

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 décembre 2006

PROJET DE LOI-PROGRAMME (I)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 december 2006

ONTWERP VAN PROGRAMMAWET (I)

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

N° 41.776/1

(Voir DOC 51 2773/005)

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Nr. 41.776/1

(Zie DOC 51 2773/005)

Documents précédents :

Doc 51 **2773/ (2006/2007) :**

001 : Projet de loi-programme (I) (Partie I).
002 : Projet de loi-programme (I) (Partie II).
003 à 016 : Amendements.
017 à 018 : Rapport.

Voorgaande documenten :

Doc 51 **2773/ (2006/2007) :**

001 : Ontwerp van programmawet (I) (Deel I).
002 : Ontwerp van programmawet (I) (Deel II).
003 tot 016 : Amendementen.
017 tot 018 : Verslag.

cdH	: Centre démocrate Humaniste
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	: Front National
MR	: Mouvement Réformateur
N-VA	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	: Parti socialiste
sp.a - spirit	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
Vlaams Belang	: Vlaams Belang
VLD	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Séance plénière
COM :	Réunion de commission
MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN :	Plenum
COM :	Commissievergadering
MOT :	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 28 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement sur l'avant-projet de loi «concernant des dispositions diverses» (Titre IV - Affaires Sociales, Chapitre 6: Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante), a donné le 30 novembre 2006 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par la circonstance

«la nécessité de pouvoir déposer l'amendement au cours de la discussion en commission de la Chambre et de celle d'avoir un dispositif légal avant la fin de l'année afin de pouvoir adopter les arrêtés d'exécution avant la date d'entrée en vigueur du Fonds d'indemnisation au 1^{er} avril 2007».

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AMENDEMENT

1. L'amendement soumis pour avis vise à remplacer dans son intégralité le chapitre 6 «Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante», du titre IV, «Affaires sociales», du projet de loi-programme.

Le 16 novembre 2006, le Conseil d'État, section de législation, a donné sur le chapitre à remplacer l'avis 41.662/1 qui avait notamment observé ce qui suit:

«Un «Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante», dénommé ciaprès «Fonds amiante» est créé au sein du Fonds des maladies professionnelles. Le Fonds amiante accorde, aux conditions fixées par la loi ou en vertu de celle-ci, une indemnité pour dommage corporel découlant d'une exposition à l'amiante et pour les conséquences en résultant. Le Fonds amiante est organiquement intégré au Fonds des maladies professionnelles et est principalement financé par l'autorité fédérale, étant entendu que des moyens provenant de la sécurité sociale n'y sont pas affectés.

⁽¹⁾ S'agissant d'un amendement du gouvernement à un projet de loi, on entend par «fondement juridique» la conformité aux normes supérieures.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 november 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het voorontwerp van wet «houdende diverse bepalingen» (Titel IV - Sociale Zaken, Hoofdstuk 6: Schadeloosstelling voor asbestslachtoffers), heeft op 30 november 2006 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door

«la nécessité de pouvoir déposer l'amendement au cours de la discussion en commission de la Chambre et de celle d'avoir un dispositif légal avant la fin de l'année afin de pouvoir adopter les arrêtés d'exécution avant la date d'entrée en vigueur du Fonds d'indemnisation au 1^{er} avril 2007».

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot 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 AMENDEMENT

1. Het om advies toegezonden amendement strekt ertoe hoofdstuk 6, «Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers», van titel IV, «Sociale Zaken», van het ontwerp van programmawet in zijn geheel te vervangen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft op 16 november 2006 over het te vervangen hoofdstuk advies 41.662/1 uitgebracht, waarin onder meer het volgende werd opgemerkt:

«Bij het Fonds voor de beroepsziekten wordt een «Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers» ingesteld, hierna «Asbestfonds» genoemd. Het Asbestfonds verleent, onder de in of krachtens de wet vastgestelde voorwaarden, een uitkering voor lichamelijke schade ingevolge asbestblootstelling en voor de gevolgen ervan. Het Asbestfonds wordt organiek geïntegreerd in het Fonds voor de beroepsziekten en wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de federale overheid, met dien verstande dat daartoe geen middelen uit de sociale zekerheid worden aangewend.

⁽¹⁾ Nu het om een regeringsamendement op een ontwerp van wet gaat, wordt onder «rechtsgrond» verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

L'intervention accordée par le Fonds amiante est intégralement cumulable avec toute prestation sociale accordée en vertu d'une législation belge et n'est pas prise en considération pour la détermination des ressources dont il est tenu compte pour l'octroi de prestations sociales liées aux ressources. L'intervention est toutefois diminuée des réparations énumérées à l'article 119 du projet.

La question se pose de savoir si les dispositions en projet relatives au Fonds amiante ne concernent pas une matière touchant à «l'aide aux personnes» au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui relève de la compétence non pas de l'autorité fédérale mais des communautés ⁽²⁾.

On peut en effet sérieusement s'interroger sur le point de savoir si les dispositions inscrites dans le projet concernant le Fonds amiante peuvent être regardées comme une matière de sécurité sociale qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, est réservée à l'autorité fédérale.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà signalé par le passé qu'il ne suffit pas d'inscrire formellement un régime dans une loi relative à la sécurité sociale pour que ce régime puisse également être considéré effectivement comme faisant partie de la sécurité sociale. En effet, il est requis que le régime concerné présente intrinsèquement les caractéristiques d'un régime de sécurité sociale, de sorte que ce n'est pas la manière dont une mesure est conçue qui détermine principalement si celle-ci peut être considérée, oui ou non, comme relevant de la sécurité sociale.

Ainsi, la circonstance que le Fonds amiante soit intégré organiquement dans le Fonds des maladies professionnelles ne constitue pas une indication déterminante que serait réglée une matière de sécurité sociale, lorsque le régime d'intervention en projet est en soi dénué des caractéristiques intrinsèques d'un régime de sécurité sociale.

Force est de relever sur ce point que le Fonds amiante n'est en aucune manière financé par des employeurs et des travailleurs ou par des membres d'un groupe professionnel déterminé. Le champ d'application de la réglementation en projet toutes les personnes présentant une maladie déterminée ne satisfait pas davantage aux caractéristiques d'un

⁽²⁾ L'aide que les communautés peuvent prévoir n'est pas limitée aux diverses catégories de personnes énumérées à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il y a lieu de considérer que les communautés ont reçu à cet égard du Constituant et du législateur spécial toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, dans la mesure où le Constituant et le législateur spécial n'en disposent pas autrement (Cour d'arbitrage, arrêt n°33/2001 du 13 mars 2001, B.3.3 et B.3.4; voir dans le même sens, l'avis 31.310/3 que la section de législation du Conseil d'État a rendu le 5 avril 2001 sur une proposition de décret «houdende invoering van een algemene gezinsbijslagregeling» (Doc. Parl., VI. Parl., 1999-2000, n° 355/2, 412).

De door het Asbestfonds verleende tegemoetkoming is volledig cumuleerbaar met elke andere uitkering die krachtens een Belgische wetgeving wordt toegekend en wordt niet in aanmerking genomen voor het bepalen van de inkomsten waarmee rekening gehouden wordt voor het toekennen van sociale prestaties die afhankelijk zijn van het inkomen. De tegemoetkoming wordt evenwel verminderd met de schadeloosstellingen die worden opgesomd in artikel 119 van het ontwerp.

De vraag rijst of de ontworpen regeling met betrekking tot het Asbestfonds niet een aangelegenheid van «bijstand aan personen» betreft in de zin van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvoor niet de federale overheid, maar wel de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽²⁾.

Het valt immers ernstig te betwijfelen of de in het ontwerp vervatte regeling met betrekking tot het Asbestfonds kan worden beschouwd als een aangelegenheid inzake sociale zekerheid die, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid is voorbehouden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al op gewezen dat het niet volstaat om een regeling formeel op te nemen in een socialezekerheidswet opdat die regeling ook daadwerkelijk zou kunnen worden beschouwd als deel uitmakende van de sociale zekerheid. Vereist is immers dat de betrokken regeling intrinsiek de kenmerken van een socialezekerheidsregeling vertoont, zodat de wijze waarop een maatregel wordt geconcipeerd niet doorslaggevend is om te bepalen of deze al dan niet tot het domein van de sociale zekerheid kan worden gerekend.

Zo bevat het gegeven dat het Asbestfonds organiek wordt geïntegreerd in het Fonds voor de beroepsziekten geen determinerende indicatie voor het feit dat een materie inzake sociale zekerheid zou worden geregeld, indien de ontworpen tegemoetkomingsregeling op zich de intrinsieke kenmerken van een socialezekerheidsregeling ontbeert.

Wat dat betreft moet worden vastgesteld dat het Asbestfonds op geen enkele wijze wordt gefinancierd door werkgevers en werknemers of door leden van een bepaalde beroepsgroep. Evenmin voldoet het toepassingsgebied van de ontworpen regeling - alle personen met een bepaalde ziekte - aan de kenmerken van een socialezekerheidsregeling. Het

⁽²⁾ De bijstand waarin de gemeenschappen kunnen voorzien, is niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De gemeenschappen moeten ter zake worden geacht van de Grondwetgever en de bijzondere wetgever de volledige bevoegdheid toegekend te hebben gekregen tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hen toegewezen aangelegenheden, tenzij de Grondwetgever en de bijzondere wetgever er anders hebben over beschikt (Arbitragehof, arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001, B.3.3 en B.3.4; zie in dezelfde zin het advies 31.310/3 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 5 april 2001 heeft uitgebracht over een voorstel van decreet «houdende invoering van een algemene gezinsbijslagregeling» (Parl. St., VI. Parl., 1999-2000, nr. 355/2, p. 412).

régime de sécurité sociale. Il ne concerne pas non plus des interventions ayant trait, par exemple, aux soins médicaux ou à l'achat de médicaments et ne peut dès lors pas non plus s'inscrire sous cet angle dans le cadre de l'assurancemaladie.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet gagneraient à préciser dans l'exposé des motifs comment ils entendent faire entrer les dispositions en projet concernant le Fonds amiante dans la compétence du législateur fédéral. La question se pose à cet égard de savoir si au lieu de s'appuyer sur la matière de la sécurité sociale, qui vu ce qui précède, semble à tout le moins contestable cette compétence ne pourrait être dotée d'une base différente. Ainsi, le législateur fédéral pourrait par exemple prévoir que, pour certains types de dommage⁽³⁾, le pouvoir public est chargé de les réparer en tout ou en partie, sur la base de la solidarité que le législateur juge souhaitable dans pareils cas⁽⁴⁾. Les précisions que l'exposé des motifs pourrait donner à propos de la compétence du législateur fédéral, devraient évidemment indiquer alors que le régime en projet a été effectivement conçu sur la base de cette hypothèse et qu'il peut s'entendre ainsi.»

2. Le régime amendé relatif au Fonds amiante présente, par rapport au régime qui avait été prévu sur ce point dans le projet 41.662/1, un certain nombre de modifications de fond dont les principales sont mentionnées ci-après.

L'objet du Fonds amiante est défini comme étant l'octroi d'«une indemnité en réparation des dommages résultant d'une exposition à l'amiante» (article 110, alinéa 2).

Le mode de financement du fonds est fondamentalement modifié. L'article 113 prévoit un co-financement au moyen du produit de cotisations à charge des employeurs, dont les catégories sont désignées par le Roi. En outre, la possibilité est prévue pour le Roi d'organiser le financement du fonds «par le biais de la sécurité sociale des travailleurs indépendants».

Le fonds accorde - comme c'était également le cas dans le projet 41.662/1 - des interventions aux personnes - ainsi qu'à leurs ayants droit - atteintes de mésothéliome, d'asbestose et d'autres maladies dont il est démontré qu'elles sont causées de façon déterminante par une exposition à l'amiante (article 115).

⁽³⁾ En l'espèce, le dommage causé à certains citoyens parce que les pouvoirs publics ont toléré l'utilisation d'amiante.

⁽⁴⁾ Voir dans le même sens l'avis 37.316/VR que le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 8 juin 2004 sur une proposition de loi «instaurant une indemnité compensatoire de pertes de revenu en faveur des travailleurs indépendants victimes d'inconvénients dus à la réalisation de travaux sur le domaine public», où il est fait référence, à titre d'exemple, à la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles (Doc. parl., Sénat, 2003-2004, n° 386/4).

betreft evenmin tegemoetkomingen met het oog op bijvoorbeeld geneeskundige verzorging of de aanschaf van geneesmiddelen en kan derhalve ook niet vanuit die optiek in het kader van de ziekteverzekering worden ingepast.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om in de memorie van toelichting te expliciteren op welke wijze zij de ontworpen regeling met betrekking tot het Asbestfonds menen te kunnen inpassen in de bevoegdheid van de federale wetgever. Vraag daarbij is of die bevoegdheid, in plaats van op de materie inzake sociale zekerheid - wat, gelet op het voorgaande, op zijn minst betwistbaar lijkt -, niet kan worden gesteund op een andere bevoegdheidsgrond. Zo zou bijvoorbeeld de federale wetgever kunnen bepalen dat, in geval van sommige types van schade⁽³⁾, de overheid instaat voor de gehele of gedeeltelijke vergoeding ervan, op grond van de solidariteit die de wetgever in zulke gevallen wenselijk acht⁽⁴⁾. In de verduidelijking die inzake de bevoegdheid van de federale wetgever zou kunnen worden gegeven in de memorie van toelichting, zou dan uiteraard moeten worden aangegeven dat de ontworpen regeling effectief vanuit die hypothese is geconcipeerd en aldus kan worden begrepen».

2. De geamendeerde regeling inzake het Asbestfonds vertoont, in vergelijking met de regeling die op dat vlak was vervat in het ontwerp 41.662/1, een aantal inhoudelijke wijzigingen, waarvan de voornaamste hierna worden weergegeven.

Het doel van het Asbestfonds wordt geëxpliciteerd als het toekennen van «een vergoeding (...) als schadeloosstelling voor de schade voortvloeiend uit een blootstelling aan asbest» (artikel 110, tweede lid).

De wijze van financiering van het fonds wordt fundamenteel gewijzigd. Artikel 113 voorziet in een medefinanciering door middel van de opbrengst van bijdragen ten laste van de werkgevers, waarvan de categorieën door de Koning worden aangeduid. Tevens wordt voor de Koning in de mogelijkheid voorzien van een financiering van het fonds «langs de sociale zekerheid voor de zelfstandige werknemers».

Het fonds verleent - zoals ook in het ontwerp 41.662/1 het geval was - tegemoetkomingen aan personen die getroffen zijn door mesothelioom, asbestose en andere ziekten waarvan bewezen is dat ze op een beslissende manier het gevolg zijn van een blootstelling aan asbest, alsook aan de rechthebbers van deze personen (artikel 115).

⁽³⁾ *In casu* de schade teweeggebracht bij bepaalde burgers als gevolg van het van overheidswege gedogen van het gebruik van asbest.

⁽⁴⁾ Zie in dezelfde zin het advies 37.316/VR dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 8 juni 2004 uitbracht over een voorstel van wet «betreffende de uitkering van een inkomenscompensatievergoeding aan zelfstandigen voor hinder ten gevolge van werken op het openbaar domein», waarin bij wijze van voorbeeld wordt gerefereerd aan de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen (Parl. St., Senaat, 2003-2004, nr. 386/2).

L'intervention du Fonds amiante en faveur des victimes du mésothéliome est intégralement cumulable avec toute prestation sociale, accordée en vertu d'une législation belge ou étrangère. Les interventions accordées pour d'autres affections sont réduites lorsque la victime bénéficie soit d'indemnités sur la base de la législation en matière de maladies professionnelles, d'incapacité de travail ou encore de maladie ou invalidité dans le secteur public, soit d'un dédommagement accordé par l'entreprise responsable du dommage (article 118).

La personne qui a été indemnisée par le fonds parce qu'elle a contracté le mésothéliome ou l'asbestose ne peut plus réclamer d'indemnité au tiers responsable si celui-ci a contribué au financement du Fonds amiante (article 122).

COMPÉTENCE

La justification de l'amendement précise comme suit la compétence du législateur fédéral:

«La mesure telle qu'organisée appartient bien aux matières relevant de la sécurité sociale et par ailleurs, la mesure vise à financer par la solidarité la réparation de certains dommages résultant de l'exposition à l'asbeste.»

En effet, le régime en projet - plus que ce n'était le cas dans le projet 41.622/1 - touche à la matière de sécurité sociale en raison du mode de financement adapté mis en place pour alimenter le Fonds amiante, qui est notamment basé sur les cotisations des employeurs et qui, le cas échéant, fera également «[appel à] la sécurité sociale des travailleurs indépendants».

Toutefois, le régime en projet désigne encore d'une manière générale les bénéficiaires de l'intervention du Fonds amiante, qui comprennent toutes les personnes atteintes par les maladies visées ainsi que leurs ayants droit, sans poser à cet égard, comme condition préalable un contexte situé dans le cadre de la législation du travail ⁽⁵⁾ ou de la sécurité sociale ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Les maladies contractées par des personnes qui n'ont pas, en tant que travailleur, été exposées à l'amiante, peuvent également être indemnisées.

⁽⁶⁾ L'indemnité n'est pas par définition destinée à couvrir par exemple une situation d'incapacité de travail.

De tegemoetkoming van het Asbestfonds ten gunste van de slachtoffers van mesothelioom is volledig cumuleerbaar met elke andere uitkering die krachtens een Belgische of buitenlandse wetgeving wordt toegekend. De tegemoetkomingen voor de andere aandoeningen worden verminderd wanneer het slachtoffer een schadeloosstelling geniet op grond van de wetgeving inzake beroepsziekten, inzake arbeidsongeschiktheid, of inzake ziekte of invaliditeit in de overheidssector, of van een schadeloosstelling toegekend door de onderneming die aansprakelijk is voor de schade (artikel 118).

De persoon die door het fonds schadeloos is gesteld omwille van mesothelioom of asbestose kan geen schadevergoeding meer vorderen van de aansprakelijke derde indien deze derde heeft bijgedragen tot de financiering van het Asbestfonds (artikel 122).

BEVOEGDHEID

In de verantwoording van het amendement wordt de bevoegdheid van de federale wetgever als volgt verduidelijkt:

«De maatregel zoals thans uitgewerkt behoort tot de materies die van de sociale zekerheidsaangelegenheden deel uitmaken en anderzijds (beoogt) de maatregel (...) de financiering langs de solidariteit van de schadeloosstelling van sommige schaden voortspuitend uit de blootstelling aan asbest».

Het is inderdaad zo dat de ontworpen regeling - meer dan in het ontwerp 41.622/1 het geval was - aanleunt bij de materie van de sociale zekerheid, gelet op de aangepaste financieringswijze welke ten aanzien van het Asbestfonds is uitgewerkt en die mede is gesteund op werkgeversbijdragen en die in voorkomend geval ook «langs de sociale zekerheid voor de zelfstandige werknemers» zal gebeuren.

De bestemmelingen van de tegemoetkoming door het Asbestfonds worden in de ontworpen regeling evenwel nog steeds op een algemene wijze omschreven en omvatten alle personen die door de beoogde ziektes zijn getroffen en hun rechthebbenden, zonder dat in dat verband van het voorafgaande vereiste van het bestaan van een arbeidsrechtelijke context ⁽⁵⁾ of een context van sociale zekerheid wordt uitgegaan ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Ook de ziektes die zijn opgelopen door personen die niet als werknemer met asbest in aanraking zijn gekomen, kunnen worden vergoed.

⁽⁶⁾ De vergoeding is niet per definitie bestemd om te voorzien in bijvoorbeeld een toestand van arbeidsongeschiktheid.

Sur ce dernier aspect, le régime en projet ne répond pas parfaitement à la notion de «sécurité sociale», telle que la section de législation du Conseil d'État l'a définie dans le passé ⁽⁷⁾.

Par contre, le régime en projet comporte, d'une manière plus explicite que dans le texte initial, des aspects qui renvoient à un régime de solidarité légal pour lesquels l'autorité fédérale peut être réputée compétente et qui sont visés à la fin du passage précité de l'avis 41.662/1, ainsi que dans la justification de l'amendement. Ainsi, l'objet du Fonds amiante est défini comme étant l'octroi d'«une indemnité en réparation des dommages résultant d'une exposition à l'amiante» (article 110, alinéa 2), l'intervention en cas de certaines maladies peut être réduite «proportionnellement au dommage subi» (article 117, § 1^{er}) et il est mis un terme, dans certaines conditions, à la possibilité de réclamer encore une indemnité au tiers responsable qui a contribué au Fonds amiante (article 122).

Bien que le régime en projet porte sur une matière hybride comportant des aspects multiples, dont les conséquences sur le plan des compétences appellent un examen plus approfondi que celui auquel le Conseil d'État, section de législation, a pu procéder dans le bref délai qui lui est imparti dans le cadre d'une demande d'avis urgente en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il semble que l'on puisse néanmoins considérer que par rapport aux articles correspondants du projet de loi-programme qui avait fait l'objet de l'avis 41.662/1, le texte amendé comporte plus d'éléments plaidant en faveur de la compétence du législateur fédéral.

⁽⁷⁾ Un régime de sécurité sociale implique, en principe, l'existence d'allocations versées à des personnes qui appartiennent ou qui ont appartenu à un groupe professionnel déterminé ou à leur ayants droit et, corrélativement, qui est également financé par des cotisations versées par les personnes qui appartiennent au groupe professionnel concerné et par leurs employeurs éventuels. Ce dernier élément explique d'ailleurs pourquoi les réserves faites en matière de compétence dans le domaine de la sécurité sociale ont été insérées dans l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, à titre d'exception aux compétences des régions en matière économique, même si elles s'appliquent également aux compétences des communautés ainsi qu'aux autres compétences des régions: un système qui repose sur les cotisations versées par les travailleurs et les employeurs et les cotisations versées par les indépendants a en effet une incidence sur le coût de production et, de ce fait, également sur le niveau des prix et porte dès lors atteinte à une union économique, fondement de la structure étatique belge (dans le même sens, voir notamment l'avis 29.847/1 que le Conseil d'État, section de législation, a donné le 9 mars 2000 sur une proposition de loi «instaurant le salaire éducation» (Doc. parl., Chambre, 1999-2000, n° 426/002)).

Wat dat laatste aspect betreft, beantwoordt de ontworpen regeling niet ten volle aan het begrip «sociale zekerheid», zoals dat in het verleden door de afdeling wetgeving van de Raad van State is omschreven ⁽⁷⁾.

Aan de andere kant sluit de ontworpen regeling, op een meer expliciete wijze dan in de initiële tekst het geval was, aspecten in zich die refereren aan een wettelijke solidariteitsregeling waarvoor de federale overheid bevoegd kan worden geacht en waarop wordt gedoeld aan het einde van de aangehaalde passus uit het advies 41.662/1, alsmede in de verantwoording van het amendement. Zo wordt het doel van het Asbestfonds omschreven als het toekennen van «een vergoeding (...) als schadeloosstelling voor de schade voortvloeiend uit een blootstelling aan asbest» (artikel 110, tweede lid), kan de tegemoetkoming in geval van bepaalde ziektes worden verminderd «naar verhouding van de geleden schade» (artikel 117, § 1) en wordt, onder bepaalde voorwaarden, een einde gemaakt aan de mogelijkheid om nog schadevergoeding te vorderen van de aansprakelijke derde die in het Asbestfonds heeft bijgedragen (artikel 122).

Alhoewel de ontworpen regeling betrekking heeft op een hybridische aangelegenheid die uiteenlopende aspecten bevat waarvan de bevoegdheidsrechtelijke consequenties een ruimer onderzoek impliceren dan de Raad van State, afdeling wetgeving, kan verrichten binnen het korte tijdsbestek van een spoedeisende adviesaanvraag met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, lijkt niettemin te mogen worden gesteld dat de geamendeerde tekst meer indicaties bevat voor de bevoegdheid van de federale wetgever dan het geval was in de overeenkomstige artikelen van het ontwerp van programmawet dat het voorwerp was van het advies 41.662/1.

⁽⁷⁾ Een socialezekerheidsregeling impliceert in beginsel het bestaan van tegemoetkomingen aan personen die behoren of die behoord hebben tot een bepaalde beroepsgroep of aan hun rechthebbenden en, daarmee samenhangend, die mede worden gefinancierd door bijdragen van de personen die tot de desbetreffende beroepsgroep behoren en van hun eventuele werkgevers. Dit laatste gegeven verklaart overigens waarom het bevoegdheidsvoorbehoud inzake sociale zekerheid is opgenomen in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheden inzake economie, al geldt het ook ten aanzien van de gemeenschapsbevoegdheden en de andere gewestbevoegdheden: een stelsel van werknemers- en werkgeversbijdragen en van bijdragen van zelfstandigen heeft immers een weerslag op de productiekost en daardoor ook op het prijspeil en raakt derhalve aan de economische unie waarop het Belgische staatsbestel is gesteund (in dezelfde zin zie o.m. het advies 29.847/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 9 maart 2000 uitbracht over een wetsvoorstel «tot invoering van het opvoedersloon» (Parl. St., Kamer, 1999-2000, nr. 426/2)).

EXAMEN DU TEXTE DE L'AMENDEMENT ⁽⁸⁾

Article 113

1. L'article 113, 2°, alinéa 2, du projet, charge le Roi de déterminer les catégories d'employeurs redevables de cotisations. Pareille délégation porte sur le champ d'application du régime en projet. En conséquence, le législateur devrait au moins fixer un certain nombre de critères permettant au Roi de déterminer les catégories d'employeurs qui doivent cotiser. En l'absence de tels critères, la délégation est sur ce point trop large et trop générale.

2. Pour un motif analogue à celui mentionné au point 1, on indiquera à l'article 113, 3°, du projet, les critères sur la base desquels le Roi peut décider de prévoir ou non un «financement par le biais de la sécurité sociale des travailleurs indépendants».

3. À la fin de l'article 113, 5°, du projet, on corrigera la référence à l'«article 120, § 2».

La chambre était composée de

Messieurs

M. VAN DAMME, président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, conseillers d'État,

A. SPRUYT,
M. TISON, assesseurs de la section
de législation,

Madame

G. VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AMENDEMENT ⁽⁸⁾

Artikel 113

1. In het tweede lid van artikel 113, 2°, van het ontwerp wordt de Koning opgedragen om de categorieën van werkgevers te bepalen die bijdragen verschuldigd zijn. Dergelijke delegatie houdt verband met het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Derhalve zouden door de wetgever ten minste een aantal criteria moeten worden aangegeven op grond waarvan de Koning de categorieën kan bepalen van werkgevers die tot bijdrage zijn gehouden. Bij gebreke daarvan is de delegatiebepaling op dat punt te ruim en te onbepaald.

2. Om een gelijkaardige reden als die vermeld onder 1, dient in artikel 113, 3°, van het ontwerp te worden aangegeven op grond van welke criteria de Koning kan beslissen om al dan niet te voorzien in een «financiering langs de sociale zekerheid voor de zelfstandige werknemers».

3. Aan het einde van artikel 113, 5°, van het ontwerp moet de verwijzing naar «artikel 120, § 2» worden gecorrigeerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

A. SPRUYT,
M. TISON, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouw

G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

⁽⁸⁾ Les observations portent exclusivement sur les dispositions qui sont nouvelles par rapport à celles inscrites dans le projet 41.662/1 et pour lesquelles il suffit de se reporter à l'avis que le Conseil d'État, section de législation, a rendu sur ce projet.

⁽⁸⁾ De opmerkingen hebben uitsluitend betrekking op de bepalingen die nieuw zijn in vergelijking met die welke zijn vervat in het ontwerp 41.662/1. Voor de andere bepalingen kan worden volstaan met een verwijzing naar het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, over dat ontwerp heeft uitgebracht.