LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.873/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 10 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "organisant la protection des membres du personnel du ministère et des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail", a donné le 6 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Intitulé

L'article 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (1) qualifie ce Conseil d'"établissement public".

L'ensemble des organismes concernés ne recevant donc pas la qualification d'"organisme d'intérêt public", il y a lieu de viser dans l'intitulé, outre "le personnel du ministère", celui de "certaines institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale".

Le dispositif sera revu dans le même sens.

Préambule

1. À l'alinéa 1er, il y a lieu de viser plus précisément l'article 40, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

2. Le préambule vise notamment les lois et ordonnances qui ont créé les organismes entrant dans le champ d'application de l'arrêté en projet.

(1) Moniteur belge du 6 décembre 1994, p. 30280.

Lorsque ces textes contiennent, outre l'habilitation procurée pour la plupart des institutions visées par l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, une disposition habilitant spécialement le Gouvernement à fixer le statut administratif du personnel des institutions visées, cette disposition doit alors figurer dans le préambule.

Plusieurs alinéas du préambule seront donc complétés et rédigés comme suit :

- à l'alinéa 5

"Vu l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 8, alinéa 2;".

- à l'alinéa 6

"Vu l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté, notamment l'article 8, § 2;".

- à l'alinéa 8

"Vu l'ordonnance du 3 décembre 1992 relative à l'exploitation et au développement du canal de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 17;".

- à l'alinéa 9

"Vu l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 8 modifié par l'ordonnance du 8 décembre 2005;".

- à l'alinéa 12

"Vu l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi, notamment l'article 34, § 1er;".

- à l'alinéa 13

"Vu l'ordonnance du 26 juin 2003 portant création de l'Institut d'Encouragement de la Recherche scientifique et de l'Innovation de Bruxelles, notamment l'article 9;".

3. Il convient d'insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 8 et 9 afin d'y viser l'ordonnance qui crée le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales puisque l'article 1er du projet inclut cet organisme d'intérêt public dans le champ d'application de l'arrêté. De l'accord de la déléguée du ministre, cet alinéa nouveau sera rédigé comme suit :

"Vu l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales;".

4. L'article 14, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, dispose que c'est le conseil d'administration de cet organisme qui fixe le statut administratif de son personnel. Le Gouvernement ne dispose d'aucune habilitation en la matière.

Il y a donc lieu d'omettre l'alinéa 11 du préambule.

C'est au conseil d'administration qu'il appartient de prendre les dispositions qui font l'objet du texte en projet.

Il y a lieu, pour les mêmes motifs, d'omettre l'alinéa 19 du préambule.

5. L'alinéa 15 vise l'arrêté royal du 11 juillet 2002 relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

Un texte réglementaire ne peut être référé à titre de fondement d'un autre texte de même intensité de force obligatoire [(2)]. Cet alinéa sera donc omis.

6. Les alinéas 16 à 18 et 20 indiquent les avis qui ont été émis au cours de la procédure d'élaboration de l'arrêté en projet. Il convient de les viser selon l'ordre chronologique dans lequel ils ont été donnés.

7. Aux alinéas 21 et 22, la section de législation n'aperçoit pas la justification des visas portant sur les protocoles 2002/11 du 19 juin 2002 et 2004/13 du 5 mai 2004 dans la mesure où ils ne portent pas sur un accord des organisations syndicales du comité de secteur XV au présent projet d'arrêté.

8. À l'alinéa 24, l'avis du Conseil d'État, section de législation, a été demandé conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003. Pareille demande d'avis ne requiert plus de délibération du Gouvernement régional sur ce point. Dès lors, cet alinéa sera omis.

---

(2) Voir : Légisitique formelle. Recommandations et formules, novembre 2001, disponible sur le site internet du Conseil d'Etat : http://www.raadvst-consetat.be.

Dispositif

Observation générale

Il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. Un même raisonnement se justifie pour des normes de même intensité de force obligatoire lorsqu'elles ont vocation à s'appliquer aux situations visées par le texte concerné.

La même attitude doit être observée en l'espèce s'agissant de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution, législation qui est par elle-même suffisamment complète.

Ainsi, par exemple, le paragraphe 1er de l'article 2 du projet définit entre autres les notions de "conseiller en prévention" et de "personne de confiance", paraphrasant dans une large mesure les définitions contenues dans l'article 32*sexies* de la loi du 4 août 1996 précitée et dans l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail [(3)]. De même, le paragraphe 2 de l'article 2 du projet renvoie purement et simplement aux définitions de la loi du 11 juin 2002, qui introduit un article 32*ter* dans la loi du 4 août 1996, en ce qui concerne les notions de harcèlement moral et harcèlement sexuel. L'alinéa 3 de l'article 3 du projet renvoie à l'arrêté royal du 11 juillet 2002 quant à la définition des missions des personnes de confiance. D'autres dispositions, notamment les articles 6 et 10, présentent la même caractéristique.

---

(3) L'article 1er de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 définit comme suit son champ d'application : "[les] employeurs et [les] travailleurs ainsi qu[e les] personnes y assimilées, visées à l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et aux personnes, autres que celles visées à l'article 2, § 1er, de ladite loi qui se trouvent sur les lieux de travail", c'est-à-dire qu'il concerne tant le secteur privé que le secteur public quelle que soit la nature (statutaire ou contractuelle) de la relation de travail entre le travailleur et l'employeur et quel que soit, pour le secteur public, le niveau du pouvoir qui en est l'employeur (État fédéral ou entités fédérées). La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs est en effet un des instruments transversaux en ce qui concerne la prévention et la protection de la santé des travailleurs sur leur lieu de travail.

Il appartient à l'auteur du projet de revoir l'ensemble de celui-ci à la lumière de la présente observation et de se limiter aux dispositions strictement nécessaires tant pour le choix du système que pour la désignation des conseillers en prévention et des personnes de confiance.

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation s'est limitée à l'observation qui suit sur l'article 1er.

Article 1er

Cet article définit le champ d'application de l'arrêté en projet par une énumération limitative des institutions entrant dans son champ d'application. Compte tenu des observations formulées en ce qui concerne l'intitulé et le préambule de l'arrêté, il convient d'adapter la rédaction de l'article 1er comme suit (4) :

"Le présent arrêté est applicable aux membres du personnel :

1° du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

2° du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise;

3° du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales;

4° de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement;

5° du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;

6° de l'Agence régionale pour la propreté;

---

(4) En ce sens, voir l'avis 28.054/2 du 6 janvier 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 1999 organisant la protection des membres du personnel contre le harcèlement sexuel sur les lieux de travail au ministère, ainsi que dans certains organismes d'intérêt public, *Moniteur belge*, 24 juin 1999, p. 23869.

7° de l'Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles;

8° de la Société du Logement de la Région bruxelloise;

9° de l'Office régional bruxellois de l'emploi;

10° de la Société régionale du Port de Bruxelles;

11° du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale."

Observation finale

La division en chapitres et en sections d'un arrêté de douze articles ne se justifie pas. Elle n'apporte rien à la compréhension du texte.

Il résulte de l'observation générale que le texte, tel qu'il sera revu, devrait être encore plus bref. Il ne devrait, pas davantage que le projet examiné, comprendre pareille division.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	Ph. QUERTAINMONT, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT P. LIÉNARDY

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.873/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 februari 2006 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "ter bescherming van de personeelsleden van het ministerie en van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk", heeft op 6 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Opschrift

Bij artikel 2 van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [(1)] wordt die Raad bestempeld als een "openbare instelling".

Aangezien niet alle betrokken instellingen dus als "instellingen van openbaar nut" worden bestempeld, dienen in het opschrift, naast "de personeelsleden van het ministerie" dan ook die van "sommige openbare instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" te worden vermeld.

Ook het dispositief behoort in die zin te worden herzien.

Aanhef

1. In het eerste lid behoort meer bepaald te worden verwezen naar artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

---

(1) Belgisch Staatsblad van 6 december 1994, blz. 30280.

2. In de aanhef wordt inzonderheid verwezen naar de wetten en ordonnanties waarbij de instellingen zijn opgericht die binnen de werkingssfeer van het ontworpen besluit vallen.

Wanneer die teksten, naast de machtiging die wordt verleend aan de meeste instellingen bedoeld in artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, een bepaling bevatten waarbij aan de Regering een bijzondere machtiging wordt verleend tot het vaststellen van het administratief statuut van het personeel van de instellingen in kwestie, moet in de aanhef naar die bepaling worden verwezen.

Verscheidene leden van de aanhef behoren dan ook te worden aangevuld en als volgt te worden gesteld :

- het vijfde lid

"Gelet op de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, inzonderheid op artikel 8, tweede lid;"

- het zesde lid

"Gelet op de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid, inzonderheid op artikel 8, § 2;"

- het achtste lid

"Gelet op de ordonnantie van 3 december 1992 betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven en de aanhorigheden ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid op artikel 17;"

- het negende lid

"Gelet op de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid op artikel 8, gewijzigd bij de ordonnantie van 8 december 2005;"

- het twaalfde lid

"Gelet op de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, inzonderheid op artikel 34, § 1;"

- het dertiende lid

"Gelet op de ordonnantie van 26 juni 2003 houdende oprichting van het Instituut ter Bevordering van het Wetenschappelijk Onderzoek en de Innovatie van Brussel, inzonderheid op artikel 9;".

3. Tussen het achtste en het negende lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd teneinde daarin te verwijzen naar de ordonnantie houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën, aangezien die instelling van openbaar nut bij artikel 1 van het ontwerp opgenomen wordt in de werkingssfeer van het besluit. De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat dit nieuwe lid als volgt moet worden gesteld :

"Gelet op de ordonnantie van 8 april 1993 houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën;".

4. In artikel 14, tweede lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald dat de raad van bestuur van die instelling het administratief statuut van het personeel vaststelt. De Regering beschikt over geen enkele machtiging terzake.

Het elfde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

Het is de raad van bestuur die de bepalingen moet treffen die in de ontworpen tekst vervat zijn.

Om dezelfde redenen dient het negentiende lid van de aanhef te vervallen.

5. In het vijftiende lid wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 11 juli 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk.

Een regelgevend besluit kan niet als rechtsgrond worden aangevoerd voor een regelgevend besluit van gelijke rangorde [(2)]. Dit lid dient dan ook te vervallen.

6. In het zestiende tot het achttiende lid en in het twintigste lid wordt verwezen naar de adviezen die uitgebracht zijn tijdens de procedure van het opstellen van het ontworpen besluit. Naar die adviezen behoort te worden verwezen overeenkomstig de chronologische volgorde waarin ze zijn gegeven.

7. Wat het eenentwintigste en het tweeëntwintigste lid betreft, ziet de afdeling wetgeving niet in om welke reden verwezen wordt naar de protocollen 2002/11 van 19 juni 2002 en 2004/13 van 5 mei 2004, aangezien ze geen betrekking hebben op een akkoord van de vakorganisaties van Sectorcomité XV over dit ontwerpbesluit.

8. In het vierentwintigste lid wordt aangegeven dat de Raad van State, afdeling wetgeving, verzocht is om advies uit te brengen overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals dat artikel vervangen is bij de wet van 2 april 2003. Voor zulk een adviesaanvraag is geen besluit van de Gewestregering betreffende dat punt meer vereist. Bijgevolg dient dat lid te vervallen.

---

(2) Zie: Wetgevingstechniek. Aanbevelingen en formules, november 2001, beschikbaar op de internetsite van de Raad van State: http://www.raadvst-consetat.be.

Dispositief

Algemene opmerking

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren dienen achterwege te worden gelaten. Eenzelfde redenering geldt voor normen van gelijke rangorde wanneer het de bedoeling is dat ze gelden voor de situaties waarop de tekst in kwestie betrekking heeft.

Dezelfde houding moet in casu worden aangenomen in verband met de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de besluiten tot uitvoering ervan, welke wetgeving op zichzelf volledig genoeg is.

Zo bijvoorbeeld worden in artikel 2, § 1, van het ontwerp onder andere de begrippen "preventieadviseur" en "vertrouwenspersoon" gedefinieerd door in ruime mate de definities te parafraseren die vervat zijn in artikel 32*sexies* van de voormelde wet van 4 augustus 1996 en in artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk [(3)]. Zo ook wordt in artikel 2, § 2, van het ontwerp louter en alleen verwezen naar de definities van de wet van 11 juni 2002 waarbij een artikel 32*ter* is ingevoegd in de wet van 4 augustus 1996, wat de begrippen pesterijen en ongewenst seksueel gedrag betreft. In artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 11 juli 2002 wat de definitie van de opdrachten van de vertrouwenspersonen betreft. Andere bepalingen, inzonderheid de artikelen 6 en 10, vertonen hetzelfde kenmerk.

---

(3) In artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 wordt de werkingssfeer van dat besluit als volgt gedefinieerd : "de werkgevers en de werknemers en de daarmee gelijkgestelde personen bedoeld in artikel 2, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en (...) de andere personen dan deze bedoeld in artikel 2, § 1, van bedoelde wet die zich op de arbeidsplaatsen bevinden", dat wil zeggen dat het besluit betrekking heeft op zowel de particuliere sector als de openbare sector, ongeacht de aard (in vast verband benoemd of contractueel) van de arbeidsbetrekking tussen de werknemer en de werkgever en, wat de openbare sector betreft, ongeacht het bevoegdheidsniveau dat als werkgever optreedt (federale Staat of deelgebieden). De wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers is immers een van de multifunctionele instrumenten wat betreft de preventie en de bescherming van de gezondheid van werknemers op de arbeidsplaats.

Het staat aan de steller van het ontwerp om het volledige ontwerp in het licht van deze opmerking te herzien en daarin alleen de strikt noodzakelijke bepalingen op te nemen, zowel voor de keuze van de regeling als voor de aanwijzing van de preventieadviseurs en de vertrouwenspersonen.

Gelet op hetgeen voorafgaat, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerking betreffende artikel 1.

Artikel 1

In dit artikel wordt het toepassingsgebied van het ontworpen besluit bepaald door een limitatieve opsomming te geven van de instellingen die binnen het toepassingsgebied ervan vallen. Gelet op de opmerkingen die over het opschrift en de aanhef van het besluit zijn gemaakt, dient de redactie van artikel 1 als volgt te worden aangepast [(4)] :

"Dit besluit is van toepassing op de personeelsleden van :

1° het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

2° het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest;

3° het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën;

4° het Brussels Instituut voor Milieubeheer;

5° de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp;

6° het Gewestelijk Agentschap voor Netheid;

7° het Instituut ter Bevordering van het Wetenschappelijk Onderzoek en de Innovatie van Brussel;

8° de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij;

---

(4) Zie in deze zin advies 28.054/2 van 6 januari 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering d.d. 25 februari 1999 ter bescherming van de personeelsleden tegen seksuele intimidatie op het werk bij het ministerie, evenals in sommige instellingen van openbaar nut, *Belgisch Staatsblad*, 24 juni 1999, blz. 23.869.

9° de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling;

10° de Gewestelijke Vennootschap van de Haven van Brussel;

11° de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

Slotopmerking

Er is geen grond om een besluit van twaalf artikelen in hoofdstukken en afdelingen in te delen. Die indeling draagt niets bij tot een goed begrip van de tekst.

Uit de algemene opmerking volgt dat de tekst, zoals die herzien zal zijn, nog korter zal zijn. De herziene tekst zou, net zo min als het voorliggende ontwerp, zulk een indeling mogen bevatten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	staatsraad, voorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. SCOHY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT P. LIÉNARDY