



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.767/1
van 26 januari 2017

avis 60.767/1
du 26 janvier 2017

over

sur

een voorontwerp van wet 'met
betrekking tot de financiering
van het Asbestfonds'

un avant-projet de loi 'relatif
au financement du Fonds
amiante'

Op 28 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'met betrekking tot de financiering van het Asbestfonds'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2017.

*

Le 28 décembre 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 trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif au financement du Fonds amiante'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 janvier 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2017.

*

1. Overeenkomstig 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,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de regeling van de financiering van het Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers, ook “het Asbestfonds” genoemd, die is vervat in hoofdstuk VI van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006, aan te passen op een wijze die volgens de memorie van toelichting “beter beantwoordt aan de reële behoeften”.

Daartoe wordt het Asbestfonds belast met een bijkomende opdracht, namelijk de financiering van preventieprojecten en academisch onderzoek zoals die wordt geregeld in het ontworpen artikel 113, derde tot zesde lid, van de voornoemde programmawet (artikel 2 van het ontwerp). Daarnaast wordt de financiering van het Asbestfonds voor de jaren 2015-2016 geregulariseerd (artikel 3 van het ontwerp), wordt in een overgangsfianciering voorzien voor de jaren 2017-2019 (artikel 4 van het ontwerp), en wordt de financiering vanaf 2020 op een meer structurele wijze herzien (artikel 5 van het ontwerp). Deze in de tijd gespreide hervorming van de financiering van het Asbestfonds gebeurt telkens door een wijziging of een vervanging van artikel 116 van de programmawet (I) van 27 december 2006, met dien verstande dat de onderscheiden wijzigingen en vervangingen op een in de tijd gedifferentieerde wijze uitwerking krijgen (zie artikel 7 van het ontwerp).

Rekening houdend met de in het ontwerp geregelde herziening dient het percentage van de werkgeversbijdrage niet langer te worden geregeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 mei 2007² en dient deze laatste bepaling te worden opgeheven (artikel 6 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat de alternatieve financiering door de federale Staat, bedoeld in artikel 116, 1°, van de programmawet (I) van 27 december 2006, voor de jaren 2015 en 2016 niet is gebeurd en dat artikel 3 van het ontwerp strekt tot een regularisering daarvan. In het ontworpen artikel 116, tweede lid, van de

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

² Koninklijk besluit van 11 mei 2007 ‘ter uitvoering van hoofdstuk VI, van titel IV, van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot oprichting van een Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers’.

voornoemde programmawet wordt bijgevolg ter wille van de duidelijkheid het best melding gemaakt van “het in het eerste lid, 1°, bedoelde bedrag”.

Artikelen 4 en 5

4. Het ontworpen artikel 116, eerste lid, 3° (artikel 4 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 116, 3°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (artikel 5 van het ontwerp) luiden:

“een financiering via het sociaal statuut van de zelfstandigen voor de tussenkomst van het Asbestfonds ten gunste van de zelfstandigen die slachtoffers zijn van asbestose, dat door de Koning kan worden vastgesteld bij een besluit genomen na overleg in de Ministerraad”.

In de memorie van toelichting wordt er met betrekking tot de aangehaalde bepaling op gewezen dat er op dit punt “geen wijziging (is) ten opzichte van de huidige situatie” en dat de betrokken financiering zal gebeuren door middel van “een bedrag gebaseerd op de reële kosten van de zelfstandigen”. Het blijft evenwel onduidelijk op grond van welke criteria de Koning kan beslissen om al dan niet te voorzien in een financiering “via het sociaal statuut van de zelfstandigen”. De wetgever zou dergelijke criteria in de tekst van het ontwerp moeten inschrijven, dan wel zou wat dat betreft minstens in de memorie van toelichting een meer uitgewerkte verduidelijking moeten worden opgenomen.

5. In het ontworpen artikel 116, eerste lid, 5° (artikel 4 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 116, 5°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (artikel 5 van het ontwerp) wordt melding gemaakt van “Fedris”. Bedoeld wordt het “Federaal agentschap voor beroepsrisico’s”, zoals dit op 1 januari 2017 is ontstaan uit de fusie van het Fonds voor de beroepsziekten en het Fonds voor arbeidsongevallen. Duidelijkheidshalve verdient het aanbeveling om in de ontworpen bepalingen te schrijven “... dat het Federaal agentschap voor beroepsrisico’s (Fedris) uitoefent ...”.

6. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 116, 2°, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (artikel 5 van het ontwerp), dient de verwijzing naar de voorafname van de op 1 januari 2017 tot stand gebrachte reserve in het Asbestfonds door de zelfstandigen, aan een bijkomend nazicht te worden onderworpen. Er lijkt immers op overtollige wijze twee keer aan die voorafname te worden gerefereerd.

7. In de ontworpen bepalingen wordt telkens melding gemaakt van “het Asbestfonds”. In het ontworpen artikel 116, 2°, derde lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (artikel 5 van het ontwerp) wordt evenwel de afkorting “AFA” gebruikt. Ter wille van de redactionele eenvormigheid wordt in dat lid evenwel het best ook van “het Asbestfonds” melding gemaakt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'adapter le régime de financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, également dénommé « le Fonds amiante », inscrit au chapitre VI du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, de telle manière que, selon l'exposé des motifs, il « corresponde plus aux besoins réels ».

À cet effet, le Fonds amiante est chargé d'une mission supplémentaire consistant dans le financement de projets de prévention et d'études académiques, tel qu'il est réglé à l'article 113, alinéas 3 à 6, en projet, de la loi-programme précitée (article 2 du projet). En outre, le financement du Fonds amiante est régularisé pour les années 2015-2016 (article 3 du projet), un financement transitoire est prévu pour les années 2017-2019 (article 4 du projet) et le financement est revu d'une manière plus structurelle à partir de 2020 (article 5 du projet). Cette réforme du financement du Fonds amiante, étalée dans le temps, est chaque fois réalisée par une modification ou un remplacement de l'article 116 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, étant entendu que les modifications et remplacements en question produisent leurs effets à des dates différentes (voir l'article 7 du projet).

Compte tenu de la révision réglée dans le projet, le pourcentage de la cotisation patronale ne doit plus être fixé à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 mai 2007² et il convient d'abroger cette dernière disposition (article 6 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. Selon l'exposé des motifs, le financement alternatif par l'État fédéral, visé à l'article 116, 1^o, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, n'a pas eu lieu pour les années 2015 et 2016 et l'article 3 du projet en vise la régularisation. Dans un souci de clarté, il est dès lors préférable de mentionner « le montant visé à l'alinéa 1^{er}, 1^o » dans l'article 116, alinéa 2, en projet, de la loi-programme précitée.

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

² Arrêté royal du 11 mai 2007 'portant exécution du chapitre VI, du titre IV, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 portant création d'un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante'.

Articles 4 et 5

4. L'article 116, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, (article 4 du projet) et l'article 116, 3°, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (article 5 du projet) énoncent :

« un financement par le biais du statut social des travailleurs indépendants pour l'intervention du Fonds amiante en faveur des travailleurs indépendants victimes de l'asbestose, qui peut être fixé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

L'exposé des motifs relève à propos de la disposition précitée que, sur ce point, « [il n'y a] pas de modification par rapport à la situation actuelle » et que le financement concerné se fera à l'aide d'« un montant basé sur les frais réels dans le chef des indépendants ». On n'aperçoit cependant pas clairement sur la base de quels critères le Roi peut décider de prévoir ou non un financement « par le biais du statut social des travailleurs indépendants ». Il conviendrait que le législateur inscrive ces critères dans le texte du projet ou qu'à tout le moins, l'exposé des motifs donne des explications plus détaillées à ce sujet.

5. À l'article 116, alinéa 1^{er}, 5°, en projet, (article 4 du projet) et à l'article 116, 5°, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (article 5 du projet), il est fait mention de « Fedris ». Il s'agit de l'« Agence fédérale des risques professionnels », telle qu'elle est née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion du Fonds des maladies professionnelles et du Fonds des accidents du travail. Par souci de clarté, il est recommandé d'écrire dans les dispositions en projet « ... exercé par l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) conformément ... ».

6. Dans le texte français de l'article 116, 2°, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (article 5 du projet), on réexaminera la référence au prélèvement de la réserve constituée au 1^{er} janvier 2017 dans le Fonds amiante par les indépendants. En effet, il semble qu'il soit fait inutilement mention, à deux reprises, de ce prélèvement.

7. Les dispositions en projet font chaque fois mention du « Fonds amiante ». Or, l'article 116, 2°, alinéa 3, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (article 5 du projet) utilise l'abréviation « AFA ». Toutefois, dans un souci d'uniformité rédactionnelle, mieux vaudrait utiliser aussi « Fonds d'amiante » dans cet alinéa.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME