RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.237/16
van 16 januari 2025

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006, de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, en van het koninklijk besluit van 28 april 2017 tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk, met het oog op de verbetering van de ondersteuning voor asbestslachtoffers en de financiering van het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-135/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.237/16
du 16 janvier 2025

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, et l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant le livre I^{er} Principes généraux du code du bien-être au travail, en vue d’améliorer la prise en charge des victimes de l’amiante et le financement du Fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024, n° 56-135/1)

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Op 27 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006, de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, en van het koninklijk besluit van 28 april 2017 tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk, met het oog op de verbetering van de ondersteuning voor asbestslachtoffers en de financiering van het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers' (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-135/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 9 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2025.

*

Le 27 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, et l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant le livre I^er^ Principes généraux du code du bien-être au travail, en vue d'améliorer la prise en charge des victimes de l'amiante et le financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024, n° 56-135/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 9 janvier 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2025.

*

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006, de wetten 'betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit', gecoördineerd op 3 juni 1970, en de Codex over het welzijn op het werk.

Artikel 113, derde en vierde lid,[2] van de voormelde programmawet, betreffende de taken van het Asbestfonds,[3] wordt aangepast (artikel 2 van het voorstel). In een nieuw artikel 116, 6°, wordt voorzien in bijkomende inkomsten van het Asbestfonds via door de Koning vast te stellen forfaitaire burgerlijke geldboetes (artikel 3). Artikel 116, 3°, wordt gewijzigd zodat de financiering van het Asbestfonds via het sociaal statuut van zelfstandigen wordt afgestemd op de lijst met ziekten waarvoor het Asbestfonds tussenkomt, bedoeld in artikel 118 (artikel 4). Het in te voegen artikel 123/1 strekt tot instelling van een gratis telefoonnummer voor personen die nuttige informatie over asbest zoeken (artikel 5). Het nieuwe artikel 125, § 2/1, maakt het mogelijk om een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering in te stellen tegen de aansprakelijke derde ten voordele van het slachtoffer of zijn erfgenamen die schadeloos werden gesteld bij toepassing van hoofdstuk VI of van een gelijkaardige buitenlandse wetgeving voor één van de ziekten bedoeld in artikel 118, wanneer die derde een onverschoonbare fout heeft begaan die blootstelling aan asbest inhoudt (artikelen 6 en 7). Het nieuwe artikel 133/1 regelt de verslaggeving over de werking en het financieringssysteem van het Asbestfonds (artikel 8). Het in te voegen artikel 133/2 betreft de registratie van een kopie van de asbestinventarissen van de werkgevers bij het Asbestfonds (artikel 9).

Artikel 51, § 1, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 wordt aangevuld met een punt 4°, ten gevolge waarvan ongeacht de uit deze wetten voortvloeiende rechten de rechtsvordering inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten behoeve van de getroffene of diens rechthebbenden mogelijk blijft tegen de personen bedoeld in de punten 1°, 2° en 3° (het ondernemingshoofd, de werklieden of aangestelden van de werkgever, en de personen aansprakelijk voor de beroepsziekte, buiten de werkgever en diens werklieden of aangestelden), wanneer zij een onverschoonbare fout hebben begaan die blootstelling aan een schadelijke invloed inhoudt (artikel 10).

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie opmerking 5.

[3] Namelijk het bij Fedris opgerichte "Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers" (artikel 113, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006).

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Er wordt een nieuwe zesde paragraaf ingevoegd in artikel I.4-92 van de Codex over het welzijn op het werk, naar luid waarvan de werkgever de werknemer die de onderneming verlaat schriftelijk op de hoogte dient te brengen van het bestaan van de bepalingen bedoeld in de eerste, tweede en vijfde paragraaf van die bepaling (artikel 11).

De Koning wordt gemachtigd om de bepalingen bedoeld in de artikelen 2, 8 en 10 van de aan te nemen wet te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen (artikel 12).

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari van het jaar volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 13).

ALGEMENE OPMERKING

3. De afdeling Wetgeving heeft op 22 december 2023 advies 74.594/16 uitgebracht over een voorstel dat een aantal met het voorliggende voorstel overeenstemmende bepalingen bevat.[4] De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar dat advies. Enkel de nieuw voorgestelde artikelen of de voorgestelde artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit dat eerdere advies, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift van het voorstel moet worden verwezen naar de Codex over het welzijn op het werk in plaats van naar het koninklijk besluit van 28 april 2017 waarbij die codex werd vastgesteld.

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 van het voorstel moet worden verwezen naar "het derde en het vierde lid" van artikel 113 van de programmawet (I) van 27 december 2006 in plaats van "§§ 3 en 4". Hetzelfde geldt voor het voorgestelde artikel 113, vierde lid, van dezelfde programmawet, waar moet worden verwezen naar "het derde lid" in plaats van "§ 3".

[4] Adv.RvS 74.594/16 van 22 december 2023 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006 en van het koninklijk besluit van 28 april 2017 tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk, met het oog op de verbetering van de ondersteuning voor asbestslachtoffers en de financiering van het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers', *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3504/2.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Artikel 3

6. Het voorgestelde artikel 116, 6°,[5-6] van de programmawet (I) van 27 december 2006 voorziet in bijkomende inkomsten van het Asbestfonds. Het gaat om forfaitaire burgerlijke boetes verschuldigd door de werkgever bedoeld in artikel 116, 1°, of door de aansprakelijke derde bedoeld in artikel 125, die krachtens een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing aansprakelijk wordt gesteld voor schade toegebracht aan de gezondheid van één of meer personen ten gevolge van blootstelling aan het asbestrisico, en wel sinds het algemeen asbestverbod in België van kracht is of, zo de blootstelling plaatsvond vóór het algemeen asbestverbod en in dezelfde gerechtelijke beslissing wordt vastgesteld dat de verantwoordelijke persoon op de hoogte was of had moeten zijn van de gezondheidsrisico's van de blootstelling aan asbest, vanaf de inwerkingtreding van dit artikel of, in voorkomend geval, vanaf de datum waarop de gerechtelijke beslissing in kracht van gewijsde gaat. Het bedrag van de boete wordt vastgesteld door de Koning.

Deze voorgestelde bepaling doet een verschil in behandeling ontstaan tussen werkgevers of aansprakelijke derden die door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing aansprakelijk werden gesteld voor schade, enerzijds, en werkgevers of aansprakelijke derden die dergelijke schade weliswaar hebben veroorzaakt, maar daarvoor (nog) niet op dergelijke wijze aansprakelijk werden gesteld, anderzijds. Dat is een objectief criterium van onderscheid, maar het is onduidelijk of daarmee, in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet--discriminatie, op een pertinente wijze alle relevante categorieën van personen worden aangewezen als schuldenaar van de forfaitaire burgerlijke boete.[7] Het verdient aanbeveling om tijdens de parlementaire bespreking te verduidelijken waarom dit onderscheid gerechtvaardigd is in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Artikelen 4 en 7

7. Vermits de artikelen 3 en 4 van het voorstel beide strekken tot wijziging van artikel 116 van de programmawet (I) van 27 december 2006, wordt de in artikel 4 van het voorstel voorgestelde wijziging het best geïntegreerd in artikel 3 ervan.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 6 en 7 van het voorstel, die beide strekken tot wijziging van artikel 125 van de voormelde programmawet.

[5] De Nederlandse en de Franse tekst van deze bepaling stemmen niet geheel overeen. Dat moet worden verholpen.

[6] In de inleidende zin van artikel 3 van het voorstel moet de verwijzing naar het "eerste lid" van artikel 116 van de programmawet (I) van 27 december 2006 worden weggelaten, aangezien die bepaling slechts uit één lid bestaat. Die bepaling werd overigens *vervangen* bij wet van 25 mei 2017, niet *gewijzigd* (zie ook artikel 4 van het voorstel).

[7] Vergelijk adv.RvS 74.594/16, opmerking 5.1.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Artikelen 6 en 10

8.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 125, § 2/1, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 blijft, in afwijking van de eerste paragraaf van die bepaling, een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering mogelijk tegen de aansprakelijke derde ten voordele van het slachtoffer of zijn erfgenamen die schadeloos werden gesteld bij toepassing van hoofdstuk VI of van een gelijkaardige buitenlandse wetgeving voor één van de ziekten bedoeld in artikel 118. Die vordering is mogelijk wanneer de derde een "onverschoonbare fout" heeft begaan die blootstelling aan asbest inhoudt. Volgens het tweede lid van die bepaling wordt een onverschoonbare fout beschouwd als een fout die de volgende elementen bevat: het vrijwillig handelen of nalaten door een veroorzaker die zich bewust is van het gevaar of die zich ervan bewust moet zijn, het ontbreken van een rechtvaardigingsgrond en het gebrek aan opzettelijkheid (artikel 6 van het voorstel).

Volgens de toelichting wordt de figuur van de "onverschoonbare fout" ontleend aan het Franse recht en is het de bedoeling van de stellers om, naast de uitzondering op de immuniteit van de aansprakelijke ingeval van opzettelijkheid, in een bijkomende vorderingsmogelijkheid te voorzien "tegen de partij die verantwoordelijk is voor het vergroten van het besmettingsrisico." Er is sprake van een onverschoonbare fout "wanneer de verantwoordelijke voor de fout op de hoogte was of had moeten zijn van het gevaar waaraan het slachtoffer van asbest was blootgesteld, en niet de nodige maatregelen heeft genomen om hem of haar te beschermen."[8]

8.2. De vraag rijst wat wordt bedoeld met een "vrijwillig" handelen of nalaten dat niet mag neerkomen op een "opzettelijkheid". Bovendien vraagt de Raad van State zich af hoe de aldus omschreven onverschoonbare fout zich precies onderscheidt van de gewone, per hypothese niet-opzettelijke fout (die gelet op artikel 125, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006 niet kan leiden tot aansprakelijkheid).[9] Dat wordt het best nog verduidelijkt tijdens de parlementaire bespreking.

Het voorgaande geldt des te meer, nu artikel 51, § 1, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 zodanig wordt gewijzigd dat ongeacht de uit die wetten voortvloeiende rechten, de rechtsvordering inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten behoeve van de getroffene of diens rechthebbenden mogelijk blijft tegen de personen bedoeld in 1°, 2° en 3° (namelijk het ondernemingshoofd, de werklieden of aangestelden van de werkgever, en de personen aansprakelijk voor de beroepsziekte, buiten de werkgever en diens werklieden of aangestelden), wanneer zij een onverschoonbare fout hebben begaan die blootstelling aan een schadelijke invloed inhoudt. De onverschoonbare fout wordt op dezelfde manier omschreven als in het voorgestelde artikel 125, § 2/1, van de voormelde programmawet (artikel 10 van het voorstel). In de toelichting wordt deze regeling verantwoord door de doelstelling elke discriminatie tussen beroeps- en

[8] *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-135/1, 29.

[9] Naar luid van artikel 44 van de wet van 7 februari 2024 'houdende boek 6 'Buitencontractuele aansprakelijkheid' van het Burgerlijk Wetboek' zijn de bepalingen van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de buitencontractuele aansprakelijkheid, dat met toepassing van artikel 45 van dezelfde wet in werking is getreden op 1 januari 2025, van toepassing op feiten die tot aansprakelijkheid kunnen leiden en die zich hebben voorgedaan na de inwerkingtreding van die wet. Ze zijn niet van toepassing op de toekomstige gevolgen van feiten die zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreding ervan. Voor die feiten is de invulling van het foutbegrip in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek dus nog relevant.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

niet-beroepsgebonden slachtoffers te voorkomen.[10] Het toepassingsgebied ervan strekt zich evenwel uit tot alle slachtoffers van beroepsziekten, met inbegrip van de niet door asbest veroorzaakte, zodat ze een mogelijk belangrijke beperking van de bestaande immuniteit van de voormelde categorieën van personen tot gevolg heeft. De vergoeding van schade die uit beroepsziekten voortkomt is vooralsnog immers gebaseerd op een wettelijke regeling (en verplichte socialezekerheidsbijdragen ter financiering ervan) krachtens dewelke een slachtoffer van een beroepsziekte een rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid alleen kan instellen tegen werkgevers of hun aangestelden die aansprakelijk zijn voor de beroepsziekte, indien die laatstgenoemden die beroepsziekte opzettelijk hebben veroorzaakt.[11]

Artikelen 8 en 9

9. De artikelen 8 en 9 van het voorstel strekken tot de invoeging van respectievelijk de artikelen 133/1 en 133/2 in afdeling 7 ("Slotbepaling") van hoofdstuk VI van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006. Het gaat echter niet om slotbepalingen. Ze horen veeleer thuis in afdeling 1 ("Opdracht en werking van het Asbestfonds").[12]

10. Naar luid van de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 133/1, laatste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 is Fedris verantwoordelijk voor de productie en verspreiding van het jaarlijks verslag over de werking en het financieringssysteem van het Asbestfonds. Volgens de Franse tekst betreft het echter "[l]es modalités concernant la réalisation et la diffusion de ce rapport", wat suggereert dat in dat verband nog nadere regels dienen te worden bepaald.

Die discordantie moet worden verholpen. In zoverre het de bedoeling is dat effectief nog nadere regels over de verslaggeving worden bepaald, moet bovendien worden opgemerkt dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals Fedris, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen, omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[13] In voorkomend geval

[10] *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-135/1, 31.

[11] De vraag rijst bovendien of in voorkomend geval artikel 14, § 1, van de wet van 3 juli 1967 'betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector' in dezelfde zin moet worden gewijzigd.

[12] Gelet op artikel 113, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 wordt in beide voorgestelde artikelen overigens het best verwezen naar "het Asbestfonds" in plaats van naar "het Schadeloosstelling[s]fonds voor asbestslachtoffers".

[13] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

verduidelijken de stellers van het voorstel dus ook het best tijdens de parlementaire bespreking, binnen die grenzen, om wat voor nadere regels het gaat.

11. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 133/2, laatste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 wordt de Koning gemachtigd om de "procedures" voor de registratie en het beheer van de asbestinventarissen te bepalen. In de Franse tekst betreft die machtiging meer in het algemeen de "modalités" ("nadere regels") daarvan. Die discordantie moet worden verholpen.

Artikel 10

12. In de Nederlandse tekst van artikel 10 van het voorstel dient de datum van het koninklijk besluit van "23 november" te worden aangevuld met een vermelding van het jaartal 2017.

Artikel 11

13. In de inleidende zin van artikel 11 van het voorstel moet worden verwezen naar artikel I.4-92 van de Codex over het welzijn op het werk, in plaats van het koninklijk besluit van 28 april 2017 waarbij die codex werd vastgesteld.[14]

Artikel 12

14. Artikel 12 van het voorstel machtigt de Koning om de bepalingen bedoeld in de artikelen 2, 8 en 10 te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen. De vraag rijst echter of het niet veeleer de bedoeling is om de Koning daartoe te machtigen met betrekking tot de bepaling bedoeld in artikel 11.

beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: "De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: "Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen." Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: "Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld."

[14] Die bepaling werd overigens het laatst gewijzigd bij koninklijk besluit van 14 mei 2019, niet bij wet van 5 mei 2019.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Er moet bovendien op worden gewezen dat de Koning met de voorgestelde bepaling enkel de formele toelating zou krijgen om die bepaling aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elke andere bepaling van het betrokken besluit.

*

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970, et le Code du bien-être au travail.

La proposition adapte l'article 113, alinéas 3 et 4 [2], de la loi-programme précitée, relatif aux missions du Fonds amiante [3] (article 2 de la proposition). Un nouvel article 116, 6°, prévoit des ressources supplémentaires pour le Fonds amiante via des amendes civiles forfaitaires à déterminer par le Roi (article 3). L'article 116, 3°, est modifié de telle sorte que le financement du Fonds amiante par le biais du statut social des travailleurs indépendants soit établi en tenant compte de la liste des maladies pour lesquelles le Fonds amiante intervient, laquelle est visée à l'article 118 (article 4). L'article 123/1, à insérer, vise à instaurer un numéro vert gratuit à destination des personnes cherchant de l'information utile sur l'amiante (article 5). Le nouvel article 125/1, § 2/1, permet d'intenter une action en responsabilité civile contre le tiers responsable au profit de la victime ou de ses ayants droit qui ont été indemnisés en application du chapitre VI ou d'une législation étrangère équivalente pour une des maladies visées à l'article 118, lorsque ce tiers s'est rendu responsable d'une faute inexcusable d'exposition à l'amiante (articles 6 et 7). Le nouvel article 133/1 règlemente le rapport établi sur le fonctionnement et le système de financement du Fonds amiante (article 8). L'article 133/2, à insérer, porte sur l'enregistrement auprès du Fonds amiante d'une copie des inventaires amiante des employeurs (article 9).

L'article 51, § 1er, des lois coordonnées du 3 juin 1970 est complété par un 4°, dont il résulte qu'indépendamment des droits découlant de ces lois, l'action en responsabilité civile reste ouverte au profit de la victime et de ses ayants droit contre les personnes visées aux 1°, 2° et 3° (le chef d'entreprise, les ouvriers ou préposés du chef d'entreprise, et les personnes autres que le chef d'entreprise, ses ouvriers ou préposés, à condition qu'elles soient responsables de la maladie professionnelle), lorsque celles-ci sont responsables d'une faute inexcusable d'exposition à une influence nocive (article 10).

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Voir l'observation 5.

[3] À savoir le « Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante » créé au sein de Fedris (article 113, alinéa 1er, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006).

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Dans l'article I.4-92 du Code du bien-être au travail est inséré un nouveau paragraphe 6 aux termes duquel l'employeur doit informer par écrit le travailleur qui quitte l'entreprise de l'existence des dispositions visées aux paragraphes 1er, 2 et 5 de cette disposition (article 11).

Le Roi est habilité à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions visées aux articles 2, 8 et 10 de la loi à adopter (article 12).

La loi à adopter entre en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit celle de sa publication au *Moniteur belge* (article 13).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le 22 décembre 2023, la section de législation a donné l'avis 74.594/16 sur une proposition contenant un certain nombre de dispositions correspondant à celles de la proposition à l'examen [4]. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à cet avis. Seuls sont examinés les nouveaux articles proposés ou les articles proposés qui vont au-delà de la prise en compte des observations formulées dans cet avis antérieur, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme nouveaux.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé de la proposition doit faire référence au Code du bien-être au travail plutôt qu'à l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant ce code.

Article 2

5. Le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2 de la proposition doit faire référence aux « het derde en het vierde lid » de l'article 113 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 au lieu des « §§ 3 en 4 ». Il en va de même pour l'article 113, alinéa 4, proposé, de la même loi-programme, lequel doit faire référence à « het derde lid » plutôt qu'au « § 3 ».

[4] Avis C.E. 74.594/16 du 22 décembre 2023 sur une proposition de loi 'modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant le livre 1er Principes généraux du code du bien-être au travail, en vue d'améliorer la prise en charge des victimes de l'amiante et le financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3504/2.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

Article 3

6. L'article 116, 6°, proposé [5-6], de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 prévoit des ressources supplémentaires pour le Fonds amiante. Il s'agit d'amendes civiles forfaitaires dont l'employeur visé à l'article 116, 1°, ou le tiers responsable visé à l'article 125, qui, en vertu d'une décision judiciaire définitive, est reconnu responsable des dégâts occasionnés à la santé d'une ou de plusieurs personnes à la suite de l'exposition au risque de l'amiante, et ce depuis l'interdiction générale de l'amiante en Belgique, ou en cas d'exposition survenue avant l'interdiction générale de l'amiante, lorsque la même décision judiciaire établit que le responsable était ou aurait dû être conscient des risques pour la santé d'une exposition à l'amiante, sont redevables, à partir de l'entrée en vigueur de cet article ou, le cas échéant, à partir de la date à laquelle la décision judiciaire est coulée en force de chose jugée. Le montant de l'amende est déterminé par le Roi.

Cette disposition proposée crée une différence de traitement entre, d'une part, les employeurs ou les tiers responsables qui ont été reconnus responsables de dommages par une décision judiciaire définitive, et, d'autre part, les employeurs ou tiers responsables qui ont certes occasionnés de tels dommages, mais qui n'ont pas (encore) été reconnus responsables de cette manière de ces dommages. Il s'agit d'un critère de distinction objectif, mais on n'aperçoit pas si, à la lumière des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ce critère identifie de manière pertinente toutes les catégories de personnes concernées en tant que débiteurs de l'amende civile forfaitaire [7]. Il est recommandé de préciser au cours des travaux préparatoires pourquoi cette distinction se justifie au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Articles 4 et 7

7. Les articles 3 et 4 de la proposition ayant tous deux pour objet de modifier l'article 116 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, il vaudrait mieux intégrer la modification proposée à l'article 4 de la proposition dans son article 3.

Il en va de même des articles 6 et 7 de la proposition, qui visent tous deux à modifier l'article 125 de la loi-programme précitée.

Articles 6 et 10

8.1. L'article 125, § 2/1, alinéa 1er, proposé, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 prévoit que par dérogation au paragraphe 1er de cette disposition, l'action en responsabilité civile contre le tiers responsable reste ouverte au profit de la victime ou de ses ayants droit qui ont été indemnisés en application du chapitre VI ou d'une législation étrangère équivalente

[5] Les versions française et néerlandaise de cette disposition ne concordent pas parfaitement. Il convient d'y remédier.

[6] Dans la phrase liminaire de l'article 3 de la proposition, la référence à « l'alinéa 1er » de l'article 116 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 doit être omise étant donné que cette disposition ne contient qu'un seul alinéa. Cette disposition a en outre été *remplacée*, non pas *modifiée*, par la loi du 25 mai 2017 (voir aussi article 4 de la proposition).

[7] Comparer avec l'avis C.E. 74.594/16, observation 5.1.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

pour une des maladies visées à l'article 118. Cette action est possible lorsque le tiers s'est rendu responsable d'une « faute inexcusable » d'exposition à l'amiante. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, est considérée comme une faute inexcusable une faute pour laquelle les éléments suivants sont rencontrés : un acte ou une omission volontaire, de la part d'un auteur ayant conscience du danger ou qui doit en être conscient, l'absence de cause justificative et le défaut d'intentionnalité (article 6 de la proposition).

D'après les développements, la notion de « faute inexcusable » est empruntée au droit français et l'objectif des auteurs est de prévoir, outre la dérogation à l'immunité du responsable en cas d'intentionnalité, une possibilité d'action supplémentaire « contre le responsable de l'augmentation du risque de contamination ». Est réputée exister la faute inexcusable « lorsque le responsable de la faute avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé la victime de l'amiante, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver » [8].

8.2. La question se pose de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par un acte ou une omission « volontaire » qui ne peut pas relever de l'« intentionnalité ». Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la manière dont la faute inexcusable ainsi définie se distingue précisément de la faute ordinaire, par hypothèse non intentionnelle (qui ne peut donner lieu à une responsabilité au regard de l'article 125, § 1er, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006) [9]. Mieux vaudrait préciser ce point durant les débats parlementaires.

C'est d'autant plus vrai vu que l'article 51, § 1er, des lois coordonnées du 3 juin 1970 est modifié de telle sorte que, indépendamment des droits découlant de ces lois, l'action en responsabilité civile reste ouverte au profit de la victime et de ses ayants droit contre les personnes visées aux 1°, 2° et 3° (à savoir le chef d'entreprise, les ouvriers ou préposés du chef d'entreprise, et les personnes autres que le chef d'entreprise, ses ouvriers ou préposés, à condition qu'elles soient responsables de la maladie professionnelle), lorsque celles-ci se sont responsables d'une faute inexcusable d'exposition à une influence nocive. La faute inexcusable est définie de la même manière que dans l'article 125, § 2/1, proposé, de la loi-programme précitée (article 10 de la proposition). Ce dispositif est justifié dans les développements par l'objectif de prévenir toute discrimination entre les victimes professionnelles et non professionnelles [10]. Son champ d'application s'étend cependant à toutes les victimes de maladies professionnelles, y compris celles qui ne sont pas causées par l'amiante, de sorte qu'il a pour conséquence de limiter, le cas échéant, considérablement l'immunité existante des catégories de personnes précitées. En effet, l'indemnisation des dommages résultant de maladies professionnelles se base pour l'instant sur un régime légal (et les cotisations de sécurité sociale obligatoires pour son financement) en vertu duquel une victime d'une maladie professionnelle ne peut intenter une action en responsabilité

[8] *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-135/1, p. 29.

[9] Aux termes de l'article 44 de la loi du 7 février 2024 'portant le livre 6 'La responsabilité extracontractuelle' du Code civil', les dispositions du livre 6 du Code civil, relatives à la responsabilité extracontractuelle, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2025 en application de l'article 45 de la même loi, s'appliquent aux faits pouvant générer une responsabilité qui se sont produits après l'entrée en vigueur de cette loi. Elles ne s'appliquent pas aux effets futurs de faits qui se sont produits avant son entrée en vigueur. Pour ces faits, l'interprétation de la notion de faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil est donc encore pertinente.

[10] *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-135/1, p. 31.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

civile contre les employeurs ou leurs préposés qui sont responsables de la maladie professionnelle que si ces derniers ont intentionnellement provoqué cette maladie professionnelle [11].

Article 8 et 9

9. Les articles 8 et 9 de la proposition visent à insérer respectivement les articles 133/1 et 133/2 dans la section 7 (« Disposition finale ») du chapitre VI du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Il ne s'agit toutefois pas de dispositions finales. Elles auraient plutôt leur place dans la section 1re (« Mission et fonctionnement du Fonds amiante ») [12].

10. Aux termes du texte néerlandais de l'article 133/1, dernier alinéa, proposé, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, la réalisation et de la diffusion du rapport annuel sur le fonctionnement et le système de financement du Fonds amiante sont confiées à Fedris. Or il s'agit selon le texte français « [d]es modalités concernant la réalisation et la diffusion de ce rapport », ce qui laisse entendre que des modalités doivent encore être établies en la matière.

Il convient d'éliminer cette discordance. Dans la mesure où l'intention est effectivement de fixer encore les modalités d'établissement du rapport, il y a en outre lieu d'observer que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, tel que Fedris, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique [13]. Le cas échéant, il est préférable que les auteurs de la proposition précisent donc aussi dans ces limites, durant les débats parlementaires, de quelles modalités il s'agit.

---

[11] La question se pose en outre de savoir si, le cas échéant, l'article 14, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 'sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public' doit être modifié dans le même sens.

[12] Vu l'article 113, alinéa 1er, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, mieux vaudrait par ailleurs faire référence dans les deux articles proposés au « Fonds amiante » plutôt qu'au « Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ».

[13] Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡

11. Le texte néerlandais de l'article 133/2, dernier alinéa, proposé, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 habilite le Roi à déterminer les « procedures » (« procédures ») liées à l'enregistrement et à la gestion des inventaires amiante. Or, dans le texte français, cette habilitation concerne de manière plus générale les « modalités » à cet égard. Il convient d'éliminer cette discordance.

Article 10

12. Dans le texte néerlandais de l'article 10 de la proposition, la date de l'arrêté royal du « 23 november » doit être complétée par la mention du millésime 2017.

Article 11

13. La phrase liminaire de l'article 11 de la proposition doit faire référence à l'article I.4-92 du Code du bien-être au travail plutôt qu'à l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant ce code [14].

Article 12

14. L'article 12 de la proposition habilite le Roi à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions visées aux articles 2, 8 et 10. La question se pose toutefois de savoir si l'intention n'est pas plutôt d'habiliter le Roi à cet effet en ce qui concerne la disposition visée à l'article 11.

En outre, il convient de souligner qu'avec la disposition proposée, seule une autorisation formelle est conférée au Roi en vue d'adapter cette disposition, sans qu'il soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Wouter PAS

toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

[14] Cette disposition a par ailleurs été modifiée en dernier lieu par l'arrêté royal du 14 mai 2019, et non par la loi du 5 mai 2019.

‡LW-CGBZIDJDI-HHCDHVT‡