



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.236/1
van 27 december 2024

avis 77.236/1
du 27 décembre 2024

over

sur

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst, de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970 om dekking te bieden tegen beroepsrisico's voor burgers in dienst’ (*Parl.St. Kamer* 2024-25, nr. 56-338/1)

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 15 mai 2024 instaurant un Service citoyen, la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et les lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci en vue de prévoir une couverture contre les risques professionnels en faveur des citoyens en service’ (*Doc. Parl., Chambre*, 2024-2025, n° 56-338/1)

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 wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst, de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970 om dekking te bieden tegen beroepsrisico's voor burgers in dienst’ (*Parl.St. Kamer* 2024-25, nr. 56-338/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2024.

*

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 du 15 mai 2024 instaurant un Service citoyen, la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et les lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci en vue de prévoir une couverture contre les risques professionnels en faveur des citoyens en service’ (*Doc. Parl., Chambre*, 2024-2025, n° 56-338/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 17 décembre 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. De artikelen 29 en 30 van de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een Samenlevingsdienst’ brachten de burgers in dienst, dit zijn de burgers die zich engageren voor de Samenlevingsdienst, onder het toepassingsgebied van respectievelijk de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en de wetten ‘betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970’ (hierna: beroepsziektenwet). Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om voor een aantal aspecten van de arbeidsongevallenwet en de beroepsziektenwet specifieke bepalingen aan te nemen die gelden voor de burgers in dienst.

2.2. In de eerste plaats wijzigt het voorstel artikel 4 van de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een Samenlevingsdienst’ om te verduidelijken dat met het oog op de toepassing van de arbeidsongevallenwet het Agentschap van de Samenlevingsdienst wordt ingeschreven bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: RSZ) en dat het reeds genoemde agentschap de plicht heeft om een arbeidsongevallenverzekering te sluiten (artikel 2).

In de tweede plaats brengt het voorstel verschillende wijzigingen aan in de arbeidsongevallenwet. Er wordt verduidelijkt wie in de context van de samenlevingsdienst als werknemer en werkgever worden beschouwd (artikel 4), en de arbeidsongevallenwet wordt toepasselijk gemaakt op de werkgever van de personen die een samenlevingsdienst uitvoeren (artikel 3). Hierdoor wordt het Agentschap van de Samenlevingsdienst als werkgever van de burger in dienst beschouwd. Verder worden ongevallen die burgers in dienst overkomen, uitgesloten van de regeling die erin voorziet dat de in kapitaal omgezette rente niet wordt uitbetaald aan de ascendenten waarvan de getroffen niet de belangrijkste kostwinner was op het ogenblik van diens ongeval, maar wordt gestort aan Fedris (artikel 5). Tevens wordt een nieuwe afdeling 5 ingevoegd in hoofdstuk IV van de arbeidsongevallenwet (artikel 6), dat een bijzondere regeling bevat voor burgers in dienst, die afwijkt van de algemene regeling wat betreft vergoedingen voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid, de tussenkomst in de kosten van geneeskundige verzorging en het basisloon voor de berekening van de vergoedingen (artikel 7).

Ten derde wijzigt het voorstel van wet de beroepsziektenwet. Er wordt bepaald dat het voordeel van de schadeloosstelling voor beroepsziekten is gewaarborgd aan de burgers in dienst en dat hiervoor geen bijdrage verschuldigd is (artikel 8). Tot slot wordt er bepaald dat het basisloon voor de berekening van de vergoedingen van burgers in dienst wordt berekend volgens de wijze bedoeld in artikel 38/1 van de arbeidsongevallenwet (artikel 9).

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het voorgestelde artikel 4, § 1/1, van de wet van 15 mei 2024 voorziet erin dat het Agentschap wordt ingeschreven bij de RSZ en deze laatste “de aangifte betreffende de burger in dienst” bezorgt.

Mogelijk doelen de stellers met “de aangifte betreffende de burger in dienst” op de in het – bij wet van 24 februari 2003 bekrachtigde – koninklijk besluit van 5 november 2002 ‘tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ bedoelde aangiftes van indiensttreding en uitdiensttreding, aangezien lijkt te kunnen worden aangenomen dat het koninklijk besluit van 5 november 2002 krachtens artikel 1 ervan van toepassing is op het Agentschap en de burgers in dienst. Als dat het geval is, strekt het tot aanbeveling om in het voorgestelde artikel 4, § 1/1, van de wet van 15 mei 2024 uitdrukkelijk te verwijzen naar het koninklijk besluit van 5 november 2002.

Als het daarentegen een andere – nieuw soort – aangifte betreft, verdient het aanbeveling te verduidelijken welke gegevens het Agentschap dient aan te geven en in welke gevallen, wanneer de gegevens (uiterlijk) moeten worden aangegeven en of het een eenmalige dan wel periodieke aangifte betreft.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorstel dient het woord “verrichten” te worden weggelaten.

Artikel 4

5. In artikel 4, 1°, van het voorstel worden de woorden “personen die Samenlevingsdienst verrichten” ingevoegd, terwijl in artikel 6 van het voorstel, dat eveneens naar artikel 1/2 van de arbeidsongevallenwet verwijst, de woorden “burgers in dienst” worden gebruikt. Aangezien in artikel 2, 2°, van de wet van 15 mei 2024 een omschrijving is opgenomen van het begrip “burgers in dienst”, verdient het aanbeveling om die woorden ook te gebruiken in artikel 4, 1°, van het voorstel.

Vastgesteld dient evenwel te worden dat in het huidige artikel 1/2 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, dat bij artikel 3 van het voorstel wordt gewijzigd, ook sprake is van “de personen die een samenlevingsdienst uitvoeren”. Het verdient aanbeveling om de gelegenheid te baat te nemen om die bewoordingen eveneens te vervangen door de woorden “de burgers in dienst”.

Artikel 5

6. Overeenkomstig de beginselen inzake wetgevingstechniek,² verdient het aanbeveling om artikel 5 van het voorstel als volgt te formuleren:

“In artikel 59^{quinquies}, tweede lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 21 december 2018, worden de woorden ‘en artikel 1/2’ ingevoegd tussen de woorden ‘de in artikel 1/1’ en de woorden ‘bedoelde personen’.”

Artikel 6

7. Aangezien hoofdstuk IV van de arbeidsongevallenwet van meet af aan deel uitmaakt van de arbeidsongevallenwet, dient in artikel 6 van het voorstel de zinsnede “, ingevoegd bij de wet van 21 december 2018,” te worden weggelaten.

Artikel 7

8. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 86/2 van de arbeidsongevallenwet is sprake van “[d]e bijzondere regeling, bedoeld in artikel 1/2”. Artikel 1/2 van de arbeidsongevallenwet, zoals gewijzigd door artikel 3 van het voorstel, bepaalt enkel dat de arbeidsongevallenwet eveneens toepassing vindt op de burgers in dienst in de zin van de wet van 15 mei 2024, en bevat geen bijzondere regeling. Mogelijk wordt bedoeld te verwijzen naar “*de burgers in dienst* bedoeld in artikel 1/2”, zoals gebeurt in het opschrift van de bij artikel 6 ingevoegde afdeling 5.

In elk geval dient de tekst van artikel 7 van het voorstel te worden aangepast.

Artikel 8

9. Overeenkomstig de beginselen inzake wetgevingstechniek³ verdient het aanbeveling om de inleidende zin van artikel 8 van het voorstel als volgt te formuleren:

“Artikel 2, § 1, eerste lid, 8°, van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, ingevoegd bij de wet van 15 mei 2024, wordt vervangen als volgt:”.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 110.2 en 113.d), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Zie de in de vorige voetnoot vermelde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 110.2 en 113.a) en d).

Artikel 9

10. Overeenkomstig de beginselen inzake wetgevingstechniek⁴ verdient het aanbeveling om de inleidende zin van artikel 9 van het voorstel als volgt te formuleren:

“In artikel 50 van dezelfde wetten, gewijzigd bij de wet van 28 februari 2022, wordt tussen het eerste en het tweede lid een lid ingevoegd, luidende:”.

11. Artikel 9 van het voorstel voorziet erin dat het basisloon van de burgers in dienst voor de berekening van de vergoedingen, wordt berekend volgens de wijze bedoeld in artikel 38/1 van de arbeidsongevallenwet. Aangezien in artikel 38/1 van de arbeidsongevallenwet het basisloon op drie verschillende wijzen wordt vastgesteld – waarvan de tweede wijze allicht niet toepasselijk is op de burgers in dienst – verdient het aanbeveling om in de tekst zelf te verduidelijken welke vaststellingswijze van toepassing is, zodat hierover geen onduidelijkheid kan bestaan. Een alternatief bestaat erin de bedoelde vaststellingswijze(n) op te nemen in het voorgestelde artikel 50, tweede lid, van de beroepsziektenwet zelf.

*

⁴ Zie de in voetnoot 2 vermelde *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 110.2 en 113.a) en d).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. Les articles 29 et 30 de la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen' ont fait entrer les citoyens en service, c'est-à-dire les citoyens qui s'engagent dans le Service citoyen, dans le champ d'application, respectivement, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970' (ci-après : la loi sur les maladies professionnelles). La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'adopter des dispositions spécifiques pour un certain nombre d'aspects de la loi sur les accidents du travail et de la loi sur les maladies professionnelles qui s'appliquent aux citoyens en service.

2.2. Premièrement, la proposition modifie l'article 4 de la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen' afin de clarifier qu'en vue de l'application de la loi sur les accidents du travail, l'Agence du Service citoyen est immatriculée à l'Office national de sécurité sociale (ci-après : ONSS) et qu'elle a l'obligation de souscrire une assurance contre les accidents du travail (article 2).

Deuxièmement, la proposition modifie la loi sur les accidents du travail sur plusieurs points. Elle précise qui est considéré comme un travailleur et un employeur dans le contexte du Service citoyen (article 4), et rend la loi sur les accidents du travail applicable à l'employeur des personnes effectuant un service citoyen (article 3). De ce fait, l'Agence du Service citoyen est considérée comme l'employeur du citoyen en service. En outre, les accidents survenus à des citoyens en service sont exclus du régime prévoyant que la rente convertie en capital n'est pas payée aux ascendants dont la victime n'était pas la principale source de revenus au moment de son accident, mais est versée à Fedris (article 5). De plus, une nouvelle section 5 est insérée dans le chapitre IV de la loi sur les accidents du travail (article 6), qui contient un régime spécial pour les citoyens en service, qui déroge au régime général en ce qui concerne les indemnités perçues pour cause d'incapacité temporaire de travail, l'intervention dans les frais pour soins médicaux et la rémunération de base pour le calcul des indemnités (article 7).

Troisièmement, la proposition de loi modifie la loi sur les maladies professionnelles. Elle prévoit que le bénéfice de la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles est garanti aux citoyens en service et qu'à cet effet, aucune cotisation n'est due (article 8). Enfin, elle prescrit que le salaire de base pour le calcul des indemnités des citoyens en service est calculé selon la manière visée à l'article 38/1 de la loi sur les accidents du travail (article 9).

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

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. L'article 4, § 1^{er}/1, proposé, de la loi du 15 mai 2024 prévoit que l'Agence est immatriculée à l'ONSS et fait parvenir à ce dernier « la déclaration relative aux citoyens en service ».

Par « la déclaration relative aux citoyens en service », les auteurs entendent probablement les déclarations d'entrée en service et de sortie de service visées dans l'arrêté royal du 5 novembre 2002 'instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' – confirmé par la loi du 24 février 2003 – dès lors qu'il semble pouvoir être admis qu'en vertu de son article 1^{er}, l'arrêté royal du 5 novembre 2002 s'applique à l'Agence et aux citoyens en service. Si tel est le cas, il est recommandé de viser expressément l'arrêté royal du 5 novembre 2002 à l'article 4, § 1^{er}/1, proposé, de la loi du 15 mai 2024.

S'il s'agit par contre d'une autre déclaration - d'un nouveau type de déclaration -, il est recommandé de préciser quelles données l'Agence doit déclarer et dans quels cas, quand les données doivent être déclarées (au plus tard) et s'il s'agit d'une déclaration unique ou périodique.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de la proposition, on omettra le mot « verrichten ».

Article 4

5. L'article 4, 1^o, de la proposition insère les mots « les personnes [...] qui effectuent un service citoyen », alors que l'article 6 de la proposition, qui se réfère lui aussi à l'article 1^{er}/2 de la loi sur les accidents du travail, emploie les mots « citoyens en service ». Dès lors que l'article 2, 2^o, de la loi du 15 mai 2024 définit la notion « citoyen en service », il est recommandé d'également utiliser ces termes à l'article 4, 1^o, de la proposition.

Force est toutefois de constater que l'article 1^{er}/2 actuel de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, modifié par l'article 3 de la proposition, fait également mention de « personnes qui effectuent un Service citoyen ». Il est recommandé de mettre l'occasion à profit pour également remplacer ces termes par les mots « citoyens en service ».

Article 5

6. Conformément aux principes de technique législative², il est recommandé de formuler l'article 5 de la proposition comme suit :

« Dans l'article 59quinquies, alinéa 2, de la même loi, inséré par la loi du 21 décembre 2018, on complétera le segment de phrase ' personnes visées à l'article 1^{er}/1 ' par les mots 'et à l'article 1^{er}/2' : ».

Article 6

7. Le chapitre IV de la loi sur les accidents du travail faisant partie de cette dernière dès l'origine, on omettra le segment de phrase « , inséré par la loi du 21 décembre 2018 » à l'article 6 de la proposition.

Article 7

8. L'alinéa 1^{er} de l'article 86/2, proposé, de la loi sur les accidents du travail mentionne « [l]e régime spécial visé à l'article 1^{er}/2 ». L'article 1^{er}/2 de la loi sur les accidents du travail, modifié par l'article 3 de la proposition, dispose uniquement que la loi sur les accidents du travail est également applicable aux citoyens en service au sens de la loi du 15 mai 2024, et ne contient pas de régime spécial. Il s'agit probablement de viser « *les citoyens en service* visés à l'article 1^{er}/2 » à l'instar de l'intitulé de la section 5 insérée par l'article 6.

Il convient, en tout état de cause, d'adapter le texte de l'article 7 de la proposition.

Article 8

9. Conformément aux principes de technique législative³, il est recommandé de formuler la phrase liminaire de l'article 8 de la proposition comme suit :

« L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, inséré par la loi du 15 mai 2024, est remplacé par ce qui suit : ».

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 110.2 et 113.d), à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Voir les *Principes de technique législative* mentionnés dans la note de bas de page précédente, recommandations n^{os} 110.2 et 113.a) et d).

Article 9

10. Conformément aux principes de technique législative ⁴, il est recommandé de formuler la phrase liminaire de l'article 9 de la proposition comme suit :

« Dans l'article 50 des mêmes lois, modifié par la loi du 28 février 2022, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 : ».

11. L'article 9 de la proposition prévoit que le salaire de base des citoyens en service pour le calcul des indemnités est calculé selon la manière visée à l'article 38/1 de la loi sur les accidents du travail. L'article 38/1 de cette dernière fixant le salaire de base de trois façons différentes – dont la deuxième ne s'applique assurément pas aux citoyens en service –, il est recommandé de préciser dans le texte lui-même le mode de fixation applicable pour éviter toute ambiguïté sur ce point. Une alternative serait de mentionner le(s) mode(s) de fixation visé(s) à l'article 50, alinéa 2, proposé, de la loi sur les maladies professionnelles même.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir les *Principes de technique législative*, dont il est fait mention dans la note de bas de page 2, recommandations n^{os} 110.2 et 113.a) et d).