



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.449/1
van 17 november 2021

avis 70.449/1
du 17 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 maart 1969 houdende
vaststelling van de lijst van
beroepsziekten die aanleiding
geven tot schadeloosstelling en
tot vaststelling van de criteria
waaraan de blootstelling aan
het beroepsrisico voor
sommige van deze ziekten
moet voldoen’

un projet d’arrêté royal
‘modifiant l’arrêté royal du
28 mars 1969 dressant la liste
des maladies professionnelles
donnant lieu à réparation et
fixant les critères auxquels doit
répondre l’exposition au risque
professionnel pour certaines
d’entre elles’

Op 8 november 2021 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 maart 1969 houdende vaststelling van de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling en tot vaststelling van de criteria waaraan de blootstelling aan het beroepsrisico voor sommige van deze ziekten moet voldoen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 17 november 2021.

*

Le 8 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 28 mars 1969 dressant la liste des maladies professionnelles donnant lieu à réparation et fixant les critères auxquels doit répondre l'exposition au risque professionnel pour certaines d'entre elles’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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 17 novembre 2021.

*

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 de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd

“par le fait que les acteurs concernés ainsi que le public-cible relevant du champ d'application du présent arrêté doivent être informés le plus rapidement possible des modifications apportées par le présent arrêté;

En effet, les mesures instaurées par le présent arrêté sont la conséquence de la crise liée à la pandémie Covid-19;

Cette crise a déjà nécessité la prise de mesures urgentes au vu du risque majeur pour la santé des travailleurs, notamment par l'instauration par l'arrêté royal n° 39 du 26 juin 2020 d'un code temporaire 1.404.04 afin de couvrir les travailleurs qui ont exercé des activités professionnelles dans les entreprises des secteurs cruciaux et des services essentiels entre le 18 mars 2020 et le 17 mai 2020;

Mais la crise sanitaire ne s'est pas limitée à cette période. Aussi, les mesures prises par le présent arrêté visent à pouvoir indemniser les situations de flambées de contaminations sur un lieux de travail qui sont survenues à partir du 18 mai 2020 et surviennent encore. Dans le souci d'accorder au groupe-cible visé par le présent arrêté toutes les garanties d'une bonne gestion dans l'octroi des droits nouveaux qui seront créés et aux fins d'assurer une sécurité juridique complète, l'arrêté doit être publié le plus rapidement possible au *Moniteur belge*;

L'urgence se justifie d'autant plus compte-tenu de l'entrée en vigueur rétroactive au 18 mai 2020: il est essentiel pour les assurés sociaux qui seront bénéficiaires des droits créés par le présent arrêté d'être le plus rapidement possible informés des conditions d'exercice de leurs droits, notamment afin qu'ils soient en mesure de pouvoir contribuer de manière optimale à la collecte des preuves requises telles que prévues dans le présent arrêté.”

*

2. Met toepassing van 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het voor personen werkzaam in de privésector en in de publieke sector mogelijk te maken dat een ziekte veroorzaakt door SARS-CoV-2 tijdens het uitoefenen van hun beroepsactiviteiten onder welbepaalde voorwaarden en als de ziekte zich voordeed in de periode tussen 18 mei 2020 en 30 september 2021, als beroepsziekte wordt beschouwd.

Daartoe wordt in artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 maart 1969 ‘houdende vaststelling van de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling en tot vaststelling van de criteria waaraan de blootstelling aan het beroepsrisico voor sommige van deze ziekten moet voldoen’ een nieuwe code ingevoegd in de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling (code 1.404.05) (artikel 1) en wordt in de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 maart 1969 bepaald onder welke voorwaarden de betrokkenen geacht worden te zijn blootgesteld aan het beroepsrisico (artikel 2).

Ook wordt bepaald dat, in afwijking van respectievelijk de artikelen 35, tweede lid, 41, vijfde lid, en 52, vierde lid, van de wetten ‘betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit’, gecoördineerd op 3 juni 1970, een vergoeding vroeger kan worden betaald dan 120 dagen voor de datum van het indienen van de aanvraag (artikel 3), kosten voor geneeskundige verzorging kunnen worden terugbetaald voor een periode van meer dan 120 dagen voor de datum van het indienen van de aanvraag (artikel 4), en dat een aanvraag kan worden ingediend na de periode waarin de tijdelijke arbeidsongeschiktheid zich voordeed (artikel 5).

4. Er kan voor de ontworpen regeling rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, ten minste voor zover het ontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970 en tot wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, dat volgens de gemachtigde op 10 november 2021 ongewijzigd werd goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers,¹ effectief wordt bekrachtigd en afgekondigd. De ontworpen regeling kan dan ook pas doorgang vinden nadat deze bekrachtiging en afkondiging zijn gebeurd.

Daarnaast strekt ook artikel 36, tweede lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten, de ontworpen regeling tot rechtsgrond aangezien die bepaling, zoals ze zal worden aangevuld, precies mogelijk maakt dat de Koning bepaalt dat voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid aanspraak kan worden gemaakt op schadeloosstelling vóór de datum waarop de ziekte werd ingeschreven in de lijst bedoeld in artikel 30 van de dezelfde gecoördineerde wetten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Om de reden vermeld *sub* 4, dient de opsomming van wetsbepalingen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, te worden vervolledigd met een verwijzing naar artikel 36, tweede lid, van de erin bedoelde gecoördineerde wetten, zoals die bepaling zal luiden

¹ De tekst die in tweede lezing is goedgekeurd in de bevoegde commissie is dezelfde die in eerste lezing werd goedgekeurd (zie *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2251/006, te consulteren op www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2251/55K2251006.pdf).

na de reeds in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde aanvulling ervan.

Artikel 2

6. Eén van de kenmerken waaraan de uitbraak van de infectie in de onderneming moet voldoen, is dat uit de analyse van de uitbraak duidelijk blijkt dat er een “epidemiologische samenhang” tussen de bevestigde gevallen bestaat. Uit de notulen van de vergadering van het Beheerscomité van Fedris van 31 maart 2021 blijkt dat de draagwijdte van de beoogde “epidemiologische samenhang” niet voor iedereen duidelijk is, zij het dat het betrokken begrip volgens sommige leden van het beheerscomité datgene is dat ook door Sciensano en de bedrijfsartsen wordt gebruikt, waarbij het gaat over het verband dat wordt onderkend tussen infectiegevallen die met de hulp van de gewesten en de bedrijfsartsen door middel van de *contacttracing* worden vastgesteld.

De gemachtigde verstrekke bijkomend de volgende toelichting bij de beoogde “epidemiologische samenhang”:

“La notion de lien épidémiologique est mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport au Roi dès lors que l’on explique les conditions pour rentrer dans le cadre du champ d’application de cet arrêté royal. Ce sont ces critères qui permettent de circonscrire la notion de lien épidémiologique. En termes simples, elle signifie je pense que si une personne a le virus et qu’elle croise une autre personne qui le lui transmet, il y a un lien entre les deux contaminations. Mais vu le mode de transmission du virus, qui ne sait être rattaché à un moment précis (ou alors dans ce cas, on pourrait plus s’orienter vers une déclaration d’accident du travail, une intervention d’un policier par exemple en contact direct avec une personne contaminée à un moment précis avec un événement soudain), les critères de clusters, ou plus précisément dans le cadre de ce projet d’arrêté royal, de ‘flambée – uitbraak’, permettent de contextualiser le lien épidémiologique (si 5 personnes dans un délai de 14 jours sur un même espace de travail sont contaminées, il y a de grandes chances qu’il y ait un lien entre ces contaminations).

Je comprends votre remarque par rapport surtout au groupe-cible, qui n’est pas nécessairement familiarisé avec ces notions médicales. C’est souvent le cas dans le cadre des législations en matière de maladies professionnelles (par exemple les notions médicales d’exposition aux fibres d’amiante, qui sont encore autrement plus complexes pour un non initié.....). Mais comme expliqué dans les réponses précédentes, les administrations compétentes aideront à rapporter la charge de la preuve pour les victimes : il s’agira essentiellement de Fedris pour le secteur privé et l’APL et de Medex (majoritairement pour le secteur public). De nombreuses informations seront également apportées ou confirmées par la médecine du travail et par les instances compétentes dans les institutions fédérées, qui disposent d’autres informations qui permettront d’aider à la charge de la preuve. Le message vers le public sera certainement de ne pas hésiter à introduire une demande dès lors que la personne pense rentrer dans le champ d’application de l’arrêté royal (informations disponibles sur les différents sites dès que l’AR sera promulgué).

Nous pouvons éventuellement suggérer de compléter encore le rapport au Roi sur ce point si vous avez, dans l’avis que vous allez rendre, d’autres indications à nous donner”.

Het is ter wille van de rechtszekerheid van belang dat ook de rechtszoekenden voldoende inzicht kunnen verwerven in de beoogde “epidemiologische samenhang” en dat dit begrip daartoe in het verslag aan de Koning op een meer omstandige en verhelderende wijze wordt toegelicht.

Artikel 6

7. Artikel 6 van het ontwerp doet ervan blijken dat de ontworpen regeling afloopt op 30 september 2021.² De vraag rijst waarom de stellers van het ontwerp het noodzakelijk vinden om in een datum van buitenwerkingtreding te voorzien aangezien de toepassing van de ontworpen regeling ervan uitgaat dat de betrokken werknemers geacht worden aan het beroepsrisico van de ziekte 1.404.05 blootgesteld te zijn geweest als de uitbraak van de infectie in de onderneming de kenmerken vertoont die worden opgesomd in de ontworpen aanvulling van de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 maart 1969 (artikel 2 van het ontwerp). Niet het bereiken van een uiterste datum, doch wel het gegeven dat de betrokken uitbraak van de infectie beantwoordt aan de voornoemde kenmerken dient immers determinerend te zijn voor de toepassing van de ontworpen regeling en is meer in overeenstemming met de bedoeling die eraan ten grondslag ligt. Wordt een datum van buitenwerkingtreding noodzakelijk geacht, dan verdient het aanbeveling om met betrekking tot die noodzaak nadere toelichting te verstrekken in het verslag aan de Koning.

*

² In het verslag aan de Koning wordt erop gewezen dat de regeling “kan worden verlengd indien blijkt dat er nog steeds uitbraken mogelijk zijn”.

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.

Dans la demande d'avis à l'examen, l'urgence est motivée

« par le fait que les acteurs concernés ainsi que le public-cible relevant du champ d'application du présent arrêté doivent être informés le plus rapidement possible des modifications apportées par le présent arrêté ;

En effet, les mesures instaurées par le présent arrêté sont la conséquence de la crise liée à la pandémie Covid-19 ;

Cette crise a déjà nécessité la prise de mesures urgentes au vu du risque majeur pour la santé des travailleurs, notamment par l'instauration par l'arrêté royal n° 39 du 26 juin 2020 d'un code temporaire 1.404.04 afin de couvrir les travailleurs qui ont exercé des activités professionnelles dans les entreprises des secteurs cruciaux et des services essentiels entre le 18 mars 2020 et le 17 mai 2020 ;

Mais la crise sanitaire ne s'est pas limitée à cette période. Aussi, les mesures prises par le présent arrêté visent à pouvoir indemniser les situations de flambées de contaminations sur un lieux de travail qui sont survenues à partir du 18 mai 2020 et surviennent encore. Dans le souci d'accorder au groupe-cible visé par le présent arrêté toutes les garanties d'une bonne gestion dans l'octroi des droits nouveaux qui seront créés et aux fins d'assurer une sécurité juridique complète, l'arrêté doit être publié le plus rapidement possible au *Moniteur belge* ;

L'urgence se justifie d'autant plus compte-tenu de l'entrée en vigueur rétroactive au 18 mai 2020 : il est essentiel pour les assurés sociaux qui seront bénéficiaires des droits créés par le présent arrêté d'être le plus rapidement possible informés des conditions d'exercice de leurs droits, notamment afin qu'ils soient en mesure de pouvoir contribuer de manière optimale à la collecte des preuves requises telles que prévues dans le présent arrêté ».

*

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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de permettre aux personnes occupées dans les secteurs privé et public de considérer une maladie causée par le SARS-CoV-2 dans l'exercice de leurs activités professionnelles, sous certaines conditions et si la maladie est survenue dans la période comprise entre le 18 mai 2020 et le 30 septembre 2021, comme une maladie professionnelle.

À cet effet, à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 mars 1969 'dressant la liste des maladies professionnelles donnant lieu à réparation et fixant les critères auxquels doit répondre l'exposition au risque professionnel pour certaines d'entre elles', un nouveau numéro de code est inséré dans la liste des maladies professionnelles donnant lieu à réparation (code 1.404.05) (article 1^{er}) et, dans l'annexe de l'arrêté royal du 28 mars 1969, les conditions dans lesquelles les intéressés sont considérés avoir été exposés au risque professionnel sont précisées (article 2).

Il est également prévu que, par dérogation, respectivement aux articles 35, alinéa 2, 41, alinéa 5, et 52, alinéa 4, des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970, une indemnité peut être payée plus de 120 jours avant la date d'introduction de la demande (article 3), que le coût des soins de santé peut être remboursé pour une période antérieure à la période de 120 jours avant l'introduction de la demande (article 4), et qu'une demande peut être introduite après la période pendant laquelle l'incapacité temporaire de travail est survenue (article 5).

4. Un fondement juridique pour le dispositif en projet peut être trouvé dans les dispositions mentionnées au premier alinéa du préambule du projet, du moins dans la mesure où le projet de loi 'modifiant les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970 et modifiant la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés' qui, selon le délégué, a été approuvé sans modification le 10 novembre 2021 en séance plénière de la Chambre des représentants¹, est effectivement sanctionné et promulgué. Le dispositif en projet ne peut dès lors se concrétiser que lorsque cette sanction et cette promulgation seront effectives.

En outre, l'article 36, alinéa 2, des lois coordonnées précitées procure également un fondement juridique au dispositif en projet dès lors que cette disposition, telle qu'elle sera complétée, permet précisément au Roi de prescrire que l'incapacité temporaire de travail peut faire l'objet d'une indemnisation avant la date d'inscription de la maladie sur la liste visée à l'article 30 des mêmes lois coordonnées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Pour le motif exposé au point 4, l'énumération des dispositions légales figurant au premier alinéa du préambule du projet doit être complétée par une référence à l'article 36, alinéa 2, des lois coordonnées qui y sont visées, telle que cette disposition s'énoncera après avoir été complétée dans le sens déjà approuvé en séance plénière de la Chambre des représentants.

¹ Le texte adopté en deuxième lecture par la commission compétente est le même que celui qui avait été adopté en première lecture (voir *Doc. parl.*, Chambre 2021-22, n° 55-2251/006, à consulter sur www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2251/55K2251006.pdf).

Article 2

6. L'une des caractéristiques auxquelles doit répondre la flambée de cas d'infection dans l'entreprise est qu'il ressort clairement de l'analyse de la flambée un « lien épidémiologique » entre les cas confirmés. Il se déduit du procès-verbal de la réunion du Comité de gestion de Fedris du 31 mars 2021 que la portée du « lien épidémiologique » visé n'est pas claire pour tout le monde, même si, selon certains membres du Comité de gestion, la définition du lien épidémiologique est celle retenue par Sciensano et utilisée par la médecine du travail, étant entendu qu'il s'agit du lien qui est reconnu entre les cas d'infection, avec l'aide des régions et de la médecine du travail, via le *contact tracing*.

En ce qui concerne le « lien épidémiologique » visé, le délégué a encore apporté les précisions suivantes :

« La notion de lien épidémiologique est mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport au Roi dès lors que l'on explique les conditions pour rentrer dans le cadre du champ d'application de cet arrêté royal. Ce sont ces critères qui permettent de circonscrire la notion de lien épidémiologique. En termes simples, elle signifie je pense que si une personne a le virus et qu'elle croise une autre personne qui le lui transmet, il y a un lien entre les deux contaminations. Mais vu le mode de transmission du virus, qui ne sait être rattaché à un moment précis (ou alors dans ce cas, on pourrait plus s'orienter vers une déclaration d'accident du travail, une intervention d'un policier par exemple en contact direct avec une personne contaminée à un moment précis avec un événement soudain), les critères de clusters, ou plus précisément dans le cadre de ce projet d'arrêté royal, de 'flambée – uitbraak', permettent de contextualiser le lien épidémiologique (si 5 personnes dans un délai de 14 jours sur un même espace de travail sont contaminées, il y a de grandes chances qu'il y ait un lien entre ces contaminations).

Je comprends votre remarque par rapport surtout au groupe-cible, qui n'est pas nécessairement familiarisé avec ces notions médicales. C'est souvent le cas dans le cadre des législations en matière de maladies professionnelles (par exemple les notions médicales d'exposition aux fibres d'amiante, qui sont encore autrement plus complexes pour un non initié.....). Mais comme expliqué dans les réponses précédentes, les administrations compétentes aideront à rapporter la charge de la preuve pour les victimes : il s'agira essentiellement de Fedris pour le secteur privé et l'APL et de Medex (majoritairement pour le secteur public). De nombreuses informations seront également apportées ou confirmées par la médecine du travail et par les instances compétentes dans les institutions fédérées, qui disposent d'autres informations qui permettront d'aider à la charge de la preuve. Le message vers le public sera certainement de ne pas hésiter à introduire une demande dès lors que la personne pense rentrer dans le champ d'application de l'arrêté royal (informations disponibles sur les différents sites dès que l'AR sera promulgué.

Nous pouvons éventuellement suggérer de compléter encore le rapport au Roi sur ce point si vous avez, dans l'avis que vous allez rendre, d'autres indications à nous donner ».

La sécurité juridique commande que les justiciables puissent également percevoir avec suffisamment de précision ce qu'il y a lieu d'entendre par « lien épidémiologique » et, qu'à cette fin, la notion fasse l'objet d'un commentaire plus complet et plus clair dans le rapport au Roi.

Article 6

7. Il ressort de l'article 6 du projet que le dispositif en projet cesse d'être en vigueur le 30 septembre 2021². La question se pose de savoir pourquoi les auteurs du projet estiment nécessaire de prévoir une date de fin de vigueur, dès lors que l'application du dispositif en projet s'appuie sur l'hypothèse que les travailleurs concernés sont considérés comme ayant été exposés au risque professionnel de la maladie 1.404.05 si la flambée de l'infection dans l'entreprise présente les caractéristiques énumérées dans l'ajout en projet à l'annexe de l'arrêté royal du 28 mars 1969 (article 2 du projet). Ce n'est en effet pas le fait d'atteindre une date butoir, mais bien le fait que la flambée de l'infection concernée répond aux caractéristiques susmentionnées qui doit être déterminant pour l'application du dispositif en projet et qui correspond davantage à l'intention dont il procède. Si une date de fin de vigueur est jugée nécessaire, il est alors recommandé d'apporter des précisions concernant cette nécessité dans le rapport au Roi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Dans le rapport au Roi, il est souligné que la mesure « pourrait être prolongée s'il apparaîtrait que des cas de flambées sont encore possibles ».