CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.809/4
du 6 février 2017

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant divers arrêtés royaux dans le cadre du contrôle du bien-être au travail au sein du ministère de la Défense'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.809/4
van 6 februari 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse koninklijke besluiten in het kader van het toezicht op het welzijn op het werk in de schoot van het ministerie van Landsverdediging'

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

Le 9 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant divers arrêtés royaux dans le cadre du contrôle du bien-être au travail au sein du ministère de la Défense'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 février 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2017.

*

Op 9 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse koninklijke besluiten in het kader van het toezicht op het welzijn op het werk in de schoot van het ministerie van Landsverdediging'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2017.

*

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme le relève le rapport au Roi joint au projet d'arrêté royal, celui-ci a pour objet « de désigner les membres du personnel du ministère de la Défense chargés de veiller au respect de la loi du 4 aout 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution, ainsi que de fixer leur domaine de compétence ».

L'arrêté en projet insère, en son article 1er, les articles 2/1 et 2/2 dans l'arrêté royal du 28 aout 2002 'désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 aout 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution' (ci-après « l'arrêté royal du 28 aout 2002 »). L'article 2/2 en projet prévoit que « les inspecteurs sociaux du service du ministère de la Défense qui est chargé du contrôle du bien-être au travail » sont chargés de surveiller le respect de la loi du 4 aout 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' (ci-après « la loi du 4 aout 1996 »).

Il convient de faire observer que l'arrêté royal du 28 aout 2002 trouve notamment son fondement juridique dans l'article 80 de la loi du 4 aout 1996 qui dispose

> « Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social.
>
> Les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 39 et 43 à 49 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ».

Par ailleurs, selon l'article 17 du Code pénal social,

> « Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi, les fonctionnaires désignés par les autorités compétentes, ainsi que les inspecteurs sociaux surveillent le respect des dispositions du présent Code, des lois visées au Livre 2 du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, et le respect des dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées.
>
> Le Roi désigne les lois et les arrêtés d'exécution pour lesquels les services dont les inspecteurs sociaux relèvent sont compétents ».

Dès lors, de deux choses l'une.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

Ou l'arrêté en projet vise à désigner parmi les membres du personnel du ministère de la Défense nationale, des personnes qui ont la qualité d'« inspecteurs sociaux » au sens du Code pénal social, comme le laisse entendre le recours à l'article 17 de ce code au titre de fondement juridique, ce qui présuppose que ces inspecteurs sociaux soient repris dans la définition des inspecteurs sociaux figurant à l'article 16, 1°, de ce même code. Or, tel n'est pas le cas.

Ou l'arrêté en projet met en œuvre l'article 17, alinéa 1er, du Code pénal social en tant qu'il investit « les fonctionnaires désignés par le Roi [et] les fonctionnaires désignés par les autorités compétentes » de la mission de surveillance du respect des dispositions du Code pénal social « et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, et [du] respect des dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées ». Or, rien dans le dispositif ni le rapport au Roi ne permet de penser que telle ait été l'intention de l'auteur et le serait-ce encore, la section de législation n'aperçoit pas quelle serait la logique d'une telle démarche qui ne s'inscrit manifestement pas dans celle du Code pénal social pas plus d'ailleurs que dans celle qui a présidé à la loi du 4 aout 1996, certainement depuis que son article 80 a été modifié par l'article 84 de la loi du 6 juin 2010 'introduisant le Code pénal social' pour l'aligner sur le dispositif des sections 2 et 3 du titre II, chapitre 2, du Code pénal social, respectivement relatives aux pouvoirs des inspecteurs sociaux et aux pouvoirs des inspecteurs sociaux en matière de santé et de sécurité des travailleurs en particulier.

Dès lors, seule la première hypothèse apparait se conformer non seulement à l'objectif poursuivi par l'auteur du projet d'arrêté mais également à l'emboitement des pouvoirs des différents corps d'inspecteurs sociaux, tel qu'organisé par le Code pénal social dans son agencement avec les lois particulières et leurs arrêtés d'exécution dont il assure la surveillance et la sanction du non respect.

En conclusion, avant de pouvoir adopter l'article 2/2 en projet, une modification de l'article 16, 1°, du Code pénal social s'impose en vue d'inscrire, dans les listes des « inspecteurs sociaux », ceux du ministère de la Défense. Sans cette modification, l'arrêté en projet ne peut trouver un fondement juridique suffisant dans l'article 17 du code.

L'article 2/2 en projet et, par voie de conséquence, l'article 2 du projet sont prématurés et doivent être omis de l'arrêté en projet. L'examen de ces dispositions ne sera donc pas poursuivi plus avant.

En revanche, rien ne s'oppose à l'adoption de l'article 2/3 en projet qui a pour objet de modaliser le contrôle exercé par les inspecteurs sociaux de deux directions générales, d'une part, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et d'autre part, du SPF Sécurité sociale, ainsi que de l'Office national de l'Emploi et de l'Office national de Sécurité sociale. Cette disposition peut en effet trouver un fondement dans l'article 17, alinéa 1er, du Code pénal social.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les alinéas 6 et 7 seront permutés.

2. À l'alinéa 10, il convient de mentionner l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° – et non l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 3

Selon l'article 3 du projet, le Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions et le Ministre qui a la Défense dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Eu égard à la portée des dispositions en projet, ce sont ces deux Ministres ainsi que le Ministre ayant les Affaires sociales et la Sécurité sociale dans leurs attributions qui doivent proposer le présent arrêté, être chargés de son exécution et du contreseing [1].

*

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals vermeld wordt in het verslag aan de Koning dat bij het ontwerp van koninklijk besluit is gevoegd, heeft het ontwerp als doel "de personeelsleden van het ministerie van Landsverdediging belast met het toezicht op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk alsmede van haar uitvoeringsbesluiten, aan te wijzen, alsook hun bevoegdheidsdomein te bepalen".

Bij artikel 1 van het ontwerpbesluit worden de artikelen 2/1 en 2/2 ingevoegd in het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 'tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan' (hierna "het koninklijk besluit van 28 augustus 2002"). Het ontworpen artikel 2/2 bepaalt dat "de sociaal inspecteurs van de dienst van het ministerie van Landsverdediging die belast is met het toezicht op het welzijn op het werk" de opdracht hebben toe te zien op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk' (hierna "de wet van 4 augustus 1996").

Er moet worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 zijn rechtsgrond in het bijzonder ontleent aan artikel 80 van de wet van 4 augustus 1996, dat als volgt luidt:

> "De inbreuken op de bepalingen van deze wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek.
>
> De sociaal inspecteurs beschikken over de in de artikelen 23 tot 39 en 43 tot 49 van het Sociaal Strafwetboek bedoelde bevoegdheden wanneer zij, ambtshalve of op verzoek, optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, bemiddeling en toezicht inzake de naleving van de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan".

Voorts luidt artikel 17 van het Sociaal Strafwetboek als volgt:

> "Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen ambtenaren, de door de bevoegde overheden aangewezen ambtenaren, evenals de sociaal inspecteurs toezicht op de naleving van de bepalingen van dit Wetboek, van de wetten bedoeld in Boek 2 van dit Wetboek en van de andere wetten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan, alsmede op de naleving van de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van dit Wetboek en van voormelde wetten.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

De Koning wijst de wetten en de uitvoeringsbesluiten aan waarvoor de diensten, waartoe de sociaal inspecteurs behoren, bevoegd zijn".

Het is dus het ene of het andere.

Ofwel wil het ontwerpbesluit uit de personeelsleden van het ministerie van Defensie personen aanwijzen die "sociaal inspecteurs" zijn in de zin van het Sociaal Strafwetboek, zoals opgemaakt lijkt te kunnen worden uit het feit dat artikel 17 van dat wetboek als rechtsgrond wordt opgegeven. Dat veronderstelt echter dat die sociaal inspecteurs worden vermeld in de definitie van de sociaal inspecteurs in artikel 16, 1°, van datzelfde wetboek, wat niet het geval is.

Ofwel geeft het ontwerpbesluit uitvoering aan artikel 17, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek in zoverre het "de door de Koning aangewezen ambtenaren [en] de door de bevoegde overheden aangewezen ambtenaren" de opdracht verleent toe te zien op de naleving van de bepalingen van het Sociaal Strafwetboek "en van de andere wetten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan, alsmede op de naleving van de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van dit Wetboek en van voormelde wetten". Uit het dispositief of uit het verslag aan de Koning kan echter op geen enkele manier worden opgemaakt dat dat de bedoeling van de steller is geweest. En zelfs indien dat het geval zou zijn, begrijpt de afdeling Wetgeving de logica niet van een dergelijke handelwijze die duidelijk niet aansluit bij de logica van het Sociaal Strafwetboek, net zomin overigens als bij die van de wet van 4 augustus 1996, zeker niet sinds artikel 80 ervan is gewijzigd bij artikel 84 van de wet van 6 juni 2010 'tot invoering van een Sociaal Strafwetboek' om het in overeenstemming te brengen met de tekst van de afdelingen 2 en 3 van titel II, hoofdstuk 2, van het Sociaal Strafwetboek, die betrekking hebben op respectievelijk de bevoegdheden van de sociaal inspecteurs en de bevoegdheden van de sociaal inspecteurs op het vlak van gezondheid en veiligheid van de werknemers in het bijzonder.

Bijgevolg lijkt enkel de eerste hypothese in overeenstemming te zijn zowel met het doel dat de steller van het ontwerpbesluit nastreeft als met de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende korpsen sociaal inspecteurs zoals die bij het Sociaal Strafwetboek wordt geregeld, zoals deze zich verhoudt tot de bijzondere wetten en de uitvoeringsbesluiten ervan, waarvan het het toezicht en de bestraffing in geval van niet-naleving garandeert.

De conclusie is dat het ontworpen artikel 2/2 eerst kan worden vastgesteld na een wijziging van artikel 16, 1°, van het Sociaal Strafwetboek, in deze zin dat de sociaal inspecteurs van het ministerie van Defensie worden vermeld in de lijsten van de "sociaal inspecteurs". Zonder die wijziging kan het ontworpen besluit geen voldoende rechtsgrond ontlenen aan artikel 17 van het wetboek.

Het ontworpen artikel 2/2 en, bij wijze van gevolg, artikel 2 van het ontwerp zijn voorbarig en moeten uit het ontworpen besluit worden weggelaten. Die bepalingen zullen dus niet verder worden onderzocht.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡

Daarentegen staat niets aan de vaststelling van het ontworpen artikel 2/3 in de weg. Die bepaling strekt ertoe de controle te regelen die wordt uitgeoefend door de sociaal inspecteurs van twee directoraten-generaal, enerzijds van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en anderzijds van de FOD Sociale Zekerheid, alsook van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Ze kan immers rechtsgrond ontlenen aan artikel 17, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het zesde en het zevende lid moeten van plaats worden verwisseld.

2. In het tiende lid moet melding worden gemaakt van artikel 84, § 1, eerste lid, 2° – en niet van artikel 84, § 1, eerste lid, 1° – van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Volgens artikel 3 van het ontwerp zijn de minister bevoegd voor Werk en de minister bevoegd voor Defensie, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van het besluit.

Gelet op de strekking van de ontworpen bepalingen moeten die beide ministers alsook de minister bevoegd voor Sociale Zaken en Sociale Zekerheid dit besluit voordragen, belast worden met de uitvoering ervan en het medeondertekenen.[1]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 41.

‡LW-CCCROCGDC-GAIAJMW‡