



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.507/2/VR
du 6 novembre 2023

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
3 juillet 1996 portant
exécution de la loi relative à
l'assurance obligatoire soins
de santé et indemnités
coordonnée le 14 juillet 1994'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.507/2/VR
van 6 november 2023

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
3 juli 1996 tot uitvoering van
de wet betreffende de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 19 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 31 octobre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS, Tim CORTHAUT, Brecht STEEN et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier et Esther CONTI, greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par Stéphane TELLIER, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur, et présentés par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2023.

*

Op 19 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 31 oktober 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, Tim CORTHAUT, Brecht STEEN en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn opgesteld door Stéphane TELLIER, eerste auditeur en Jonas RIEMSLAGH, auditeur en uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2023.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 'portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' (ci-après : « l'arrêté royal du 3 juillet 1996 »), un article 215*septiesdecies*/1, qui s'inscrit dans le cadre de la réglementation relative au « Trajet Retour Au Travail » applicable au titulaire reconnu incapable de travailler au sens de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' (ci-après : la « loi du 14 juillet 1994 »).

Comme le prévoit l'article 215*novies* de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, le « Trajet Retour Au Travail » a pour objectif de favoriser la réintégration socioprofessionnelle du titulaire qui n'est plus ou ne peut plus être employé par son employeur en l'accompagnant vers une fonction auprès d'un autre employeur ou dans une autre branche d'activité.

2. Il ressort du dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État que la mesure envisagée par l'article 2 du projet vise à prévoir une « nouvelle » porte d'entrée vers un accompagnement par les services régionaux de l'emploi en faveur du travailleur reconnu définitivement inapte pour le travail convenu auprès de son employeur.

Il est précisé ce qui suit à ce sujet :

« Dans l'hypothèse où le conseiller en prévention-médecin du travail conclut à une incapacité définitive pour la fonction et où, dans les conditions et modalités décrites par le CODEX, un retour au travail au sein de l'entreprise n'est pas envisageable, il est important de pouvoir offrir rapidement à ce travailleur, si son état de santé le lui permet, de nouvelles perspectives dans le cadre d'un accompagnement par les services régionaux de l'emploi.

À ce moment-clé, le conseiller en prévention-médecin du travail constitue alors un point de contact important à l'égard de ce travailleur. Il pourra en effet lui relayer la possibilité, dans une démarche volontaire, de solliciter un accompagnement auprès du service régional de l'emploi en vue de le soutenir, par exemple, vers une nouvelle orientation professionnelle en fonction de son état de santé.

L'objet de cette mesure vise donc à prévoir [...] la possibilité pour le travailleur concerné de déjà prendre contact avec un service régional de l'emploi. Cette porte d'entrée ainsi prévue dans notre dispositif réglementaire permettra à ce travailleur, reconnu en incapacité de travail, de pouvoir envisager rapidement de nouvelles possibilités en vue d'un accompagnement de qualité vers un trajet de retour au travail. Les modalités liées au suivi de ce trajet s'inscriront pleinement dans le processus administratif tel que décrit dans le cadre de notre secteur de l'assurance indemnités » ¹.

Le processus administratif envisagé dans cet objectif est décrit comme suit :

« Lorsque l'assuré social se trouve dans les conditions décrites ci-dessus, le conseiller en prévention-médecin du travail, en fonction de son analyse de la situation de santé de l'assuré social, peut proposer de compléter un formulaire d'inscription, prévu pour le service régional de l'emploi, qu'il transmet à l'assuré social.

Ensuite, le conseiller en prévention-médecin du travail signale au médecin conseil de la mutuelle de l'assuré social, qu'une réorientation vers le service régional de l'emploi a été effectuée dans la cadre d'un accompagnement vers un trajet de réintégration.

L'assuré social s'inscrit spontanément au service régional de l'emploi avec le formulaire transmis par le conseiller en prévention-médecin du travail, et se voit attribuer un conseiller référent. Ce conseiller référent signale au coordinateur retour au travail (CReAT) que le trajet a démarré.

Après le démarrage du trajet, le CReAT, le médecin conseil et l'assuré social signent la déclaration positive d'engagement et inscrit ce démarrage dans le dossier 'Retour Au Travail' de l'assuré social. C'est à ce stade que débute la présomption d'incapacité de travail.

Le trajet de réinsertion socio-professionnelle est pris en charge par le conseiller référent du partenaire régional de l'emploi. Comme tout autre trajet, le CR[e]aT suit son évolution, et enregistre les objectifs et les actions prévues dans le dossier 'Retour au Travail'.

[...]

Le conseiller référent et le CReAT effectuent ce suivi en collaboration avec l'assuré social et, le cas échéant, avec d'autres services et personnes impliquées dans le trajet » ²

¹ Note CI 2023/48 du 7 juillet 2023 du Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés, observation n° 2.1, p 7.

² *Ibid.*, observation n° 2.3, pp. 8 et 9.

La mise en œuvre de la procédure envisagée est traduite comme suit dans le dispositif en projet :

– le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 215*septiesdecies*/1 en projet, prévoit que dans les deux hypothèses qu'il vise, un trajet de réintégration visant la réinsertion professionnelle est « initié » par l'intermédiaire du conseiller des services et institutions des Régions et des Communautés participant à la réinsertion professionnelle selon les modalités et les possibilités fixées par lesdits services et institutions. Selon l'alinéa 2 du même paragraphe, le conseiller en question informe alors le « Coordinateur Retour Au Travail » si le trajet a démarré. Le Coordinateur inscrit ce démarrage dans le « Dossier Retour au Travail » et après ce démarrage, le titulaire, le « Coordinateur Retour Au travail » et le médecin-conseil signent une déclaration positive d'engagement.

– le paragraphe 2 de l'article 215*septiesdecies*/1 en projet, prévoit qu'en concertation avec le titulaire, le conseiller dont il est question au paragraphe 1^{er}, communique les objectifs, y compris les actions prévues, et le résultat final recherché du trajet visant la réinsertion professionnelle au « Coordinateur Retour au Travail » lequel enregistre ces objectifs et actions dans le « Dossier Retour Au Travail » du titulaire.

– enfin le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 215*septiesdecies*/1 en projet, dispose que le conseiller des services et institutions des Régions et des Communautés ainsi que le « Coordinateur Retour Au travail » assurent un suivi de l'exécution du trajet via le « Dossier Retour Au Travail » du titulaire tous les trois mois, sauf si les éléments du dossier justifient une fréquence et un calendrier différents. L'alinéa 2 du même paragraphe ajoute que le suivi est effectué en collaboration avec le titulaire et le cas échéant d'autres services et personnes indiqués dans le trajet, un entretien de suivi pouvant avoir lieu dans ce cadre. Ces différentes actions de suivi sont enregistrées par le « Coordinateur Retour Au Travail » dans le « Dossier Retour Au Travail », en vertu de l'alinéa 3 du paragraphe 3.

3.1. Le projet entend trouver son fondement juridique dans l'article 100, § 1^{er}/1 de la loi du 14 juillet 1994.

L'article 100, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, précité prévoit que le « Coordinateur Retour Au Travail » au sein de la mutualité « débute », en concertation avec le titulaire reconnu en incapacité de travail et le médecin-conseil, un « Trajet Retour Au Travail » si une intégration peut être envisagée pour ce titulaire au vu de ses capacités restantes.

L'alinéa 2 de la même disposition précise que le « Coordinateur Retour Au Travail » « coordonne » l'accompagnement du titulaire dans le cadre du « Trajet Retour Au Travail » et envisage deux hypothèses de saisine du Coordinateur : soit un renvoi par le médecin-conseil sur la base d'une évaluation des capacités restantes du titulaire, soit une demande du titulaire lui-même. Un plan de réintégration multidisciplinaire peut le cas échéant être élaboré en concertation avec les trois acteurs concernés (le médecin-conseil, le Coordinateur et le titulaire) et tous les autres acteurs qui sont susceptibles d'intervenir dans le cadre d'un trajet de réintégration.

L'article 100, § 1^{er}/1, alinéa 4, habilite le Roi à déterminer les acteurs impliqués dans le plan de réintégration multidisciplinaire en question ainsi que son contenu et ses modalités, le Roi étant également habilité à déterminer les modalités du suivi régulier de ce plan de réintégration.

3.2. Dans son avis 69.988/2 donné le 13 octobre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 12 décembre 2021 'instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés' (ci-après : la « loi du 12 décembre 2021 »), la section de législation avait fait observer ce qui suit à propos du remplacement de l'article 100, § 1^{er}/1, de la loi du 14 juillet 1994, alors que l'exposé des motifs et la note du cabinet du Ministre évoquaient le fait de mettre à profit plus efficacement les services existants « fédéraux et régionaux » par la nouvelle procédure instituée :

« 1° La compétence de l'autorité fédérale pour prendre les mesures envisagées par l'article 2 de l'avant-projet doit s'inscrire dans la matière du droit du travail et de la sécurité sociale, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', sauf à risquer d'empiéter sur les compétences des entités fédérées.

Les régions sont en effet compétentes en matière de politique de l'emploi pour tout ce qui touche au placement de travailleurs ³ de même que pour les conditions dans lesquelles il peut être fait usage du travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail ⁴ et les communautés sont compétentes en matière de reconversion et de recyclage professionnels à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise ⁵.

Or l'un des objectifs mentionnés par l'auteur de l'avant-projet est la mise à profit plus efficace des services existants (fédéraux et régionaux).

Il faut rappeler que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour imposer unilatéralement des obligations à des autorités et à des services relevant de la compétence des communautés ou des régions.

³ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁴ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Article 6, § 1^{er}, IX, 13°, de la même loi.

⁵ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Article 4, 16°, de la même loi. Voir aussi la compétence que l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, de la loi attribue aux communautés en matière de formation, de reconversion et de recyclage professionnels des handicapés et celle que l'article 4bis, 2°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' attribue à la Région de Bruxelles-Capitale pour la mise sur pied de programmes de formation professionnelle.

2° Il y a lieu de rappeler ce qu'a exposé la section de législation dans son avis 56.773/1/2/3/4 donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 19 décembre 2014 :

«[...] à l'occasion de la mise en œuvre de sa compétence en matière de sécurité sociale, l'autorité fédérale ne peut prendre de mesure qui équivaldrait à régler quant au fond des matières ressortissant aux compétences des communautés ou des régions dans les domaines de la reconversion et du recyclage professionnels et de la politique de l'emploi ⁶. Le législateur devra y être attentif lorsque, donnant suite à l'observation formulée ci-avant, il précisera ce qu'il vise en faisant état d'un 'autre trajet de guidage au marché de travail' que le programme de réadaptation professionnelle visé à l'article 109*bis* de la loi ['relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994,] et qu'il déterminera les éléments essentiels du régime du 'suivi régulier' de l'application du plan de réintégration multidisciplinaire' ⁷.

Dans le même sens, l'avis 54.231 donné le 6 novembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2013 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' a énoncé ce qui suit :

«L'autorité fédérale n'est compétente que pour les aspects du reclassement professionnel qui touchent au droit du travail, plus particulièrement sur le plan des relations en matière de droit du travail entre l'employeur et le travailleur, dans le cadre desquelles il peut être prévu, le cas échéant, d'octroyer un droit de reclassement au travailleur. En aucun cas, l'autorité fédérale n'est cependant habilitée à réglementer elle-même les activités de reclassement professionnel ou à imposer des obligations complémentaires aux services qui effectuent de telles activités' ⁸.

En conclusion de ces deux remarques, l'article 100, § 1^{er}/1, en projet de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 devra être interprété et appliqué, s'agissant du 'Trajet Retour Au Travail', en tenant compte des réserves qui viennent d'être exposées et dans le contexte de la compétence fédérale exercée en matière d'assurance-indemnités par ladite loi coordonnée. C'est également en prenant en considération ce cadre juridique que les habilitations au Roi prévues par cette même disposition pourront être mises en œuvre » ⁹.

⁶ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Note de bas de page n° 34 de l'avis cité : Voir sur ce point, *mutatis mutandis*, l'avis de la section de législation du Conseil d'État 39.173/1 donné le 18 octobre 2005 sur des amendements au projet devenu la loi du 13 juillet 2006 'portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail et en matière de réinsertion professionnelle'.

⁷ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Avis 56.773 donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 19 décembre 2014 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 672/001, pp. 175 et s., <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0672/54K0672001.pdf>).

⁸ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Avis 54.231 donné le 6 novembre 2013, sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2013 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3144/001, pp. 104 et s. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3144/53K3144001.pdf>). Voir aussi C.C., n° 98/2015, 25 juin 2015, B.6 à B.11.4.

⁹ Avis 69.988/2 donné le 13 octobre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 12 décembre 2021 'instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2313/001, pp. 31 et s.).

3.3. À la suite de cette observation, l'exposé des motifs a été complété comme suit :

« – l'introduction d'un 'Trajet Retour Au Travail' sous la coordination d'un 'Coordinateur Retour Au Travail' n'affecte en rien le partage des compétences entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés tel que défini dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, le 'Coordinateur Retour Au Travail' a pour mission générale, en concertation avec le médecin-conseil et avec l'accord du titulaire en incapacité de travail, de contacter toute personne physique ou morale pouvant contribuer à la réintégration socioprofessionnelle du titulaire ; il soutient également le titulaire dans ses contacts avec les personnes physiques ou morales précitées. Il s'agit donc simplement d'aider le titulaire reconnu en incapacité de travail à trouver l'accompagnement approprié pour trouver un emploi qui correspond à ses possibilités et à ses besoins. Le 'Coordinateur Retour Au Travail' n'accomplit pas lui-même des tâches relevant des compétences des Régions et des Communautés (telles que des tâches concrètes dans le domaine du soutien à l'emploi ou de la formation professionnelle et continue), mais offre, en fonction de la situation spécifique, le soutien nécessaire audit titulaire afin que celui-ci puisse, le cas échéant, bénéficier des services appropriés fournis par les services et institutions des Régions et des Communautés participant à la réintégration socioprofessionnelle (tels que VDAB, FOREM, ACTIRIS, ...). En outre, compte tenu de la répartition des compétences prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, des accords de coopération sont conclus entre l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, les organismes assureurs ainsi que les services et institutions précités des Régions et des Communautés »¹⁰.

Le ministre compétent a ajouté ce qui suit en commission des affaires sociales :

« Le but est en effet d'harmoniser soigneusement les pratiques dans les domaines des indemnités de maladie/INAMI et de l'emploi. Le ministre cite l'exemple des personnes qui suivent un trajet qui échoue chez leur propre employeur. Il importera alors que le coordinateur Retour Au Travail de la mutualité puisse se saisir rapidement de ce trajet pour éviter toute perte de temps dans la recherche d'un autre employeur.

[...]

Selon le ministre, la tâche des coordinateurs Retour Au Travail consistera à coordonner. Ils ne devront pas accompagner les malades eux-mêmes. Ils devront contacter les personnes, analyser les besoins, mettre les personnes en contact avec les prestataires de services qui réaliseront ensuite le travail concret, comme le VDAB, et prépareront les personnes aux contacts en fournissant des informations à propos des mesures.

[...]

Le ministre souligne qu'il importera également d'entretenir des contacts étroits avec les entités fédérées, ce qui nécessitera la conclusion d'accords de coopération avec celles-ci »¹¹.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2313/001, pp. 5 et 6.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2313/003, pp. 17 à 19.

3.4. En réponse à une autre observation formulée par la section de législation à propos de l'article 153, § 2, alinéa 2, deuxième phrase de la loi du 14 juillet 1994 demeuré inchangé par rapport à l'avant-projet de loi examiné, l'exposé des motifs a ajouté qu'

« en comparaison avec le texte de l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État, une disposition complémentaire est également insérée pour définir les tâches du médecin-conseil en matière de réintégration socioprofessionnelle des titulaires reconnus en incapacité de travail au sens de l'article 153, § 2, alinéa 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994. Cet ajustement prend en compte – à la demande du Conseil d'État – le rôle du 'Coordinateur Retour Au Travail' dans la mise en œuvre du 'Trajet Retour Au Travail'. En effet, c'est plutôt le 'Coordinateur Retour Au Travail' qui, en concertation avec le médecin-conseil, sera chargé de l'établissement et du suivi du plan de réintégration »¹².

C'est ainsi que l'article 153, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1994 a été remplacé comme suit par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2021 :

« Les médecins-conseils veillent également à la réintégration socioprofessionnelle des titulaires en incapacité de travail et évaluent leurs capacités restantes dans ce contexte. Le cas échéant, ils renvoient les titulaires vers le 'Coordinateur Retour Au Travail' en vue du démarrage d'un 'Trajet Retour Au Travail' visé à l'article 100, § 1^{er}/1, ou vérifient la compatibilité de la mise en œuvre d'un tel trajet avec leur état de santé général si lesdits titulaires ont eux-mêmes contacté le 'Coordinateur Retour Au Travail' pour lancer ce trajet. Avec l'accord de ces titulaires, ils peuvent contacter toute personne physique ou morale susceptible de contribuer à leur réintégration socioprofessionnelle. Les médecins-conseils participent également au processus de réintégration socioprofessionnelle visé à l'article 109^{bis}, dans les conditions fixées par le Roi ».

4. Il ressort tant du dispositif de l'article 100, § 1^{er}/1 issu de la loi du 12 décembre 2021 que des travaux parlementaires qui ont mené à son adoption que l'intention manifeste du législateur lors de l'instauration d'un « Trajet Retour Au Travail » était d'instituer le « Coordinateur Retour au Travail » comme étant l'unique personne chargée de débiter le « Trajet Retour Au Travail » en concertation avec le titulaire reconnu en incapacité de travail et le médecin-conseil, le Coordinateur intervenant à l'initiative de l'un d'eux.

Il ressort des éléments précités que le législateur a également entendu réserver audit Coordinateur l'établissement du plan de réintégration et son suivi, ce qui peut impliquer une collaboration avec des services et institutions des entités fédérées.

Or tel que cela résulte tant des explications fournies dans le dossier soumis à la section de législation que du dispositif en projet lui-même, le projet examiné entend permettre aux conseillers des services et institutions des Régions et des Communautés d'« initier » un trajet de réintégration et d'élaborer un plan de réintégration ainsi que d'en assurer le suivi, à charge, pour les conseillers désignés, d'informer le « Coordinateur Retour Au travail », lequel est alors tenu d'enregistrer dans le « Dossier Retour au Travail » le démarrage du trajet en question, les actions et les objectifs poursuivis dans le cadre du plan de réintégration ainsi que son suivi.

¹² Doc. parl., Chambre, 2021-2022, n° 55-2313/001, p. 6.

Ce faisant, le dispositif en projet contrevient au prescrit légal sur lequel il entend se fonder, lequel, dans la matière de l'assurance indemnité des travailleurs salariés pour laquelle l'autorité fédérale est seule compétente, réserve au « Coordinateur Trajet Retour Au Travail », sur la seule initiative du médecin-conseil lui-même ou du titulaire reconnu en incapacité de travail, les missions que le projet examiné entend confier aux conseillers des services et institutions des entités fédérées qui ne sont d'ailleurs pas compétents pour cette matière même s'ils sont susceptibles de mener d'initiative des actions pour ces travailleurs dans le cadre de leurs propres compétences, par exemple en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de recyclage professionnel ¹³.

Compte tenu de ce que le projet examiné est en contradiction avec l'article 100, § 1^{er}/1 de la loi du 14 juillet 1994, il n'est pas admissible.

5. À titre surabondant, interrogé sur la portée des missions confiées par le dispositif en projet aux services et institutions des Régions et des Communautés, le délégué du Ministre a précisé que lesdits services demeureraient entièrement libres de mettre en œuvre concrètement l'accès au « Trajet Retour Au Travail » et d'en assurer le suivi mais également de décider d'offrir ou non un tel service aux titulaires concernés.

Même si le dispositif devait être lu en ce sens, il n'en demeure pas moins que le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ainsi que les paragraphes 2 et 3 de l'article 215*septiesdecies*/1, en projet, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, sont rédigés en manière telle qu'ils prescrivent de véritables obligations à charge des entités fédérées lorsqu'il s'agit d'informer le « Coordinateur Retour Au Travail » du début d'un trajet, d'élaborer un plan de réintégration professionnelle ou encore d'en assurer le suivi ¹⁴, obligations qui s'appliquent dès que les services des Régions et des Communautés acceptent d'organiser un « Trajet Retour Au Travail ».

Or comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 69.988/2 précité ¹⁵, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour imposer unilatéralement des obligations à des autorités et à des services relevant de la compétence des communautés ou des régions.

¹³ Sur la manière de combiner les compétences respectives des uns et des autres, voir l'observation n° 5 ci-après.

¹⁴ Il y a lieu de relever à cet égard que l'article 215*septiesdecies*/1, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, prévoit que le conseiller des services et institutions des Régions et des Communautés assure ce suivi « via le 'Dossier Retour Au Travail' du titulaire tous les trois mois » alors que l'article 100, § 1/2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 14 juillet 1994 prévoit que seuls le « Coordinateur Retour Au Travail » et le médecin-conseil ont accès audit dossier.

¹⁵ En ce sens également, l'avis 71.700/1 donné le 13 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 septembre 2022 'modifiant le code du bien-être au travail concernant le trajet de réintégration pour les travailleurs en incapacité de travail'.

S'agissant de l'application du principe d'autonomie entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, la section de législation a également observé ce qui suit :

« Un tel mécanisme n'est compatible avec le principe d'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions que pour autant qu'il soit ainsi fait uniquement référence à un régime existant déjà dans chaque région [et qui prévoit la délivrance d'une telle attestation,]¹⁶ et qu'il n'en résulte dès lors pas pour les régions d'obligation de collaborer à une réglementation fédérale. Une telle obligation serait en effet incompatible avec le principe d'autonomie susmentionné. Il suit également de là que, si un tel régime n'existait pas dans toutes les régions, la règle en projet devrait, pour être conforme au principe d'autonomie, être remaniée en ce sens que la collaboration des régions serait uniquement facultative et que le régime soit dès lors également praticable sans cette collaboration »¹⁷.

Ici encore il y a lieu de constater qu'alors qu'à plusieurs reprises, s'agissant du respect du principe de la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, les travaux préparatoires de la loi du 12 décembre 2021 insistaient sur la nécessité de conclure des accords de coopération, en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le dispositif en projet se contente de prescrire des obligations à charge des entités fédérées sans que la conclusion de tels accords soit envisagée.

6. Compte tenu du caractère fondamental des observations qui précèdent, il convient de renoncer au projet puisque le cadre juridique dans lequel il s'inscrit actuellement n'autorise pas qu'il advienne.

*

¹⁶ Il s'agissait en effet de l'obligation, prévue par le texte examiné en l'espèce, de fournir une attestation du ministre de l'Emploi wallon dans le cadre de la reconnaissance comme entreprise en difficulté ou en restructuration, relevant de la compétence de l'État fédéral.

¹⁷ À titre d'exemple, voir l'avis 41.071/1/V donné le 7 septembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 mai 2007 'fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise'.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij artikel 2 van het ontwerp wordt in het koninklijk besluit van 3 juli 1996 ‘tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ (hierna: “het koninklijk besluit van 3 juli 1996”), een artikel 215*septiesdecies*/1 ingevoegd dat past in het kader van de reglementering in verband met het “Terug-Naar-Werktraject” dat van toepassing is op de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde in de zin van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ (hierna: “de wet van 14 juli 1994”).

Zoals artikel 215*novies* van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 bepaalt, strekt het “Terug-Naar-Werktraject” ertoe de professionele re-integratie te bevorderen van de gerechtigde die niet meer tewerkgesteld is of niet meer tewerkgesteld kan worden door zijn werkgever, door hem te begeleiden naar een functie bij een andere werkgever of in een andere bedrijfstak.

2. Uit het dossier dat voorgelegd is aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat de in artikel 2 van het ontwerp beoogde maatregel ertoe strekt een “nieuwe” toegangspoort te bieden naar een begeleiding door de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten voor werknemers die definitief ongeschikt zijn bevonden voor het werk dat met hun werkgever is overeengekomen.

In dat verband wordt het volgende gesteld:

“Als de preventieadviseur-arbeidsarts tot de conclusie komt dat de werknemer definitief ongeschikt is voor de functie en dat, onder de voorwaarden en modaliteiten beschreven door de CODEX, een terugkeer naar het werk binnen het bedrijf niet mogelijk is, is het belangrijk om de werknemer, indien zijn gezondheidstoestand dit toelaat, snel nieuwe perspectieven te kunnen bieden in het kader van de begeleiding door de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten.

Op dit cruciale moment is de preventieadviseur-arbeidsarts een belangrijk aanspreekpunt voor de werknemer. Hij zal de werknemer kunnen informeren over de mogelijkheid om, op vrijwillige basis, een begeleiding te vragen bij de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten, om hem te helpen bij, bijvoorbeeld, het vinden van een nieuwe professionele oriëntatie op basis van zijn gezondheidstoestand.

Het doel van deze maatregel is dus om (...) de betrokken werknemer de mogelijkheid te bieden om al contact op te nemen met een regionale arbeidsbemiddelingsdienst. Deze voorziene toegangspoort in onze reglementering zal deze werknemer, die als arbeidsongeschikt erkend is, in staat te stellen om snel nieuwe mogelijkheden te kunnen overwegen voor een kwaliteitsvolle begeleiding naar een “Terug Naar Werk-traject”. De modaliteiten gekoppeld aan de opvolging van dit traject zullen volledig in overeenstemming zijn met het administratieve proces dat beschreven is in het kader van onze sector van de uitkeringsverzekering.”¹

Het bij die doelstelling beoogde administratief proces wordt beschreven als volgt:

“Wanneer de sociaal verzekerde zich in de hierboven beschreven voorwaarden bevindt, kan de preventieadviseur-arbeidsarts, afhankelijk van zijn analyse van de gezondheidstoestand van de sociaal verzekerde, voorstellen om een aanmeldingsformulier bestemd voor de regionale arbeidsbemiddelingsdienst in te vullen, dat hij aan de sociaal verzekerde bezorgt.

Vervolgens geeft de preventieadviseur-arbeidsarts het signaal aan de adviserend arts van het ziekenfonds van de sociaal verzekerde dat er een doorverwijzing naar de regionale arbeidsbemiddelingsdienst is gebeurd in het kader van een begeleiding naar een re-integratietraject.

De sociaal verzekerde meldt zich spontaan aan bij de regionale arbeidsbemiddelingsdienst met behulp van het door de preventieadviseur-arbeidsarts bezorgde formulier en krijgt een bemiddelaar toegewezen. Deze bemiddelaar informeert de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ (TNW-C) dat het traject opgestart is.

Na de opstart van het traject ondertekenen de TNW-C, de adviserend arts en de sociaal verzekerde de positieve engagementsverklaring en wordt de start van het traject in het ‘Terug Naar Werk-dossier’ van de sociaal verzekerde genoteerd. Het is in deze fase dat het vermoeden van arbeidsongeschiktheid start.

Het socioprofessionele re-integratietraject wordt ten laste genomen door de bemiddelaar van de regionale tewerkstellingspartner. Net als elk ander traject volgt de TNW-C de voortgang ervan op en registreert de doelstellingen en geplande acties in het ‘Terug Naar Werk-dossier’.

(...)

De bemiddelaar en de TNW-C volgen het traject in samenwerking met de sociaal verzekerde op en, indien nodig, met andere diensten en personen die bij het traject betrokken zijn.”²

¹ Nota BU 2023/48 van 7 juli 2023 van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor werknemers, opmerking nr. 2.1, p. 7.

² *Ibid.*, opmerking nr. 2.3, p. 9.

De tenuitvoerlegging van de beoogde procedure wordt als volgt in het dispositief van het ontwerp omschreven:

– paragraaf 1, eerste lid, van het ontworpen artikel 215*septiesdecies*/1 bepaalt dat in de twee gevallen die daarin beoogd worden, een traject “opgestart” wordt voor de professionele re-integratie, via de begeleider van de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen die deelnemen aan de professionele re-integratie, volgens de modaliteiten en mogelijkheden vastgesteld door de voormelde diensten en instellingen. Luidens het tweede lid van dezelfde paragraaf licht de begeleider in kwestie vervolgens de “Terug-Naar-Werkcoördinator” in als het traject opgestart is. De coördinator registreert die opstart in het “Terug-Naar-Werkdossier” en na die opstart ondertekenen de gerechtigde, de “Terug-Naar-Werkcoördinator” en de adviserend arts een positieve engagementsverklaring.

– paragraaf 2 van het ontworpen artikel 215*septiesdecies*/1 bepaalt dat de in paragraaf 1 vermelde begeleider in overleg met de gerechtigde de doelstellingen, met inbegrip van de geplande acties, en het nagestreefde eindresultaat van het opgestarte traject gericht op professionele re-integratie meedeelt aan de “Terug-Naar-Werkcoördinator”, die op zijn beurt die doelstellingen en acties registreert in het “Terug-Naar-Werkdossier” van de gerechtigde.

– paragraaf 3, eerste lid, van het ontworpen artikel 215*septiesdecies*/1 ten slotte bepaalt dat de begeleider van de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen alsook de “Terug-Naar-Werkcoördinator” de uitvoering van het traject elke drie maanden via het “Terug-Naar-Werkdossier” van de gerechtigde opvolgen, tenzij de elementen van het dossier een andere frequentie of timing rechtvaardigen. In het tweede lid van dezelfde paragraaf wordt daaraan toegevoegd dat de opvolging verricht wordt in samenwerking met de gerechtigde en, in voorkomend geval, met andere bij het traject betrokken diensten en personen en dat in dat kader een opvolggesprek kan plaatsvinden. Die verschillende opvolgingsacties worden krachtens het derde lid van paragraaf 3 door de “Terug-Naar-Werkcoördinator” geregistreerd in het “Terug-Naar-Werkdossier.”

3.1. Luidens het ontwerp ontleent het besluit rechtsgrond aan artikel 100, § 1/1, van de wet van 14 juli 1994.

Dat artikel 100, § 1/1, eerste lid, bepaalt dat de “Terug-Naar-Werkcoördinator” bij het ziekenfonds in samenspraak met de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde en de adviserend arts een “Terug-Naar-Werktraject” opstart als voor deze gerechtigde, gelet op zijn resterende capaciteiten, een re-integratie kan worden overwogen.

In het tweede lid van dezelfde bepaling staat dat de “Terug-Naar-Werkcoördinator” de begeleiding van de gerechtigde “coördineert” in het kader van het “Terug-naar-Werktraject”, en wordt voorzien in twee gevallen waarin de coördinator ingeschakeld kan worden: hetzij door een verwijzing door de adviserend arts op basis van de evaluatie van de resterende capaciteiten van de gerechtigde, hetzij op vraag van de gerechtigde zelf. In voorkomend geval kan een multidisciplinair re-integratieplan opgesteld worden in overleg met de drie betrokken actoren (de adviserend arts, de coördinator en de gerechtigde) en alle andere actoren op wie een beroep gedaan kan worden in het kader van het re-integratietraject.

In artikel 100, § 1/1, vierde lid, wordt de Koning gemachtigd te bepalen welke actoren betrokken worden bij het multidisciplinair re-integratieplan in kwestie en wat de inhoud en de nadere regels ervan zijn, waarbij de Koning eveneens gemachtigd wordt de nadere regels te bepalen voor de periodieke opvolging van het re-integratieplan.

3.2. In advies 69.988/2 van 13 oktober 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 december 2021 ‘tot invoering van het “Terug Naar Werk-traject” onder de coördinatie van de “Terug Naar Werk-coördinator” in de uitkeringsverzekering voor werknemers’ (hierna: “de wet van 12 december 2021”), heeft de afdeling Wetgeving het hiernavolgende opgemerkt in verband met de vervanging van artikel 100, § 1/1, van de wet van 14 juli 1994 en het feit dat er in de memorie van toelichting en in de nota van het kabinet van de minister sprake van was dat met de nieuw ingestelde procedure de bestaande “federale en gewestelijke” diensten efficiënter ingezet zouden worden:

“1° De bevoegdheid van de federale overheid om de maatregelen te nemen die beoogd worden in artikel 2 van het voorontwerp moet in te passen vallen in de materies arbeidsrecht en sociale zekerheid, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, omdat anders aan de bevoegdheden van de deelentiteiten wordt geraakt.

De gewesten zijn immers bevoegd inzake tewerkstellingsbeleid voor al wat betrekking heeft op arbeidsbemiddeling,³ alsook voor wat betreft de voorwaarden volgens welke gebruik kan worden gemaakt van uitzendkrachten in het kader van tewerkstellingstrajecten.⁴ De gemeenschappen zijn bevoegd inzake de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming.⁵

Een van de doelstellingen die door de steller van het voorontwerp worden vermeld is “dat de bestaande (federale en regionale) dienstverlening efficiënter wordt ingezet.”

Er dient aan herinnerd te worden dat de federale overheid niet bevoegd is om eenzijdig verplichtingen op te leggen aan instanties en diensten die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten vallen.

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, IX, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, IX, 13°, van dezelfde wet.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Artikel 4, 16°, van dezelfde wet. Zie eveneens de bevoegdheid die bij artikel 5, § 1, II, 4°, van de wet wordt verleend aan de gemeenschappen inzake de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen en de bevoegdheid die bij artikel 4bis, 2°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ verleend wordt aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake het opzetten van programma’s voor beroepsopleidingen.

2° Er dient verwezen te worden naar hetgeen de afdeling Wetgeving uiteengezet heeft in haar advies 56.773/1/2/3/4 van 17 november 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 19 december 2014:

‘Wanneer de federale overheid haar bevoegdheid inzake sociale zekerheid uitoefent, mag ze (...) geen maatregel nemen die neerkomt op een inhoudelijke regeling van de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen of de gewesten bevoegd zijn inzake beroepsomscholing en –bijscholing en inzake tewerkstellingsbeleid.⁶ De wetgever dient daarop te letten wanneer hij gevolg geeft aan de hierboven geformuleerde opmerking en aangeeft wat hij bedoelt met een ‘ander traject van toeleiding naar de arbeidsmarkt’ dan het programma van beroepsherscholing bedoeld in artikel 109bis van de (...) wet [‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994,] en bepaalt op basis van welke wezenlijke elementen de uitvoering van het multidisciplinair re-integratieplan ‘op regelmatige wijze opgevolgd [wordt]’.⁷

In dezelfde zin is in advies 54.231, dat op 6 november 2013 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 december 2013 ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen’, het volgende gesteld:

‘De federale overheid is enkel bevoegd voor de arbeidsrechtelijke aspecten van outplacement, meer bepaald op het vlak van de arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen de werkgever en de werknemer, waarbij in voorkomend geval kan worden voorzien in de toekenning aan de werknemer van een recht op outplacement. In geen geval echter is de federale overheid bevoegd om zelf de outplacementactiviteiten te regelen of om bijkomende verplichtingen op te leggen aan diensten die outplacementactiviteiten verrichten.’⁸

De conclusie van die twee opmerkingen is dat het ontworpen artikel 100, § 1/1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, wat betreft het ‘Terug Naar Werk-traject’, uitgelegd en toegepast dient te worden rekening houdend met het voorbehoud dat zonet gemaakt is en binnen de context van de federale bevoegdheid inzake uitkeringsverzekering die met de voornoemde gecoördineerde wet wordt uitgeoefend. Ook de machtigingen die bij diezelfde bepaling aan de Koning worden verleend, moeten binnen dat juridisch kader ten uitvoer worden gelegd.’⁹

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 34 van het geciteerde advies: Zie hierover, *mutatis mutandis*, advies 39.173/1, van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, op 18 oktober 2005 gegeven over amendementen bij het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 13 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen inzake beroepsziekten en arbeidsongevallen en inzake beroepsherinschakeling’.

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Advies 56.773 van 17 november 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 19 december 2014 (*Parl. St.* Kamer 2014-15, nr. 672/001, 175 e.v., <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0672/54K0672001.pdf>)

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Advies 54.231 van 6 november 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 december 2013 ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen’ (*Parl. St.* Kamer 2013-14, nr. 3144/001, 104 e.v. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/3144/53K3144001.pdf>). Zie eveneens GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.6 tot B.11.4.

⁹ Advies 69.988/2 van 13 oktober 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 december 2021 ‘tot invoering van het “Terug Naar Werk-traject” onder de coördinatie van de “Terug Naar Werk-coördinator” in de uitkeringsverzekering voor werknemers’ (*Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2313/001, 31 e.v.).

3.3. Ingevolge die opmerking is de memorie van toelichting aangevuld als volgt:

“– de invoering van een ‘Terug-Naar-Werk-traject’ onder de coördinatie van een ‘Terug-Naar-Werk-coördinator’ doet geenszins een afbreuk aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen zoals omschreven in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De ‘Terug-Naar-Werk-coördinator’ heeft immers als algemene opdracht om, in samenspraak met de adviserend arts en met het akkoord van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde, elke natuurlijke persoon of rechtspersoon te contacteren die kan bijdragen tot de sociaalprofessionele re-integratie van deze gerechtigde, evenals ondersteunt hij de gerechtigde in de contacten met de voornoemde natuurlijke personen of rechtspersonen. Het gaat dus om een loutere ondersteuning van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde bij het vinden van de gepaste begeleiding met het oog op de uitoefening van een tewerkstelling die past bij zijn mogelijkheden en noden. De ‘Terug-Naar-Werk-coördinator’ verricht zelf geen taken die behoren tot de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen (zoals concrete taken inzake arbeidsbemiddeling of de beroepsomscholing en -bijscholing), maar biedt, in functie van de concrete situatie, de vereiste ondersteuning aan de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde opdat die laatste in voorkomend geval de gepaste dienstverlening van de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen die deelnemen aan de sociaalprofessionele re-integratie (zoals VDAB, FOREM, ACTIRIS, ...), kan genieten. Rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling zoals bepaald in de voormelde wet van 8 augustus 1980 worden bovendien samenwerkingsovereenkomsten tussen het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, de verzekeringsinstellingen en de voormelde diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen gesloten.”¹⁰

De bevoegde minister heeft daar in de Commissie voor Sociale Zaken het volgende aan toegevoegd:

“Het is inderdaad de bedoeling dat wat gebeurt in het domein Ziekte-uitkeringen/RIZIV en wat gebeurt in het domein Werk, dat dit zorgvuldig op elkaar wordt afgestemd. Als voorbeeld geeft de minister de mensen die een traject volgen bij de eigen werkgever dat niet succesvol is. Dan is het belangrijk dat de Terug Naar Werk-coördinator bij het Ziekenfonds dit traject snel kan oppikken zodanig dat er geen tijd verloren gaat in het zoeken naar een andere werkgever.

(...)

De taak van de Terug Naar Werk-coördinatoren bestaat er volgens de minister in om te coördineren. Zij moeten niet zelf mensen begeleiden. Zij moeten de mensen contacteren, de noden analyseren, de mensen in contact brengen met de dienstverleners, die dan het concrete werk zullen verrichten zoals de VDAB, en mensen voorbereiden op contacten door informatie te bezorgen over maatregelen.

(...)

De minister benadrukt dat nauw contact met de deelstaten eveneens belangrijk is. Hiervoor zullen samenwerkingsakkoorden met de deelstaten worden uitgewerkt.”¹¹

¹⁰ Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2313/001, 5 en 6.

¹¹ Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2313/003, 17 tot 19.

3.4. Als antwoord op een andere opmerking van de afdeling Wetgeving in verband met artikel 153, § 2, tweede lid, tweede zin, van de wet van 14 juli 1994, dat ongewijzigd is gebleven ten opzichte van het voorontwerp van wet dat onderzocht is, is in de memorie van toelichting nog het volgende toegevoegd:

“in vergelijking met de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het voorontwerp van wet wordt ook een bijkomende bepaling ingevoegd om de omschrijving van de opdrachten van de adviserend arts inzake sociaalprofessionele re-integratie van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigden bepaald in artikel 153, § 2, tweede lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 te verfijnen. Deze aanpassing houdt rekening – zoals gevraagd door de Raad van State – met de rol die de “Terug-Naar-Werk-coördinator” in de uitvoering van de “Terug-Naar-Werk-trajecten” verricht. Het is immers veeleer de “Terug-Naar-Werk coördinator” die – in samenspraak met de adviserend arts – belast zal zijn met de opmaak en de opvolging van het re-integratieplan.”¹²

Zodoende is artikel 153, § 2, tweede lid, van de wet van 14 juli 1994 bij artikel 3 van de wet van 12 december 2021 vervangen als volgt:

“De adviserend artsen zien eveneens toe op de sociaalprofessionele re-integratie van de arbeidsongeschikte gerechtigden en maken in dit kader een inschatting van hun restcapaciteiten. In voorkomend geval verwijzen zij de gerechtigden met het oog op de opstart van een ‘Terug Naar Werk-traject’ bedoeld in artikel 100, § 1/1 door naar de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ of gaan zij de verenigbaarheid van de uitvoering van een dergelijk traject met de algemene gezondheidstoestand van de arbeidsongeschikte gerechtigden na als die laatsten zelf de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ met het oog op de opstart van dit traject hebben gecontacteerd. Met het akkoord van deze gerechtigden kunnen zij elke natuurlijke persoon of rechtspersoon contacteren die kan bijdragen tot hun sociaalprofessionele re-integratie. De adviserend artsen nemen ook deel aan het in artikel 109bis bedoelde traject van beroepsherscholing, onder de door de Koning bepaalde voorwaarden.”

4. Zowel uit het dispositief van artikel 100, § 1/1, zoals dat voortvloeit uit de wet van 12 december 2021, als uit de parlementaire voorbereiding die geleid heeft tot de aanneming ervan, blijkt dat het kennelijk de bedoeling was van de wetgever om, bij de invoering van een “Terug-Naar-Werktraject”, de “Terug-Naar-Werkcoördinator” aan te stellen als de enige persoon die belast was met het opstarten van het “Terug-Naar-Werktraject”, in overleg met de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde en de adviserend arts, waarbij de coördinator zou optreden op initiatief van één van de twee laatstgenoemden.

Uit de voornoemde elementen blijkt dat de wetgever eveneens het opstellen van het re-integratieplan en de opvolging ervan wou voorbehouden aan de coördinator, wat een samenwerking kan inhouden met diensten en instellingen van de deelentiteiten.

¹² *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2313/001, 6.

Zoals zowel uit de toelichting die gegeven wordt in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd als uit het ontworpen dispositief zelf blijkt, wil het voorliggende ontwerp het voor de begeleiders van de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen evenwel mogelijk maken om een re-integratietraject “op te starten” en om een re-integratieplan op te stellen alsook om de opvolging ervan te doen, waarbij de aangewezen begeleiders de “Terug-naar-Werkcoördinator” moeten inlichten die in dat geval de opstart van het traject in kwestie, de acties die in het kader van het re-integratieplan gepland zijn en de doelstellingen die in dat kader worden nagestreefd alsook de opvolging van het traject in het “Terug-naar-Werkdossier” moet noteren.

Het ontworpen dispositief overtreedt daarmee de wettelijke voorschriften waarop het wil steunen. Die voorschriften behouden, wat betreft de aangelegenheid van de uitkeringsverzekering voor werknemers waarvoor de federale overheid als enige bevoegd is, aan de “Terug-naar-Werkcoördinator” de opdrachten voor – welke opdrachten hij louter op initiatief van de adviserend arts zelf of van de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde kan vervullen – die het voorliggende ontwerp wil toevertrouwen aan de begeleiders van de diensten en instellingen van de deelentiteiten, die overigens niet voor die aangelegenheid bevoegd zijn, ook al kunnen ze op eigen initiatief in het kader van hun eigen bevoegdheden voor die werknemers acties ondernemen, bijvoorbeeld inzake begeleiding van werkzoekenden en beroepsbijscholing.¹³

Het voorliggende ontwerp kan niet aanvaard worden gelet op het feit dat het in strijd is met artikel 100, § 1/1, van de wet van 14 juli 1994.

5. Ten overvloede wordt erop gewezen dat de gemachtigde van de minister op de vraag wat de reikwijdte is van de opdrachten die bij het ontworpen dispositief aan de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen toevertrouwd worden, geantwoord heeft dat die diensten volledig vrij bleven om de toegang tot het “Terug-naar-Werktraject” concreet vorm te geven en om het op te volgen, maar ook om te beslissen een dergelijke dienst al dan niet aan de betrokken gerechtigden aan te bieden.

Ook al zou het dispositief zo gelezen moeten worden, dat neemt niet weg dat paragraaf 1, tweede lid, en de paragrafen 2 en 3 van het ontworpen artikel 215*septiesdecies*/1 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 aldus gesteld zijn dat ze echte verplichtingen opleggen aan de deelentiteiten, wanneer het erom gaat de “Terug-naar-Werkcoördinator” in te lichten over de opstart van een traject, een plan voor professionele re-integratie op te stellen of nog de opvolging ervan te doen,¹⁴ verplichtingen die gelden zodra de diensten van de gewesten en de gemeenschappen aanvaarden om een “Terug-naar-Werktraject” te organiseren.

¹³ Zie hierna opmerking 5 over de wijze waarop hun respectieve bevoegdheden gecombineerd kunnen worden.

¹⁴ In dat verband dient opgemerkt te worden dat het ontworpen artikel 215*septiesdecies*/1, § 3, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 bepaalt dat de begeleider van de diensten en instellingen van de gewesten en de gemeenschappen die opvolging “[elke drie maanden] via het ‘Terug-naar-Werkdossier’ van de gerechtigde” doet, terwijl artikel 100, § 1/2, eerste lid, tweede zin, van de wet van 14 juli 1994 bepaalt dat enkel de “Terug-naar-Werkcoördinator” en de adviserend arts toegang hebben tot dat dossier.

Zoals de afdeling Wetgeving in haar voornoemd advies 69.988/2 opgemerkt heeft,¹⁵ is de federale overheid echter niet bevoegd om eenzijdig verplichtingen op te leggen aan overheden en diensten die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten vallen.

Met betrekking tot de toepassing van het beginsel dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ten opzichte van elkaar autonoom zijn, heeft de afdeling Wetgeving tevens het volgende opgemerkt:

“Een dergelijke regeling is enkel verenigbaar met het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, voor zover erdoor slechts wordt gerefereerd aan een thans reeds in elk gewest voorhanden zijnde regeling, [op grond waarvan een dergelijk attest wordt uitgereikt],¹⁶ en er derhalve voor de gewesten geen verplichting uit voortvloeit om mee te werken aan een federale regeling. Een dergelijke verplichting zou immers onbestaanbaar zijn met het voornoemde autonomiebeginsel. Hieruit volgt eveneens dat, indien niet in alle gewesten een dergelijke regeling voorhanden is, de ontworpen regeling, om in overeenstemming te zijn met het autonomiebeginsel, dient te worden omgewerkt in de zin dat de medewerking van de gewesten slechts van facultatieve aard is en dat de regeling derhalve ook werkbaar is zonder die medewerking.”¹⁷

Ook hier dient vastgesteld te worden dat, terwijl in de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 december 2021 met betrekking tot de inachtneming van het beginsel van de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten herhaaldelijk de nadruk gelegd is op de noodzaak om met toepassing van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ samenwerkingsakkoorden te sluiten, het ontworpen dispositief aan de deelentiteiten enkel verplichtingen oplegt zonder dat er sprake is van het sluiten van dergelijke akkoorden.

¹⁵ Zie in die zin ook advies 71.700/1 van 13 juli 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 september 2022 ‘tot wijziging van de codex over het welzijn op het werk wat het re-integratietraject voor arbeidsongeschikte werknemers betreft’.

¹⁶ Het ging immers om de verplichting waarin was voorzien in de tekst die werd onderzocht om een attest van de Waalse minister van Tewerkstelling te verstrekken in het kader van de erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, een erkenning die onder de bevoegdheid van de federale Staat valt.

¹⁷ Zie, bij wijze van voorbeeld, advies 41.071/1/V van 7 september 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 mei 2007 ‘tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag’.

6. Gelet op het fundamentele karakter van de voorgaande opmerkingen, moet de behandeling van het ontwerp stopgezet worden, aangezien het, gelet op het juridisch kader waarbinnen het thans past, niet kan leiden tot een rechtsgeldig besluit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Esther CONTI

Wilfried VAN VAERENBERGH

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX