



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.068/1
van 21 september 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
27 maart 1998 betreffende de
externe diensten voor preventie
en bescherming op het werk
wat betreft de tarifiering’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.068/1
du 21 septembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
27 mars 1998 relatif aux
services externes pour la
prévention et la protection au
travail en ce qui concerne la
tarification’

Op 6 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 september 2015, een advies te verstrekken over ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk wat betreft de tarifiering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2015.

*

Le 6 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 21 septembre 2015, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail en ce qui concerne la tarification'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 septembre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2015.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 ‘betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk’. De ontworpen wijzigingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de regeling inzake de verplichte forfaitaire minimumbijdragen die de werkgevers verschuldigd zijn voor prestaties van de voornoemde externe diensten, de door deze diensten bij te houden inventaris van de uitgevoerde prestaties en door hen op te stellen beleidsadviezen. Tevens wordt met het oog op een evaluatie in een monitoring voorzien “die betrekking heeft op de concrete toepassing van deze bepalingen door de werkgevers en de externe diensten” (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp).

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen op te leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en waarbij de aangelegenheden worden opgesomd waarop die maatregelen betrekking hebben.

Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in artikel 40, § 3, van dezelfde wet, zoals die bepaling zal worden aangevuld bij het voorontwerp van wet dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 58.067/1 waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde dag als het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit advies uitbrengt.¹

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Voor zoveel als nodig wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat de regeling die is vervat in het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ten vroegste in werking kan treden op de dag van inwerkingtreding van de wettelijke regeling die het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag 58.067/1.² Een uitvoeringsbesluit kan immers niet eerder in werking treden dan de hogere norm die dat besluit tot rechtsgrond strekt.

¹ Voorontwerp van wet ‘tot wijziging van artikel 40 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

² De steller van het ontwerp is zich daarvan bewust: in artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat zowel de ontworpen wettelijke regeling als de regeling die is vervat in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit op 1 januari 2016 in werking treden.

4. De tekst van het ontwerp is in ruime mate dezelfde als die van het koninklijk besluit van 24 april 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk wat betreft de tarifiering’, waarvan artikel 6 van het ontwerp de intrekking beoogt. Derhalve kan, wat de overgenomen bepalingen van het koninklijk besluit van 24 april 2014 betreft, zo nodig worden volstaan met een verwijzing naar advies 55.517/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 25 maart 2014 heeft uitgebracht over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 24 april 2014 is geworden.³ De hierna volgende opmerkingen betreffen uitsluitend de bepalingen die, in vergelijking met het laatstgenoemde koninklijk besluit, nieuw zijn of die ervan afwijken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet worden geschreven, “, artikel 4, § 1, genummerd bij de wet van 7 april 1999 en gewijzigd bij de wetten van 10 januari 2007 en 28 februari 2014, en artikel 40, § 3, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2004 en ...;”.

6. De aanhef van het ontwerp moet ervan doen blijken dat voldaan is aan de budgettaire vormvoorschriften.

Artikel 1

7. Aan de auditeur-verslaggever werd in verband met het ontworpen artikel 13/4, § 2, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 door de gemachtigde het volgende meegedeeld:

“[Ik bezorg] u hierbij (...) de inmiddels aan ons gesignaleerde mogelijke interpretatieproblemen in het ontwerpKB voor wat betreft de omzetting van prestaties in preventie-eenheden.

Zo wordt in artikel 13/4, §2 vermeld dat preventie-eenheden kunnen worden opgenomen door middel van prestaties vanwege de externe dienst met toepassing van wegingsfactoren, waarbij rekening wordt gehouden met de gemiddelde kostprijs per door het personeel van een externe dienst gepresteerd uur, bruto uurloonkost, extralegale voordelen en overheadkosten inbegrepen.

Deze zin kan verkeerd geïnterpreteerd worden in die zin dat men zou kunnen denken dat bovenop de toepassing van wegingsfactoren, ook rekening moet worden gehouden met andere elementen zoals de gemiddelde kostprijs van het personeel, ... wat tot gevolg zou kunnen hebben dat bv. 100% gepresteerd uur door een preventieadviseur deskundig op het gebied van arbeidsveiligheid niet aangerekend wordt aan 150 EUR/u (zie §1 van artikel 13/4), maar lager of hoger zal uitvallen al naargelang de andere elementen (zoals bv. de bruto uurloonkost) dit bedrag naar beneden of boven trekken.

³ Adv.RvS 55.517/1 van 25 maart 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk wat betreft de tarifiering’.

Om dergelijke verkeerde interpretaties te vermijden en om duidelijk te maken dat bij de toepassing van wegingsfactoren de andere vermelde factoren hierin reeds vervat zitten, zou een oplossing kunnen zijn om een onderdeel van deze paragraaf te herschrijven in volgende zin: ‘met toepassing van wegingsfactoren, die rekening houden met de gemiddelde...’

Aanvullend hiermee om alle mogelijke misverstanden te vermijden en om de link tussen §1 en §2 nog beter tot uiting te doen komen, stel ik voor dat in §2, a), b), c), d) en e) de percentages vervangen worden door preventie-eenheden. Dit wordt dan:

- a) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...
- b) 1,25 preventie-eenheden per gepresteerd uur door...
- c) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- d) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- e) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- f) 0,75 preventie-eenheden per gepresteerd uur door..
- g) 0,75 preventie-eenheden per gepresteerd uur door...”.

De door de gemachtigde beschreven interpretatieproblemen en de wijze waarop deze kunnen worden geredigeerd, kunnen worden bijgetreden.

Artikel 5

8. In artikel 5, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp wordt bepaald dat “[d]e Minister (...) de voorwaarden en nadere regels van [de] monitoring [kan] vastleggen”. Behoudens de vermelding dat de betrokken monitoring betrekking heeft “op de concrete toepassing van [de] bepalingen door de werkgevers en de externe diensten”, wordt in het ontwerp niets méér bepaald met betrekking tot de inhoud of de wijze van invulling ervan. Het wordt integendeel aan de minister overgelaten om op dat vlak “de voorwaarden” en “nadere regels” vast te stellen. Het zou meer beantwoorden aan de beginselen die in ons publiek recht gelden op het vlak van de delegatie van verordenende bevoegdheid indien de Koning toch minstens een aantal essentiële aspecten van de monitoring zou regelen en dat de tekst van het ontwerp in die zin zou worden aangevuld. Dit geldt des te meer daar de resultaten van de monitoring overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van het ontwerp gelden als basis voor de evaluatie van de ontworpen bepalingen door de bevoegde federale overheidsdienst.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis tend à modifier l'arrêté royal du 27 mars 1998 'relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail'. Les modifications en projet concernant principalement le régime des cotisations forfaitaires minimales obligatoires dues par les employeurs pour les prestations des services externes précités, l'inventaire des prestations effectuées que doivent tenir ces services et les avis stratégiques qu'ils doivent rédiger. Dans la perspective d'une évaluation, il est en outre prévu un monitoring « concernant l'application concrète de ces dispositions par les employeurs et les services externes » (article 5, alinéa 1^{er}, du projet).

Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', qui habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et qui énumère les matières auxquelles ces mesures ont trait.

Par ailleurs, le projet trouve également un fondement juridique dans l'article 40, § 3, de la même loi, telle que cette disposition sera complétée par l'avant-projet de loi qui fait l'objet de la demande d'avis 58.067/1, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne un avis le même jour que sur le projet d'arrêté royal à l'examen¹.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

3. Pour autant que besoin, le Conseil d'État, section de législation, attire l'attention sur le fait que les dispositions contenues dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis peuvent entrer en vigueur au plus tôt le jour de l'entrée en vigueur du dispositif législatif qui fait l'objet de la demande d'avis 58.067/1². En effet, un arrêté d'exécution ne peut pas entrer en vigueur avant une norme supérieure qui lui procure un fondement juridique.

4. Dans une large mesure, le texte du projet est identique à celui de l'arrêté royal du 24 avril 2014 'modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail en ce qui concerne la tarification', que l'article 6 du projet

¹ Avant-projet de loi 'modifiant l'article 40 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

² L'auteur du projet en est conscient : l'article 7 du projet prévoit que, tant les dispositions législatives en projet, que le dispositif contenu dans le projet d'arrêté royal à l'examen entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

visé à retirer. Par conséquent, en ce qui concerne les dispositions empruntées à l'arrêté royal du 24 avril 2014, il peut suffire de se reporter, s'il y a lieu, à l'avis 55.517/1, que le Conseil d'État, section de législation, a donné le 25 mars 2014 sur le projet devenu l'arrêté royal du 24 avril 2014³. Les observations ci-après concernent exclusivement les dispositions qui, au regard de l'arrêté royal précité, sont nouvelles ou s'en écartent.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. La fin du premier alinéa du préambule sera rédigée comme suit : « , l'article 4, § 1^{er}, numéroté par la loi du 7 avril 1999 et modifié par les lois du 10 janvier 2007 et du 28 février 2014, et l'article 40, § 3, modifié par les lois du 27 décembre 2004 et ... ; ».

6. Le préambule du projet témoignera du fait qu'il a été satisfait aux formalités budgétaires.

Article 1^{er}

7. En ce qui concerne l'article 13/4, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 27 mars 1998, le délégué a communiqué à l'auditeur-rapporteur les précisions suivantes :

« [Ik bezorg] u hierbij (...) de inmiddels aan ons gesignaleerde mogelijke interpretatieproblemen in het ontwerpKB voor wat betreft de omzetting van prestaties in preventie-eenheden.

Zo wordt in artikel 13/4, §2 vermeld dat preventie-eenheden kunnen worden opgenomen door middel van prestaties vanwege de externe dienst met toepassing van wegingsfactoren, waarbij rekening wordt gehouden met de gemiddelde kostprijs per door het personeel van een externe dienst gepresteerd uur, bruto uurloonkost, extralegale voordelen en overheadkosten inbegrepen.

Deze zin kan verkeerd geïnterpreteerd worden in die zin dat men zou kunnen denken dat bovenop de toepassing van wegingsfactoren, ook rekening moet worden gehouden met andere elementen zoals de gemiddelde kostprijs van het personeel, ... wat tot gevolg zou kunnen hebben dat bv. 100% gepresteerd uur door een preventieadviseur deskundig op het gebied van arbeidsveiligheid niet aangerekend wordt aan 150 EUR/u (zie §1 van artikel 13/4), maar lager of hoger zal uitvallen al naargelang de andere elementen (zoals bv. de bruto uurloonkost) dit bedrag naar beneden of boven trekken.

Om dergelijke verkeerde interpretaties te vermijden en om duidelijk te maken dat bij de toepassing van wegingsfactoren de andere vermelde factoren hierin reeds vervat zitten, zou een oplossing kunnen zijn om een onderdeel van deze paragraaf te herschrijven in volgende zin: 'met toepassing van wegingsfactoren, die rekening houden met de gemiddelde...'

³ Avis C.E. 55.517/1 du 25 mars 2014 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail en ce qui concerne la tarification'.

Aanvullend hiermee om alle mogelijke misverstanden te vermijden en om de link tussen §1 en §2 nog beter tot uiting te doen komen, stel ik voor dat in §2, a), b), c), d) en e) de percentages vervangen worden door preventie-eenheden. Dit wordt dan:

- a) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...
- b) 1,25 preventie-eenheden per gepresteerd uur door...
- c) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- d) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- e) 1 preventie-eenheid per gepresteerd uur door...!
- f) 0,75 preventie-eenheden per gepresteerd uur door..
- g) 0,75 preventie-eenheden per gepresteerd uur door... ».

On peut acquiescer à l'exposé des problèmes d'interprétation évoqués par le délégué et à la solution envisagée.

Article 5

8. L'article 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du projet dispose que « [l]e Ministre peut fixer les conditions et les modalités de ce monitoring ». Hormis la mention selon laquelle le monitoring concerné a trait « [à] l'application concrète [des] dispositions par les employeurs et les services externes », le projet ne précise rien de plus en ce qui concerne son contenu ou sa concrétisation. On laisse au contraire au ministre le soin d'en fixer « les conditions » et « les modalités ». Il serait cependant davantage conforme aux principes de notre droit public qui s'appliquent en matière de délégation de pouvoir réglementaire que le Roi définisse au moins un certain nombre d'aspects essentiels du monitoring et que le texte du projet soit complété en ce sens. Cela s'impose d'autant plus que, conformément à l'article 5, alinéa 2, du projet, les résultats du monitoring servent de base à l'évaluation des dispositions en projet par l'autorité fédérale compétente.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME