

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 juni 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het stressbeleid in de ondernemingen", heeft op 24 september 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 24 juin 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la politique de gestion du stress dans les entreprises", a donné le 24 septembre 1998 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De juridische context waarbinnen het om advies voorgelegde ontwerp van besluit moet worden gesitueerd, is sinds de redactie van dat ontwerp grondig gewijzigd. Aldus zijn de artikelen 28bis, 104, 832 en 835ter van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming waarnaar in verschillende bepalingen van het ontwerp wordt verwezen, geheel of gedeeltelijk opgeheven bij koninklijk besluit van 27 maart 1998 tot wijziging en opheffing van diverse bepalingen van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming. In de plaats van de voornoemde artikelen zijn bepalingen gekomen die zijn opgenomen in drie koninklijke besluiten van dezelfde datum, met name het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de Interne Dienst voor preventie en bescherming op het werk en het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk.

Het ontworpen besluit behoeft bijgevolg een grondige herwerking in het licht van deze gewijzigde juridische context. Mocht bij die herwerking ook de inhoud van het ontworpen besluit substantieel worden gewijzigd, dan zal het ontwerp opnieuw om advies dienen te worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, en daarna aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

.../...

2. Aan de finaliteit van het ontworpen besluit wordt ook tegemoetgekomen in de voornoemde koninklijke besluiten van 27 maart 1998, die met name bepalingen bevatten betreffende de preventie van de nadelige gevolgen van de werkdruk of de psychosociale belasting veroorzaakt door het werk. De stellers van het ontwerp zullen zich in het licht van deze vaststelling dienen te beraden over de vraag of het ontworpen besluit nog enige meerwaarde heeft ten overstaan van het bepaalde in de zo-even genoemde besluiten en zo ja, of zulks het uitvaardigen van een specifiek besluit betreffende het stressbeleid in de ondernemingen kan verantwoorden, dan wel of niet kan worden volstaan met een aanvulling van de reeds bestaande bepalingen betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

3. Luidens artikel 81 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 50 tot 1000 frank of met één van die straffen alleen :

- "1° de werkgever, zijn lasthebbers of aangestelden die de bepalingen van deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan hebben overtreden;
- 2° de personen die niet behoren tot het personeel van de werkgever die de opdrachten die hen in toepassing van deze wet worden toevertrouwd uitoefenen in strijd met de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan of die deze opdrachten niet uitoefenen volgens de voorwaarden en nadere regels bepaald door deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan."

.../...

Krachtens die bepaling worden aan de overtreding van de bepalingen van het ontworpen besluit strafsancties verbonden.

Een aantal bepalingen van het ontworpen besluit ontberen evenwel de duidelijkheid en nauwkeurigheid die bepalingen waarvan de overtreding aanleiding kan geven tot strafsancties, dienen te hebben. In dit verband kan worden verwezen naar de door artikel 3 opgelegde verplichting "in te werken op de factoren die de werkgever kan beheersen", naar de door artikel 5, eerste lid, 3°, opgelegde verplichting om "passende maatregelen" te nemen om de vastgestelde risico's te vermijden of te verhelpen en naar het niet-limitatieve karakter van de aandachtspunten en beginselen die de werkgever op grond van artikel 5, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit bij het uitvoeren van het stressbeleid in acht dient te nemen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 4, 5, § 3, en 80 van de voornoemde wet van 4 augustus 1996. Men vulle de eerste aanhefbepaling aan met een verwijzing naar die artikelen.

.../...

Artikel 1

Men schrijve in de Nederlandse tekst in de inleidende zin "Voor de toepassing van ..." in plaats van "Bij de toepassing van ...".

Artikel 2

Men redigere dit artikel beter als volgt :

"Art. 2. Dit besluit is van toepassing op de werkgevers, de werknemers en op de daarmee gelijkgestelde personen bedoeld in artikel 2 van de wet".

Artikel 3

Dit artikel ontbeert grotendeels de normatieve inhoud die een bepaling uit een reglementair besluit dient te hebben. De verplichting voor de werkgever om in te werken op de factoren die hij kan beheersen, het enige normatieve element in het artikel, kan eventueel worden opgenomen in artikel 4 van het ontwerp. Artikel 3 kan dan worden weggelaten, waarna de volgende artikelen van het ontwerp moeten worden vernummerd.

.../...

Artikel 7

1. Er moet worden bepaald waarover de werknemers worden geraadpleegd. De ontworpen bepaling laat niet duidelijk blijken of de raadplegingsverplichting enkel de te nemen maatregelen betreft of ook de analyse en de evaluatie van de risico's.

2. Het is onnodig te bepalen dat die raadpleging gebeurt "onverminderd de bevoegdheden van de ondernemingsraad". Zonder uitdrukkelijke machtiging van de wetgever zou de Koning immers toch geen afbreuk kunnen doen aan bij wet vastgelegde bevoegdheden.

Artikel 9

Afgezien van het gegeven dat artikel 835ter van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming is opgeheven, rijst de vraag of cijfergegevens inzake het absenteïsme wel een pertinent criterium vormen om de omvang van de stressproblematiek in de ondernemingen te kunnen inschatten.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le contexte juridique dans lequel il convient de situer le projet d'arrêté soumis pour avis, s'est fondamentalement modifié depuis la rédaction de ce projet. Ainsi les articles 28bis, 104, 832 et 835ter du Règlement général pour la protection du travail auquel il est fait référence dans de nombreuses dispositions du projet, ont été abrogés en tout ou en partie par l'arrêté royal du 27 mars 1998 modifiant et abrogeant diverses dispositions du Règlement général pour la protection du travail. Les articles précités ont été remplacés par des dispositions qui figurent dans trois arrêtés royaux de même date, à savoir l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la Prévention et la Protection au Travail et l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail.

L'arrêté en projet requiert par conséquent un remaniement en profondeur eu égard à ce contexte juridique modifié. Dans l'hypothèse où la teneur de l'arrêté en projet serait également modifiée de manière substantielle lors de ce remaniement, le projet devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au Travail, et ensuite à la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

2. L'objectif poursuivi par l'arrêté en projet se trouve également concrétisé dans les arrêtés royaux précités du 27 mars 1998, qui comportent notamment des dispositions relatives à la prévention des effets néfastes de la pression du travail ou de la charge psycho-sociale occasionnée par le travail. A la lumière de cette constatation, les auteurs du projet devront délibérer sur la question de savoir si l'arrêté en projet ajoute encore quelque chose aux dispositions des arrêtés précités et, dans l'affirmative, si cela peut justifier l'adoption d'un arrêté spécifique relatif à la politique de gestion du stress dans les entreprises, ou s'il ne suffit pas de compléter les dispositions déjà existantes relatives au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

3. Selon l'article 81 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 50 à 1000 francs ou d'une de ces peines seulement :

- "1° l'employeur, ses mandataires ou préposés qui ont enfreint les dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution;
- 2° les personnes n'appartenant pas au personnel de l'employeur qui exécutent les missions qui leur sont confiées en application de la présente loi, contrairement aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ou qui n'exécutent pas ces missions conformément aux conditions et modalités prescrites par la présente loi et ses arrêtés d'exécution."

.../...

En vertu de cette disposition, des sanctions pénales frappent l'infraction aux dispositions de l'arrêté en projet.

Certaines dispositions de l'arrêté en projet ne présentent toutefois pas la clarté et la précision requises de dispositions dont l'infraction peut donner lieu à des sanctions pénales. A cet égard, il peut être fait référence à l'obligation prévue par l'article 3 d'agir "sur les facteurs que l'employeur est en mesure de maîtriser", à l'obligation prévue par l'article 5, alinéa 1er, 3°, visant à prendre des "mesures appropriées" afin d'éviter les risques constatés ou d'y remédier, et au caractère non limitatif des points d'attention et des principes que l'employeur est tenu, en application de l'article 5, alinéas 2 et 3, de l'arrêté en projet, de prendre en considération lors de la mise en oeuvre de la politique de gestion du stress.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement juridique aux articles 4, 5, § 3, et 80 de la loi précitée du 4 août 1996. Le premier alinéa du préambule sera complété par une référence à ces articles.

.../...

Article 1er

Dans le texte néerlandais, on écrira dans la phrase liminaire "Voor de toepassing van ..." au lieu de "Bij de toepassing van ...".

Article 2

Mieux vaudrait rédiger cet article comme suit :

"Art. 2. Le présent arrêté s'applique aux employeurs, aux travailleurs et aux personnes y assimilées visées à l'article 2 de la loi.".

Article 3

Le présent article est en grande partie dénué du contenu normatif que doit présenter une disposition à caractère réglementaire. L'obligation pour l'employeur d'agir sur les facteurs qu'il est en mesure de maîtriser, seul élément normatif de l'article, peut éventuellement être insérée à l'article 4 du projet. L'article 3 peut dès lors être supprimé, en suite de quoi il faudra changer la numérotation des articles suivants du projet.

Article 7

1. Il y a lieu de déterminer sur quels points les travailleurs sont consultés. La disposition en projet ne

.../...

laisse pas apparaître clairement si l'obligation de consultation ne concerne que les mesures à prendre ou si elle porte également sur l'analyse et l'évaluation des risques.

2. Il est inutile d'énoncer que cette consultation se déroule "sans préjudice des compétences du conseil d'entreprise". Sans habilitation expresse du législateur, le Roi, de toute façon, ne pourrait pas en effet porter atteinte à des compétences établies par la loi.

Article 9

Indépendamment du fait que l'article 835ter du Règlement général pour la protection du travail a été abrogé, la question se pose de savoir si les données chiffrées en matière d'absentéisme constituent effectivement un critère pertinent permettant d'évaluer l'ampleur de la problématique du stress dans les entreprises.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST