vervat in artikel 16 van het ontwerp, de gewenste naamswijzigingen worden doorgevoerd.

Artikel 21

12. Zoals bevestigd door de gemachtigde, moet de huidige bepaling vervat in artikel 21, § 2, van het ontwerp, mits het schrappen van de zinsnede “vanaf 1 januari 2017”, worden verplaatst naar een nieuw in te voegen tweede lid van artikel 5, § 3, van het ontwerp, aangezien deze bepaling geen overgangsbepaling betreft.

13. Onder artikel 21, § 2, van het ontwerp moet vervolgens een nieuwe overgangsbepaling worden opgenomen, die luidt als volgt:

“De persoon die op 31 december 2016 aangesteld is als voorzitter van het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen, wordt ambtshalve aangesteld, vanaf 1 januari 2017 tot het verstrijken van zijn lopend mandaat, als voorzitter van de drie beheerscomités, bedoeld in artikel 5.”

Artikel 22

14. In artikel 22 van het ontwerp wordt bepaald dat de wet op 1 juli 2016 in werking zal treden.

Luidens artikel 3 van het ontwerp is de datum van oprichting van Fedris evenwel bepaald op 1 januari 2017, en zullen dienvolgens ook alle andere bepalingen van het ontwerp, die de gevolgen hiervan regelen, pas daadwerkelijk op die datum van toepassing kunnen worden.²

De datum van inwerkingtreding moet bijgevolg op 1 januari 2017 worden bepaald.³

Voor zover het noodzakelijk wordt geacht dat sommige uitvoeringsmaatregelen van de aan te nemen wet vóór 1 januari 2017 in werking treden, dient voor de rechtsgrond biedende bepalingen van die maatregelen in een vroegere datum van inwerkingtreding te worden voorzien.

*

² Dit wordt uitdrukkelijk bepaald in de artikelen 4, 10, 12, 18, 20 en 21 van het ontwerp, en moet ook het geval zijn voor de artikelen 11, 17 (onder voorbehoud van opmerking 11) en 19 van het ontwerp.

³ Behoudens eventueel artikel 16 van het ontwerp, dat op 1 juli 2016 in werking kan treden.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par plusieurs raisons.

Suite à la décision de principe du Conseil des ministres du 12 juin 2015, de nombreuses actions ont été entreprises. Les défis étaient nombreux, en particulier compte-tenu de la rigueur budgétaire imposée aux institutions publiques de sécurité sociale. Par ailleurs, l'objectif fusion allait de pair avec d'autres obligations, en l'occurrence la négociation et la conclusion des contrats d'administration pour 2016-2018, qui a abouti en mars 2016. Ceci le timing très serré auquel nous sommes confrontés aujourd'hui.

Il y a bien entendu à la motivation de l'urgence un aspect réglementaire. Les aspects légaux et réglementaires constituent la finalisation du processus de fusion. Ils ont été précédés par de nombreuses actions, études, analyses, réunions, négociations, qui constituait le préalable indispensable à la rédaction de l'avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis.

Comme mentionné dans l'exposé des motifs, 'concernant l'entrée en vigueur, la date du 1^{er} juillet 2016 a été choisie afin de permettre de prendre, sans que puissent se poser de questions sur leur fondement juridique, toute une série d'arrêtés royaux permettant d'organiser les choses de manière telle qu'au jour de la fusion effective, l'institution FEDRIS soit déjà dotée d'organes fonctionnels et dispose des moyens matériels, financiers et humains indispensables à ce fonctionnement'.

Compte-tenu des formalités préalables (demandes d'avis et accords) qui précéderont la publication des arrêtés royaux d'exécution, il est souhaitable que la loi soit votée le plus rapidement possible. La procédure d'urgence sera d'ailleurs invoquée à la Chambre. Le Gouvernement a déjà pris contact informellement avec la Chambre pour que le dossier soit traité prioritairement. Les partenaires sociaux, entre autres, ont insisté pour que la base légale indispensable à l'engagement de cette procédure soit prise sans délais. Malgré le climat actuel et le contexte d'économies linéaires, les partenaires sociaux sont les initiateurs de cette fusion et participent activement à sa mise en œuvre. Nous nous devons d'accéder à leur demande et mettre tout en œuvre pour que le timing soit respecté.

D'autres aspects plus pratiques sont également en jeu.

Très concrètement et afin d'illustrer ces propos, des actions indispensables ont été entreprises et il convient de leur donner une assise juridique. On peut citer en exemple la renonciation à certains travaux d'investissement dans le bâtiment qui sera vendu ou *a contrario*, le lancement de marchés publics communs dans le cadre d'investissements qui seront indispensables au bon fonctionnement de la nouvelle institution. Tout ceci cadre bien entendu avec l'objectif de rationalisation et d'optimisation des compétences.

En matière de personnel également, les enjeux sont importants. Dès le départ, les deux institutions ont été particulièrement attentives à une bonne communication pour et avec les agents. Pour eux aussi et compte-tenu de l'aspect psycho-social important qui accompagne une fusion d'organismes, pouvoir conforter leur futur par un texte légal est essentiel. Il est indispensable qu'au plus vite, la clarté soit faite sur la place qu'occupera chaque agent au jour de la fusion. Sans texte légal, l'incertitude va encore durer quelques mois et les personnes seront confrontées d'une manière abrupte à la fusion. Ce laps de temps permet une procédure humaine du transfert du personnel.

Pour tous ces aspects, la sécurité juridique serait renforcée par l'adoption rapide de la loi organisant la fusion ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer une nouvelle institution publique de sécurité sociale, dénommée 'Agence fédérale des risques professionnels' (ci-après, « Fedris »), résultant de la fusion entre le Fonds des accidents du travail (ci-après, « le FAT ») et le Fonds des maladies professionnelles (ci-après, « le FMP »).

Pour ce faire, le FMP sera dissous à partir du 1^{er} janvier 2017 et ses missions seront transférées au FAT, qui portera le nom de Fedris à partir de cette même date.

FORMALITÉS

4. Il ressort des pièces du dossier que le texte fera encore l'objet de négociations avec les organisations syndicales représentatives.

Si ces négociations syndicales devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, il y aurait lieu de soumettre les dispositions modifiées ou ajoutées à l'avis de la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

5. Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, dernier alinéa, du projet, on visera l'arrêté royal du « 3 avril 1997 » au lieu du « 3 avril 1971 ».

6. Interrogé à ce sujet, le délégué confirme que la portée des termes « avec voix consultative », à l'article 5, § 2, dernier alinéa, ne diffère pas de celle des termes « sans avoir voix délibérative », à l'article 5, § 4, *in fine*, du projet. Il est dès lors recommandé d'utiliser les mots « avec voix consultative » dans ces deux dispositions.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Article 7

7. Dans un souci d'uniformité de la réglementation, on supprimera le segment de phrase « , bedoeld in artikel 5, » dans le texte néerlandais de l'article 7, § 3, du projet, ou on ajoutera ce même segment dans le texte français du même paragraphe.

Article 10

8. Dans le texte français de l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, on fera référence au « paragraphe précédent » plutôt qu'à « l'alinéa précédent ».

9. Pour des raisons de sécurité juridique, il est recommandé de compléter l'article 10 du projet par un paragraphe énoncé comme suit :

« Les membres du personnel lauréats d'un examen ou d'une sélection comparative d'accession au niveau supérieur ou d'un examen ou d'une sélection d'avancement de grade ou d'une épreuve de ces examens ou sélections, organisés au Fonds des maladies professionnelles, conservent les avantages liés à leur réussite ».

Article 14

10. On reformulera l'article 14, alinéa 2, du projet comme suit :

« Ces propositions budgétaires sont soumises à l'approbation du comité général de gestion dans le cadre du budget des missions de l'Institution ».

Article 17

11. Selon l'article 17 du projet, « [c]haque fois qu'une disposition légale ou réglementaire mentionne ou vise le Fonds des accidents de travail ou le Fonds des maladies professionnelles, il y a lieu de la lire comme mentionnant ou visant l'Institution ».

Dès lors qu'elle affecte la transparence et l'accessibilité de la réglementation ainsi que la sécurité juridique, cette disposition doit, soit être remplacée par les dispositions modificatives nécessaires à l'adaptation de l'ensemble des normes en vigueur, soit être omise, étant entendu que, dans ce cas, on considérera que les changements de dénomination souhaités sont opérés en vertu de la délégation au Roi inscrite à l'article 16 du projet.

Article 21

12. Comme l'a confirmé le délégué, la disposition actuelle figurant à l'article 21, § 2, du projet doit, moyennant suppression du segment de phrase « à partir du 1^{er} janvier 2017 », être déplacée dans un nouvel alinéa 2, qui sera inséré à l'article 5, § 3, du projet, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une disposition transitoire.

13. À l'article 21, § 2, du projet, on inscrira ensuite une nouvelle disposition transitoire s'énonçant comme suit :

« La personne qui, au 31 décembre 2016, est désignée comme président du comité de gestion du Fonds des accidents du travail est désignée d'office, à partir du 1^{er} janvier 2017, jusqu'à l'échéance de son mandat en cours, en qualité de président des trois comités de gestion visés à l'article 5 ».

Article 22

14. L'article 22 du projet dispose que la loi entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

L'article 3 du projet fixe toutefois la date de création de Fedris au 1^{er} janvier 2017 et, par voie de conséquence, toutes les autres dispositions du projet, qui règlent les effets de cette création, ne pourront effectivement être applicables qu'à cette date ².

La date d'entrée en vigueur doit dès lors être fixée au 1^{er} janvier 2017 ³.

Pour autant qu'il soit jugé nécessaire que certaines mesures d'exécution de la loi à adopter entrent en vigueur avant le 1^{er} janvier 2017, il faudra prévoir une date d'entrée en vigueur antérieure pour les dispositions qui leur procurent un fondement juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

² C'est ce que disposent expressément les articles 4, 10, 12, 18, 20 et 21 du projet, et il doit en aller de même en ce qui concerne les articles 11, 17 (sous réserve de l'observation 11) et 19 du projet.

³ Sauf éventuellement l'article 16 du projet, qui peut entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2016.