



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.766/1
van 18 juli 2018

avis 63.766/1
du 18 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 26 november 2013 in
uitvoering van artikel 191, § 3, van
de wet van 27 december 2006
houdende diverse bepalingen (I)
met betrekking tot de projecten
voor de primaire preventie van
burn-out op het werk’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 26 novembre 2013
en exécution de l’article 191, § 3,
de la loi du 27 décembre 2006
portant des dispositions diverses (I)
relatif aux projets destinés à la
prévention primaire du burn-out au
travail’

Op 19 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 in uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) met betrekking tot de projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2018.

*

Le 19 juin 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, prorogé de plein droit jusqu'au 3 août 2018^(**), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) relatif aux projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 juillet 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juillet 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 26 november 2013 ‘in uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)’ een regeling in te voeren met betrekking tot de projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk.

2.2. Het ontworpen besluit brengt de huidige artikelen 1 tot 8 van het koninklijk besluit van 26 november 2013 onder in een nieuw hoofdstuk 1 “Projecten voor risicogroepen” (artikel 1 van het ontwerp) en voegt een nieuw hoofdstuk 2 “Projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk” toe, dat de ontworpen artikelen 9 tot 25 bevat (artikel 2 van het ontwerp). Daarnaast wordt in hetzelfde besluit een hoofdstuk 3 toegevoegd (artikel 3 van het ontwerp) dat een overgangsregeling bevat (ontworpen artikel 26) en de inwerkingtreding van de diverse onderdelen van het te wijzigen besluit regelt (ontworpen artikel 27). Ten slotte wordt het huidige artikel 10 van hetzelfde besluit vernummerd tot artikel 28 (artikel 4 van het ontwerp).

2.3. De ontworpen regeling inzake projecten voor de primaire preventie van burn-out bevat onder meer de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie (ontworpen artikelen 11 tot 14 van het koninklijk besluit van 26 november 2013), een regeling inzake het bedrag en de betaling van de subsidie (ontworpen artikel 15) en de procedureregels voor de aanvraag, de uitvoering en de opvolging van het project (ontworpen artikelen 16 tot 25).

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp in beginsel rechtsgrond in artikel 191, § 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, die luiden:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na het advies te hebben ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad, bepalen dat projecten gericht op de preventie van burn-out en die worden ingediend door de paritaire comités of paritaire subcomités of door ondernemingen, worden gefinancierd met een gedeelte van de bijdrage bedoeld in paragraaf 1.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na het advies te hebben ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad, de wijze, de termijn en de selectie van de ingediende projecten. Hij bepaalt tevens de wijze waarop de middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik van deze middelen. Hij bepaalt jaarlijks het bedrag aan middelen die aan nieuwe projecten kunnen worden besteed. Hij kan daarbij afzonderlijk een bedrag bepalen voor enerzijds de projecten gericht op risicogroepen en anderzijds de projecten gericht op de preventie van burn-out.”

3.2. Het ontwerp bevat bepalingen waarbij een onderzoeks-, advies-, opvolgings- en evaluatiebevoegdheid wordt toegekend aan de Nationale Arbeidsraad (hierna: de NAR), die

daartoe wordt bijgestaan door onafhankelijke experts (ontworpen artikelen 10, 18, 22 en 25 van het besluit van 26 november 2013 – artikel 2 van het ontwerp), waarbij de NAR wordt gemachtigd om voor bepaalde projecten een hoger subsidiebedrag voor te stellen (ontworpen artikel 15, § 2, derde lid, van hetzelfde besluit – artikel 2 van het ontwerp), en waarbij de NAR betrokken wordt bij het opstellen van modelformulieren (ontworpen artikel 17 van hetzelfde besluit – artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 191, § 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 27 december 2006 machtigt de Koning om “de wijze, de termijn en de selectie van de ingediende projecten” te bepalen, alsook “de wijze waarop de middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik van deze middelen”. Die bepalingen kennen evenwel aan de Koning niet de bevoegdheid toe om bepaalde taken op te dragen aan de NAR. Voor het verlenen van de voornoemde opdrachten aan de NAR kan dan ook geen rechtsgrond worden gevonden in die bepalingen. Evenmin zou daarvoor rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 1 van de wet van 29 mei 1952 ‘tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad’, dat luidt:

“Er wordt een publiekrechtelijk lichaam ingesteld, ‘Nationale Arbeidsraad’ genaamd, waarvan de opdracht er in bestaat, aan een minister of aan de Wetgevende Kamers, hetzij uit eigen beweging, hetzij op aanvraag van deze overheden en in de vorm van verslagen die de verschillende in zijn midden uiteengezette standpunten weergeven, alle adviezen of voorstellen omtrent de algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgevers en de werknemers aanbelangen, te laten geworden, alsook advies uit te brengen over de geschillen van bevoegdheid welke tussen de Paritaire Comités zouden kunnen rijzen.”

De voornoemde bevoegdheidstoewijzingen aan de NAR dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Dit neemt evenwel niet weg dat de bevoegde minister, met toepassing van voornoemd artikel 1 van de wet van 29 mei 1952, te allen tijde advies zal kunnen inwinnen bij de NAR over de toepassing van de voorliggende regeling.

3.3. Het ontwerp bevat daarnaast bepalingen waarbij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: de RVA) wordt belast met de uitbetaling van de subsidies en de expertenvergoedingen (ontworpen artikelen 15, 21 en 26, 5° en 7°, van het besluit van 26 november 2013 – artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

Op grond van artikel 7, derde lid, ze), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ heeft de RVA, onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, tot taak om de uitbetaling te verzekeren van de kosten van opleidingsinitiatieven met het oog op de inschakeling op de arbeidsmarkt van de risicogroepen, die gefinancierd worden op basis van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen. In die bepaling is evenwel geen sprake van de uitbetaling van subsidies of vergoedingen in het kader van projecten ter preventie van burn-out op het werk, geregeld in het voornoemde artikel 191, § 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 27 december 2006. Bijgevolg kan de Koning niet, op grond van de machtigingen hem verleend in laatstgenoemde leden en in voornoemde bepaling van de besluitwet van 28 december 1944, voorzien in de tussenkomst van de RVA bij de uitbetaling van de subsidies en vergoedingen in het kader van projecten inzake preventie van burn-out op het werk. De bevoegdheidstoewijzingen op dat vlak aan de RVA dienen bijgevolg eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.4. Indien het ontwerp, na het weglaten van de genoemde bevoegdheidstoewijzingen aan de NAR en de RVA, wezenlijk wordt herzien, zullen de nieuwe bepalingen opnieuw om advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, in voorkomend geval nadat met betrekking tot die bepalingen opnieuw de in de aanhef van het ontworpen besluit vermelde vormvereisten zijn nageleefd.

Indien de stellers van het ontwerp het ontworpen besluit in zijn huidige vorm wensen te behouden, zal voorafgaand aan het aannemen ervan voor de onder 3.2 en 3.3 vermelde bepalingen in een deugdelijke rechtsgrond moeten worden voorzien.

3.5.1. Het ontworpen artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 26 november 2013 (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt dat de “begeleider of degene aan wie de taak wordt uitbesteed [...] zijn opdrachten niet [mag] aanwenden voor publicitaire doeleinden, noch zich beroepen op enige erkenning ten gevolge van zijn opdrachten”. Het ontworpen artikel 24, § 2, voorziet in een sanctie indien het in artikel 14, § 2, bepaalde verbod wordt miskend. Indien blijkt dat de begeleider zijn opdrachten aanwendt voor publicitaire doeleinden of zich beroept op een erkenning ten gevolge van zijn opdracht, mag hij niet meer optreden als begeleider in het kader van een nieuw project.

Vastgesteld moet worden dat voor de in de ontworpen artikelen 14, § 2, en 24, § 2, vervatte regeling geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 191, § 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 27 december 2006. Deze regeling kan immers niet worden geacht te vallen onder “de wijze, de termijn en de selectie van de ingediende projecten” noch onder “de wijze waarop de middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik van deze middelen”.

De ontworpen artikelen 14, § 2, en 24, § 2, moeten bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

3.5.2. In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat het zich op misleidende wijze beroepen op enige erkenning ten gevolge van zijn opdrachten ook al wordt geregeld door de wetgeving inzake marktpraktijken (zie bijv. de artikelen VI.97, 6°, VI.100, 4°, en VI.105, 1°, c), van het Wetboek van economisch recht).

Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat er bij het invoeren van een verbod op het aanwenden van zijn opdrachten voor publicitaire doeleinden rekening moet worden gehouden met het gegeven dat handelsreclame onder de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid valt, beide gewaarborgd door de artikelen 19 en 25 van de Grondwet, door artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en door artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.¹ Beperkingen aan de vrijheid van meningsuiting zijn weliswaar mogelijk. Uit artikel 10, lid 2, EVRM volgt dat de beperkingen bij wet moeten zijn vastgesteld, een wettig doel moeten nastreven² en noodzakelijk moeten zijn in een democratische

¹ Zie in dat verband o.m. EHRM 18 oktober 2011, Sosinowska t. Polen, § 68; GwH 14 januari 2016, nr. 1/2016, B.29; adv.RvS 52.414/2 van 14 januari 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 15 april 1958 betreffende de publiciteit inzake tandverzorging met het oog op een duidelijk verbod op reclame voor tandheelkundige esthetische ingrepen en met het oog op een aanpassing van de straffen aan de huidige normen’, nr. 20.

² Artikel 10, lid 2, EVRM somt de volgende doelstellingen op: “het belang van ‘s land veiligheid, de bescherming

samenleving. Het vereiste dat de beperking ook dient “nodig te zijn in een democratische samenleving”, impliceert dat er een afweging dient plaats te vinden tussen het belang van de vrijheid van meningsuiting, enerzijds, en de doelstelling die wordt aangevoerd ter verantwoording van de voorziene beperking aan deze vrijheid, anderzijds.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Ontworpen artikel 15

4. Het ontworpen artikel 15, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 november 2013 bepaalt dat het forfaitaire bedrag van de subsidie per project “8.000 euro, excl. BTW” bedraagt. Het is niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld dat de toegekende subsidie geen betrekking heeft op de verschuldigde BTW, dan wel dat bovenop de subsidie van 8.000 euro ook de verschuldigde BTW ten laste wordt genomen. Dit dient te worden verduidelijkt.

Ontworpen artikel 17

5. In het ontworpen artikel 17 van het koninklijk besluit van 26 november 2013 is sprake van “de administratie”.

In het ontworpen artikel 21 is vervolgens sprake van “algemene directie Humanisering van de Arbeid van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, hierna ‘administratie’ genoemd”.

Het is niet duidelijk of de definitie opgenomen in het ontworpen artikel 21 ook geldt voor het ontworpen artikel 17. Indien dat het geval is, is het raadzaam om de definitie op te nemen in het ontworpen artikel 17 en in het ontworpen artikel 21 te verwijzen naar “de administratie”. In het andere geval zal in het ontworpen artikel 17 moeten worden verduidelijkt welke dienst wordt verstaan onder “de administratie”.

van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechtelijke macht te waarborgen”.

³ Adv.RvS 49.213/3 van 15 februari 2011 over een wetsvoorstel ‘betreffende de reclame voor, de informatie over, en de verkoop van pesticiden en biociden aan amateurgebruikers’, nr. 13.

Ontworpen artikel 25

6. Het ontworpen artikel 25 van het koninklijk besluit van 26 november 2013 bepaalt dat de minister (bevoegd voor Werk), op basis van het advies van de NAR over het systeem van de pilootprojecten, na afloop van elke cyclus, kan “beslissen over de verlenging of aanpassing van het systeem”.

Artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 machtigt de Koning om de voorliggende regeling vast te stellen. Meer in het algemeen is overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet, het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Het wijzigen van de temporele werking van de ontworpen regeling of andere “aanpassingen van het systeem” doorvoeren, kunnen niet worden beschouwd als maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard en kunnen bijgevolg niet aan de minister worden gedelegeerd. Voorts is het niet duidelijk wat moet worden verstaan onder een “cyclus”, wat moet worden verduidelijkt. Het ontworpen artikel 25 dient bijgevolg volledig te worden herzien.

Artikel 4

7. In artikel 4 van het ontwerp moet worden bepaald dat artikel 10 “van hetzelfde besluit” wordt vernummerd tot artikel 28. Bovendien moet een bepaling worden toegevoegd waarbij het huidige artikel 9 van dat besluit wordt opgeheven.

*

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

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'insérer dans l'arrêté royal du 26 novembre 2013 'en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)' des prescriptions relatives aux projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail.

2.2. L'arrêté en projet inscrit les articles 1^{er} à 8 actuels de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 dans un nouveau chapitre 1^{er} « Projets destinés aux groupes à risques » (article 1^{er} du projet) et y insère un nouveau chapitre 2 « Projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail », qui comporte les articles 9 à 25 (article 2 du projet). Il y insère également un chapitre 3 (article 3 du projet), qui comporte un régime transitoire (article 26 en projet) et une disposition réglant l'entrée en vigueur des différentes divisions de l'arrêté à modifier (article 27 en projet). Enfin, l'actuel article 10 du même arrêté est renuméroté en article 28 (article 4 du projet).

2.3. La réglementation en projet relative aux projets destinés à la prévention primaire du burn-out comporte notamment les conditions d'octroi de la subvention (articles 11 à 14, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2013), des dispositions relatives au montant et au paiement de la subvention (article 15 en projet) et les règles de procédure concernant la demande, l'exécution et le suivi du projet (articles 16 à 25 en projet).

3.1. Sous la réserve de ce qui sera observé ci-après, le projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 191, § 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du Travail, décider que des projets destinés à la prévention du burn-out et qui sont introduits par les commissions paritaires ou les sous-commissions paritaires ou par les entreprises, sont financés par une partie de la cotisation visée au paragraphe 1^{er}.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, la méthode, le délai et la sélection des projets introduits. Il détermine également la façon dont les moyens sont attribués et le contrôle de l'utilisation de ces moyens. Il détermine annuellement le montant des moyens qui peuvent être alloués à des nouveaux projets. Il peut déterminer séparément un montant pour les projets destinés aux groupes à risques d'une part, et pour les projets destinés à la prévention du burn-out d'autre part ».

3.2. Le projet comporte des dispositions qui attribuent une compétence d'examen, d'avis, de suivi et d'évaluation au Conseil national du Travail (ci-après : CNT), assisté à cet effet par des experts indépendants (articles 10, 18, 22 et 25, en projet, de l'arrêté du 26 novembre 2013

– article 2 du projet). Le CNT est habilité à proposer une subvention plus élevée pour certains projets (article 15, § 2, alinéa 3, en projet, du même arrêté – article 2 du projet), et est associé à la rédaction de modèles de formulaire (article 17, en projet, du même arrêté – article 2 du projet).

L'article 191, § 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006 donne pouvoir au Roi pour déterminer « la méthode, le délai et la sélection des projets introduits », ainsi que « la façon dont les moyens sont attribués et le contrôle de l'utilisation de ces moyens ». Ces dispositions n'autorisent cependant pas le Roi à déléguer certaines tâches au CNT. C'est dès lors en vain que l'on y recherchera un fondement juridique permettant d'attribuer les missions précitées au CNT. Cette délégation ne peut pas non plus trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi 'organique du Conseil national du travail' du 29 mai 1952, qui est rédigé comme suit :

« Il est institué un établissement public, dénommé 'Conseil national du Travail' dont la mission consiste à adresser à un ministre ou aux chambres législatives, soit d'initiative, soit à la demande de ces autorités et sous forme de rapports exprimant les différents points de vue exposés en son sein, tous avis ou propositions concernant les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs, ainsi qu'à exprimer son avis sur les conflits d'attribution qui pourraient surgir entre les Commissions paritaires ».

Les attributions de compétence au CNT doivent par conséquent être omises du projet. Il n'en demeure pas moins que, conformément à l'article 1^{er}, précité, de la loi du 29 mai 1952, le ministre compétent pourra à tout moment recueillir l'avis du CNT sur l'application du régime à l'examen.

3.3. Le projet comporte également des dispositions qui chargent l'Office national de l'emploi (ci-après : l'ONEM) de payer les subventions et les indemnités dues aux experts (articles 15, 21 et 26, 5^o et 7^o, en projet, de l'arrêté du 26 novembre 2013 – articles 2 et 3 du projet).

En vertu de l'article 7, alinéa 3, ze), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', l'ONEM a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'assurer le paiement des coûts des initiatives de formation en vue de l'insertion sur le marché du travail des groupes à risque, qui sont financés sur la base de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses. Cette disposition ne fait toutefois pas état du paiement de subventions ou d'indemnités dans le cadre de projets destinés à la prévention du burn-out au travail, réglés à l'article 191, § 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006. Par conséquent, ni les délégations prévues dans les alinéas précités, ni celle inscrite dans la disposition de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, ne permettent au Roi de charger l'ONEM d'intervenir dans le paiement des subventions et indemnités dues dans le cadre de projets destinés à la prévention du burn-out au travail. Les attributions de compétence à l'ONEM en la matière doivent par conséquent également être omises du projet.

3.4. Si, après que l'on aura omis les attributions de compétence au CNT et à l'ONEM précitées, le projet fait l'objet d'une révision fondamentale, les nouvelles dispositions devront être soumises une nouvelle fois au Conseil d'État, le cas échéant, après qu'auront été accomplies à nouveau les formalités mentionnées dans le préambule de l'arrêté en projet.

Si les auteurs du projet souhaitent maintenir l'arrêté en projet dans sa forme actuelle, il faudra, préalablement à son adoption, élaborer un fondement juridique adéquat pour les dispositions mentionnées aux points 3.2 et 3.3.

3.5.1. L'article 14, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 (article 2 du projet) dispose que « [l']accompagnateur ou celui à qui la tâche est confiée ne peut utiliser sa mission à des fins publicitaires, ni se prévaloir d'un quelconque agrément du fait de sa mission ». L'article 24, § 2, en projet, prévoit une sanction en cas de méconnaissance de l'interdiction prévue à l'article 14, § 2. S'il s'avère que l'accompagnateur utilise sa mission à des fins publicitaires ou se prévaut d'un agrément du fait de sa mission, il ne peut plus agir en tant qu'accompagnateur dans le cadre d'un nouveau projet.

Force est de constater que les règles énoncées aux articles 14, § 2, et 24, § 2, ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans l'article 191, § 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006. Il n'est en effet pas permis de considérer que ces règles relèvent de « la méthode, [du] délai et [de] la sélection des projets introduits », ni de « la façon dont les moyens sont attribués et [du] contrôle de l'utilisation de ces moyens ».

Les articles 14, § 2, et 24, § 2, en projet, doivent par conséquent être omis du projet.

3.5.2. Subsidiairement, on peut encore observer que le fait de se prévaloir de manière trompeuse d'un quelconque agrément du fait de ses missions est déjà visé par la législation en matière de pratiques du marché (voir par exemple les articles VI.97, 6°, VI.100, 4°, et VI.105, 1°, c), du Code de droit économique.

En outre, on peut encore observer que lorsque l'on instaure l'interdiction d'utiliser ses missions à des fins publicitaires, il faut tenir compte du fait que la publicité commerciale relève de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, toutes deux garanties par les articles 19 et 25 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹. Il est certes permis de prévoir des restrictions à la liberté d'expression. Il découle de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH que les restrictions doivent être fixées par la loi, poursuivre une finalité légitime² et être nécessaires dans une société démocratique. La condition selon laquelle la restriction doit « être nécessaire, dans une société démocratique » requiert de mettre en balance l'intérêt de la liberté d'expression, d'une part, et l'objectif qui est invoqué pour justifier la restriction envisagée à cette liberté, d'autre part³.

¹ Voir à cet égard, notamment, Cour eur. D.H., 18 octobre 2011, *Sosinowska c. Pologne*, § 68; C.C., 14 janvier 2016, n° 1/2016, B.29; avis C.E. 52.414/2 du 14 janvier 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 avril 1958 relative à la publicité en matière de soins dentaires en vue d'interdire clairement la publicité relative aux interventions dentaires à visée esthétique et en vue d'adapter les peines aux normes actuelles', n° 20.

² L'article 10, paragraphe 2, de la CEDH énumère les finalités suivantes : « (...) la sécurité nationale, (...) la sûreté publique et (...) la prévention du crime, (...) la protection de la santé ou de la morale, (...) la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

³ Avis C.E. 49.213/3 du 15 février 2011 sur une proposition de loi 'sur la publicité et l'information y afférente aux pesticides et biocides et la vente de ces produits aux utilisateurs amateurs', n° 13.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

Article 15 en projet

4. L'article 15, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 dispose que le montant forfaitaire de la subvention s'élève par projet à « 8.000 euros (...), hors TVA ». Reste à savoir si l'intention est ainsi que la subvention octroyée ne concerne pas la TVA due ou que, outre la subvention de 8.000 euros, la TVA due est également prise en charge. Il convient de le préciser.

Article 17 en projet

5. À l'article 17, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2013, il est question de « l'administration ».

L'article 21 en projet fait ensuite état de « la direction générale Humanisation du Travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

Le texte en projet ne fait pas apparaître clairement si la définition inscrite à l'article 21 en projet vaut également pour l'article 17 en projet. Si tel est le cas, il est conseillé d'inscrire la définition à l'article 17 en projet et, à l'article 21, en projet, de faire référence à « l'administration ». Dans le cas contraire, l'article 17 en projet devra préciser quel est le service que vise « l'administration ».

Article 25 en projet

6. L'article 25, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 dispose, qu'après la fin de chaque cycle et sur la base de l'avis du CNT relatif aux projets pilotes, le Ministre (qui a l'Emploi dans ses attributions) « peut décider sur la prolongation ou l'adaptation du système ».

L'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 habilite le Roi à fixer le dispositif à l'examen. Plus généralement, selon l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

La modification des effets dans le temps du dispositif en projet ou l'élaboration d'« autres adaptations du système » ne peuvent pas être regardées comme des mesures accessoires ou de détail et ne peuvent par conséquent pas être déléguées au ministre. En outre, on n'aperçoit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par un « cycle », cette notion devant être précisée. L'article 25 en projet sera par conséquent totalement revu.

Article 4

7. L'article 4 du projet doit mentionner que l'article 10 « du même arrêté » est renuméroté en article 28. Il faut en outre ajouter une disposition abrogeant l'article 9 actuel de cet arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH