



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.044/1
van 29 maart 2018

avis 63.044/1
du 29 mars 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Werk 'tot
wijziging van het ministerieel
besluit van 29 mei 2013
betreffende het Huishoudelijk
Reglement van de Hoge Raad
voor Preventie en Bescherming
op het Werk'

un projet d'arrêté du Ministre
de l'Emploi 'modifiant l'arrêté
ministériel du 29 mai 2013
relatif au Règlement d'ordre
intérieur du Conseil Supérieur
pour la Prévention et la
Protection au travail'

Op 27 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 mei 2013 betreffende het Huishoudelijk Reglement van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 en 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2018.

*

Le 27 février 2018, 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, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 29 mai 2013 relatif au Règlement d'ordre intérieur du Conseil Supérieur pour la Prévention et la Protection au travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre les 22 et 27 mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2018.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende het Huishoudelijk Reglement van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk’ te wijzigen. Het enig artikel van het ontwerp vult de bijlage bij dat besluit aan met een nieuwe bijlage, die het “Huishoudelijk reglement van de Vaste Commissie Tarieven en Prestaties” bevat. Dat huishoudelijk reglement bevat de werkingsregels van bedoelde commissie.

2. Voor het te nemen besluit wordt, luidens de aanhef ervan, rechtsgrond gezocht in artikel 47 van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en in de artikelen II.9-15 en II.9-35 van de codex over het welzijn op het werk.

2.1. Op grond van artikel 47, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 bepaalt de Koning “de voorwaarden en de nadere regels in verband met de oprichting, de samenstelling, de werking en de opdrachten van de Hoge Raad”. Artikel 47, § 4, van deze wet bepaalt dat de Koning “[b]ij de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in paragraaf 1 [...] vaste commissies [kan] oprichten die bevoegd zijn voor een bepaalde bedrijfstak of een welbepaald onderwerp, waarvan Hij de opdrachten, de samenstelling en de werkingsregels bepaalt”.

2.2. Artikel II.9-15 van de codex over het welzijn op het werk bepaalt dat de “Hoge Raad [...] zijn huishoudelijk reglement [opstelt] dat wordt goedgekeurd door de Minister”.

Artikel II.9-35 van de codex luidt:

“De Minister kan, op verzoek van de Hoge Raad, eveneens andere vaste commissies oprichten die bevoegd zijn voor een bepaalde bedrijfstak of een welbepaald onderwerp.

Bij de oprichting van een vaste commissie voor een bepaalde bedrijfstak worden de leden en de deskundigen bij voorkeur gekozen uit organisaties die representatief zijn voor deze bedrijfstak.

De Minister bepaalt, na advies van de Hoge Raad, de opdracht van de in dit artikel bedoelde vaste commissies en de samenstelling ervan.

De regels betreffende de werking worden bepaald in het huishoudelijk reglement van de Hoge Raad op voorstel van de betrokken commissie.”

2.3. Het huishoudelijk reglement van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk werd goedgekeurd bij het ministerieel besluit van 29 mei 2013. Het huishoudelijk reglement is als bijlage bij dat ministerieel besluit gevoegd.

2.4. Bij ministerieel besluit van 2 juni 2016¹ werd een “Vaste Commissie Tarieven en Prestaties” opgericht in de schoot van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk. Het ontwerp strekt ertoe het huishoudelijk reglement van deze commissie, dat de werkingsregels ervan bevat, vast te stellen en als bijlage toe te voegen aan het huishoudelijk reglement van de Hoge Raad.

2.5. In advies 40.520/1², heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over onder meer de bepaling die later het voornoemde artikel II.9-35 van de codex over het welzijn op het werk is geworden, opgemerkt dat “de Koning in de wet van 4 augustus 1996 niet de bevoegdheid vindt om een structuur van vaste commissies in te richten welke complementair is aan die van de commissie, bedoeld in artikel 47*bis* van die wet”. Aan dat gebrek aan rechtsgrond werd nogmaals herinnerd in advies 59.176/1 van 27 april 2016 over het ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde ministerieel besluit van 2 juni 2016.

2.6. Teneinde aan het voornoemde probleem van rechtsgrond te verhelpen, heeft de wetgever bij de wet van 15 januari 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake werk’³, artikel 47 van de wet van 4 augustus 1996 vervangen, en heeft hij in paragraaf 4 ervan erin voorzien dat de Koning “[b]ij de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in paragraaf 1 [...] vaste commissies [kan] oprichten die bevoegd zijn voor een bepaalde bedrijfstak of een welbepaald onderwerp, waarvan Hij de opdrachten, de samenstelling en de werkingsregels bepaalt”.

2.7. Uit het nieuwe artikel 47, § 4, van de wet van 4 augustus 1996 volgt dat zowel het oprichten van vaste commissies als het bepalen van de opdrachten, de samenstelling en de werkingsregels ervan door de Koning moeten worden geregeld.

2.8. Artikel II.9-35 van de codex over het welzijn op het werk, waarbij de Koning, enerzijds, de bevoegdheid voor het oprichten van vaste commissies en het bepalen van de opdrachten en de samenstelling ervan in zijn geheel opdraagt aan de bevoegde minister en, anderzijds, de bevoegdheid voor het vaststellen van de werkingsregels in zijn geheel opdraagt aan de Hoge Raad, op voorstel van de betrokken commissie, is strijdig met de voornoemde wetsbepaling.

2.9. Het door de bevoegde minister te nemen besluit kan bijgevolg bij gebrek aan rechtsgrond geen doorgang vinden. Dat gebrek aan rechtsgrond kleeft eveneens aan het voornoemde artikel II.9-35 van de codex en aan het voornoemde ministerieel besluit van 2 juni 2016.

2.10. De conclusie is dan ook dat, in het licht van het nieuw artikel 47, § 4, van de wet van 4 augustus 1996, waarbij overigens niet werd voorzien in overgangsmaatregelen met betrekking tot bestaande vaste commissies zoals de betrokken commissie, het thans voorliggende ontwerp van ministerieel besluit geen doorgang kan vinden en het voornoemde artikel II.9-35 van

¹ Ministerieel besluit van 2 juni 2016 ‘tot oprichting van een Vaste Commissie Tarieven en Prestaties in de schoot van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk’.

² Adv.RvS 40.520/1 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 oktober 2006 ‘betreffende de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk’.

³ Die wet is in werking getreden op 15 februari 2018.

de codex en het ministerieel besluit van 2 juni 2016 uit de rechtsorde moeten worden verwijderd. In de plaats daarvan dient dan een koninklijk besluit te worden genomen waarin, overeenkomstig de voornoemde wetsbepaling, zowel de oprichting als de opdrachten, de samenstelling en de werkingsregels van de betrokken commissie worden geregeld.

2.11. Gelet op het voorgaande onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 29 mai 2013 'relatif au Règlement d'Ordre intérieur du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail'. L'article unique du projet complète l'annexe de cet arrêté par une nouvelle annexe contenant le « Règlement d'ordre intérieur de la Commission permanente Tarification et Prestations ». Ce dernier règle le fonctionnement de ladite commission.

2. Selon le préambule de l'arrêté envisagé, le fondement juridique de celui-ci est recherché dans l'article 47 de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' et dans les articles II.9-15 et II.9-35 du Code du bien-être au travail.

2.1. En vertu de l'article 47, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996, le Roi détermine « les conditions et les modalités relatives à la création, à la composition, au fonctionnement et aux missions du Conseil supérieur ». L'article 47, § 4, de cette loi dispose que « [l]orsque le Roi exerce les compétences visées au paragraphe 1^{er}, Il peut créer des commissions permanentes compétentes pour une branche d'activités ou un sujet déterminé, dont Il détermine les missions, la composition et les règles de fonctionnement ».

2.2. L'article II.9-15 du Code du bien-être au travail prévoit que « [l]e Conseil Supérieur élabore son règlement d'ordre intérieur qui est approuvé par le Ministre ».

L'article II.9-35 du Code s'énonce comme suit :

« Le Ministre peut également, à la demande du Conseil Supérieur, instituer d'autres commissions permanentes compétentes pour une branche d'activités ou un sujet déterminé.

Lors de l'institution d'une commission permanente pour une branche d'activités déterminée, les membres et les experts sont choisis de préférence parmi les organisations représentatives pour cette branche d'activités.

Le Ministre détermine, après avis du Conseil Supérieur, la mission des commissions permanentes visées au présent article ainsi que leur composition.

Les règles relatives au fonctionnement sont déterminées dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil Supérieur sur proposition de la commission concernée ».

2.3. Le Règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail a été approuvé par l'arrêté ministériel du 29 mai 2013. Il est joint en annexe à cet arrêté ministériel.

2.4. L'arrêté ministériel du 2 juin 2016¹ a créé une « Commission permanente Tarification et Prestations » au sein du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail. Le projet vise à fixer le règlement d'ordre intérieur réglant le fonctionnement de cette commission, et à l'annexer au règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur.

¹ Arrêté ministériel du 2 juin 2016 'portant la création d'une Commission permanente Tarification et Prestations au sein du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail'.

2.5. Dans l'avis 40.520/1 ², le Conseil d'État, section de législation, a observé, notamment à propos de la disposition devenue l'article II.9-35 précité du Code du bien-être au travail, que « la loi du 4 août 1996 ne donne pas compétence au Roi pour instituer une structure de commissions permanentes complémentaire à celle de la commission visée à l'article 47bis de cette loi ». L'absence de fondement juridique a une nouvelle fois été rappelée dans l'avis 59.176/1 du 27 avril 2016 sur le projet devenu l'arrêté ministériel précité du 2 juin 2016.

2.6. Afin de remédier à ce problème de fondement juridique, le législateur a remplacé l'article 47 de la loi du 4 août 1996 par la voie de la loi du 15 janvier 2018 'portant des dispositions diverses en matière d'emploi' ³, et a prévu, dans son paragraphe 4, que « [l]orsque le Roi exerce les compétences visées au paragraphe 1^{er}, Il peut créer des commissions permanentes compétentes pour une branche d'activités ou un sujet déterminé, dont Il détermine les missions, la composition et les règles de fonctionnement ».

2.7. Il découle du nouvel article 47, § 4, de la loi du 4 août 1996 que tant la création de commissions permanentes que la définition de leurs missions, leur composition et leurs règles de fonctionnement doivent être réglées par le Roi.

2.8. L'article II.9-35 du Code du bien-être au travail, dans lequel le Roi, d'une part, attribue entièrement au ministre compétent le pouvoir d'instituer des commissions permanentes et d'en déterminer les missions et la composition et, d'autre part, attribue entièrement au Conseil supérieur le pouvoir de fixer les règles de fonctionnement, sur proposition de la commission concernée, est contraire à la disposition légale précitée.

2.9. L'arrêté à prendre par le ministre compétent ne peut dès lors pas se concrétiser, faute de fondement juridique. Ce défaut de fondement juridique entache également l'article II.9-35 précité du Code et l'arrêté ministériel précité du 2 juin 2016.

2.10. Force est par conséquent de conclure qu'à la lumière du nouvel article 47, § 4, de la loi du 4 août 1996, qui n'a par ailleurs pas prévu de mesures transitoires concernant les commissions permanentes existantes telles que la commission concernée, le projet d'arrêté ministériel actuellement à l'examen ne peut pas se concrétiser, et l'article II.9-35 précité du Code, ainsi que l'arrêté ministériel du 2 juin 2016 doivent être retirés de l'ordre juridique. En lieu et place, il convient de prendre un arrêté royal réglant, conformément à la disposition légale précitée, tant la création de la commission concernée, que ses missions, sa composition et son fonctionnement.

² Avis C.E. 40.520/1 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 octobre 2006 'relatif au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail'.

³ Cette loi est entrée en vigueur le 15 février 2018.

2.11. Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient de poursuivre l'examen du projet soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME