



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.623/2
du 11 janvier 2022

advies 70.623/2
van 11 januari 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘relatif à la responsabilisation
des travailleurs dans le
cadre des
« Trajets Retour Au Travail »’

een voorontwerp van wet
‘betreffende responsabilisering
van de werknemers in het
kader van de
“Terug-naar-werken-trajecten”’

Le 6 décembre 2021, 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 avant-projet de loi 'relatif à la responsabilisation des travailleurs dans le cadre des « Trajets Retour Au Travail »'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 janvier 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 janvier 2022.

*

Op 6 december 2021 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 voorontwerp van wet 'betreffende responsabilisering van de werknemers in het kader van de "Terug-naar-werken-trajecten"'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 januari 2022.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis du Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés a été demandé le 19 octobre 2021 par l'auteur du projet.

Lors de sa réunion du 20 octobre 2021, le Comité concerné conclut comme suit l'examen de cette demande d'avis :

« Het Beheerscomité brengt geen advies uit over de ontwerptekst die bij de nota is gevoegd. Het formuleert het uitdrukkelijke verzoek dat op inhoudelijk vlak een volledig beeld wordt gegeven van alle verschillende maatregelen inzake responsabilisering. Wat het aspect van de timing betreft, is er de vraag om enerzijds de waarde van het overleg helemaal in ere te houden en anderzijds rekening te houden met de nodige tijd die vereist is voor de verzekeringsinstellingen om de in voorkomend geval besliste maatregelen te implementeren, hetgeen ook noopt tot een bijkomende termijn ».

L'avis dont question n'ayant pas été rendu, la formalité doit être considérée comme n'étant pas accomplie.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'accomplir cette formalité préalable obligatoire.

Si l'accomplissement de cette formalité devait aboutir à des modifications de l'avant-projet sur des points, touchant au fond, autres que ceux faisant l'objet du présent avis, la section de législation devrait être consultée sur ces modifications conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Dans l'état actuel de la législation, l'article 100 de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi coordonnée »), a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 décembre 2021.

Il convient donc de remplacer, à la fin de la phrase introductive, les mots « 24 décembre 2020 » par les mots « 12 décembre 2021 ».

Articles 2 et 3

En vertu de l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 2, première phrase, en projet de la loi coordonnée,

« [l]e Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées quand le titulaire en incapacité de travail est absent sans justification valable à l'examen médical, visé à l'alinéa 1^{er}, 1^o[,] ou au premier moment de contact, visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o ».

Cette habilitation permet indirectement au Roi de sanctionner les titulaires ne remplissant pas l'obligation qui leur serait faite de donner suite à la convocation du médecin-conseil à l'examen médical ou à la convocation du « Coordinateur Retour Au Travail » pour un premier moment de contact.

La question se pose de l'articulation de ce régime éventuel de sanction avec le dispositif général de sanction énoncé par l'article 134, § 2, de la même loi, aux termes duquel

« [l]'octroi des indemnités prévues au titre IV est supprimé aussi longtemps que le bénéficiaire ne répond pas aux obligations de contrôle qui lui sont imposées par toute personne compétente en vertu de la présente loi coordonnée ».

Cette articulation est expressément assurée par la modification apportée à cette disposition par l'article 3 de l'avant-projet de loi mais uniquement pour ce qui concerne les effets de l'absence du bénéficiaire à l'examen médical organisé par le médecin-conseil en vertu de l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet.

Le commentaire de l'article 3 s'en explique en ce sens dans les termes suivants :

« Cet article modifie l'article 134, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994. Cette modification a notamment pour objectif de préciser que la 'règle générale' prévoyant que l'octroi des indemnités d'incapacité de travail est supprimé aussi longtemps que le titulaire ne répond pas aux obligations de contrôle qui lui sont imposées par toute personne compétente en vertu de la présente loi coordonnée, n'est pas d'application dans l'hypothèse où le titulaire est absent à l'examen médical organisé par le médecin-conseil lorsque les données requises pour l'évaluation de ses capacités restantes n'ont pas été fournies, malgré l'assistance offerte par le 'Coordinateur Retour Au Travail' (situation visée à l'alinéa 1, 1^o, du paragraphe 1^{er}/4 qui est inséré dans l'article 100 de la loi coordonnée précitée). Dans le cadre de cette situation,

il est, en effet, prévu une 'règle spécifique' octroyant la compétence au Roi de déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées quand le titulaire reconnu en incapacité de travail est absent sans justification valable à l'examen médical précité ».

Dès lors que la « règle spécifique » de l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 2, en projet de la loi coordonnée permet également au Roi d'énoncer, fût-ce indirectement, un régime de sanction pour le manquement à l'obligation énoncée au 2^o de l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 1^{er}, en projet, à savoir le fait de ne pas avoir donné suite à la convocation du « Coordinateur Retour Au Travail » pour un premier moment de contact, l'articulation entre l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 2, en projet et l'article 134, § 2, de la loi coordonnée doit également être organisée de manière claire pour ce cas de figure. Il semble pouvoir être déduit du commentaire précité que l'article 134, § 2 de la loi coordonnée n'a pas vocation à s'appliquer aux cas dans lesquels le titulaire en incapacité de travail est absent sans justification valable au premier moment de contact avec le « Coordinateur Retour Au Travail » visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o, de l'article 100, § 1^{er}/4, en projet ; si c'est ainsi que l'auteur de l'avant-projet entend assurer cette articulation, cela devrait être expressément précisé à tout le moins dans le commentaire de la disposition.

Article 2

À la fin de l'alinéa 1^{er}, 1^o, le membre de phrase « , malgré le soutien offert par le 'Coordinateur Retour Au Travail' » est dépourvu de portée normative et sera omis.

Article 4

Les mots « Le présent chapitre » seront remplacés par les mots « La présente loi ».

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het advies van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor werknemers is door de steller van het ontwerp gevraagd op 19 oktober 2021.

Het betrokken Comité heeft tijdens zijn vergadering van 20 oktober 2021 na die adviesaanvraag te hebben onderzocht, het volgende geconcludeerd:

“Het Beheerscomité brengt geen advies uit over de ontwerptekst die bij de nota is gevoegd. Het formuleert het uitdrukkelijke verzoek dat op inhoudelijk vlak een volledig beeld wordt gegeven van alle verschillende maatregelen inzake responsabilisering. Wat het aspect van de timing betreft, is er de vraag om enerzijds de waarde van het overleg helemaal in ere te houden en anderzijds rekening te houden met de nodige tijd die vereist is voor de verzekeringsinstellingen om de in voorkomend geval besliste maatregelen te implementeren, hetgeen ook noopt tot een bijkomende termijn.”

Aangezien het advies waarvan sprake is niet werd gegeven, dient het vormvereiste als niet-ervuld te worden beschouwd.

De steller van het voorontwerp dient dat verplicht voorafgaand vormvereiste te vervullen.

Indien het voorontwerp ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste nog andere inhoudelijke wijzigingen zou ondergaan dan die welke ter sprake komen in dit advies, dienen die wijzigingen voorgelegd te worden aan de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Bij de huidige stand van de wetgeving is artikel 100 van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: “de gecoördineerde wet”), laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 december 2021.

Aan het einde van de inleidende zin behoren derhalve de woorden “24 december 2020” vervangen te worden door de woorden “12 december 2021”.

Artikelen 2 en 3

Het ontworpen artikel 100, § 1/4, tweede lid, eerste zin, van de gecoördineerde wet, luidt als volgt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen worden toegekend wanneer de arbeidsongeschikte gerechtigde zonder geldige rechtvaardiging afwezig is op het medisch onderzoek, bedoeld in het eerste lid, 1^o[,] of op het eerste contactmoment, bedoeld in het eerste lid, 2^o.”

Deze machtiging biedt de Koning onrechtstreeks de mogelijkheid sancties op te leggen aan de gerechtigden die niet voldoen aan de hun opgelegde verplichting om gevolg te geven aan de uitnodiging van de adviserend arts voor een medisch onderzoek of aan de uitnodiging van de “Terug-Naar-Werk-coördinator” voor een eerste contactmoment.

Er rijzen vragen wat betreft de onderlinge verhouding tussen deze mogelijke sanctieregeling en de algemene sanctieregels zoals vermeld in artikel 134, § 2, van dezelfde wet, dat luidt als volgt:

“De toekenning van de uitkeringen die onder titel IV zijn bepaald, wordt stopgezet zolang de gerechtigde niet voldoet aan de controleverplichtingen welke hem door iedere krachtens de gecoördineerde wet bevoegde persoon worden opgelegd.”

Die verhouding wordt uitdrukkelijk geregeld met de wijziging die bij artikel 3 van het voorontwerp van wet wordt aangebracht in die bepaling, maar dan uitsluitend voor wat betreft de gevolgen van de afwezigheid van de gerechtigde op het medisch onderzoek georganiseerd door de adviserend arts krachtens het ontworpen artikel 100, § 1/4, eerste lid, 1^o.

In de toelichting bij artikel 3 wordt in dat verband het volgende gesteld:

“Dit artikel wijzigt artikel 134, § 2 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Deze wijziging heeft meer bepaald tot doel om te verduidelijken dat de “algemene regel” die bepaalt dat de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt stopgezet zolang de gerechtigde niet voldoet aan de controleverplichtingen die hem door iedere krachtens deze gecoördineerde wet bevoegde persoon worden opgelegd, niet van toepassing is in de situatie

van een afwezigheid van de gerechtigde op het medisch onderzoek georganiseerd door de adviserend arts als de voor de inschatting van zijn restcapaciteiten vereiste gegevens, ondanks de geboden ondersteuning door de ‘Terug Naar Werkcoördinator’, niet zijn bezorgd (situatie bedoeld in het eerste lid, 1°, van de paragraaf 1/4 die in artikel 100 van de voormelde gecoördineerde wet wordt ingevoegd). In het kader van deze situatie wordt immers een ‘specifieke regel’ bepaald die aan de Koning de bevoegdheid verleen[t] om te bepalen, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen worden toegekend wanneer de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde zonder geldige rechtvaardiging afwezig is op het voormelde medische onderzoek.”

Aangezien de “specifieke regel” vervat in het ontworpen artikel 100, § 1/4, tweede lid, van de gecoördineerde wet de Koning eveneens de mogelijkheid biedt om, zij het onrechtstreeks, een sanctieregeling vast te stellen voor het niet-nakomen van de verplichting waarvan sprake is in de bepaling onder 2° van het ontworpen artikel 100, § 1/4, eerste lid, dus voor het feit dat geen gevolg is gegeven aan de uitnodiging van de “Terug-Naar-Werk-coördinator” voor een eerste contactmoment, dient de onderlinge verhouding tussen het ontworpen artikel 100, § 1/4, tweede lid, en artikel 134, § 2, van de gecoördineerde wet eveneens duidelijk geregeld te worden voor dit specifieke geval. Uit de voornoemde toelichting lijkt afgeleid te kunnen worden dat het niet de bedoeling is dat artikel 134, § 2, van de gecoördineerde wet van toepassing is op de gevallen waarin de arbeidsongeschikte gerechtigde zonder geldige reden afwezig is op het eerste contactmoment met de “Terug-Naar-Werk-coördinator”, bedoeld in het eerste lid, 2°, van het ontworpen artikel 100, § 1/4; indien dat de onderlinge verhouding is die de steller van het voorontwerp voor ogen heeft, moet dat uitdrukkelijk gepreciseerd worden, op zijn minst in de toelichting bij de bepaling.

Artikel 2

In het eerste lid, 1°, *in fine*, heeft de zinsnede “, ondanks de geboden ondersteuning door de “Terug-Naar-Werk-coördinator,” geen regelgevende kracht en moet die dus worden weggelaten.

Artikel 4

De woorden “Dit hoofdstuk” dienen vervangen te worden door de woorden “Deze wet”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT