



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.727/1
van 23 april 2019

avis 65.727/1
du 23 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van titel 3
betreffende jongeren op het
werk en titel 4 betreffende
stagiairs van boek X van de
codex over het welzijn op het
werk'

un projet d'arrêté royal
'modifiant le titre 3 relatif aux
jeunes au travail et le titre 4
relatif aux stagiaires du livre X
du code du bien-être au travail'

Op 21 maart 2019 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 koninklijk besluit ‘tot wijziging van titel 3 betreffende jongeren op het werk en titel 4 betreffende stagiairs van boek X van de codex over het welzijn op het werk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Helena KETS, toegevoegd 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 23 april 2019.

*

Le 21 mars 2019, 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 royal ‘modifiant le titre 3 relatif aux jeunes au travail et le titre 4 relatif aux stagiaires du livre X du code du bien-être au travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

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 23 avril 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de Codex over het welzijn op het werk (hierna: de codex) te wijzigen. Die wijzigingen betreffen de bescherming van jongeren op het werk, zoals geregeld in boek X, titel 3, van de codex en de bijzondere regels ten aanzien van stagiairs, zoals geregeld in boek X, titel 4, van de codex.

4. Het ontwerp 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’, op grond waarvan de Koning aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen kan opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

De stagiairs worden op grond van artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 4 augustus 1996 gelijkgesteld met werknemers voor de toepassing van deze wet. Diezelfde bepaling stelt bepaalde categorieën van jongeren op het werk, zoals bedoeld in artikel X.3-2, 1°, van de codex, eveneens gelijk met werknemers voor de toepassing van die wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Bepaalde onderdelen van het ontwerp strekken ertoe bestaande verbodsbepalingen ten aanzien van jonge werknemers op te heffen. De vraag rijst dan ook of daardoor het beschermingsniveau dat thans aan die werknemers wordt geboden, niet in aanzienlijke mate wordt verminderd.

Artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid en het recht op

sociale zekerheid en sociale bijstand garandeert,¹ verzet er zich in beginsel tegen dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend, aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was de dag waarop dat grondwetsartikel in werking is getreden. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting “die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.²⁻³

De gemachtigde heeft verklaard dat de ontworpen wijzigingen geen vermindering van het beschermingsniveau van de betrokken werknemers tot gevolg heeft. Op basis van de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, op het eerste gezicht geen elementen die deze verklaring tegenspreken,⁴ maar ze beschikt niet over alle relevante gegevens om het ontwerp op dit punt op exhaustieve wijze te onderzoeken. Wat dit punt betreft wordt dan ook een voorbehoud gemaakt.

Artikel 5

6. Het ontworpen artikel X.3-11/1, § 1, van de codex bevat de volgende verbodsbepaling:

“De bediening van gemotoriseerde toestellen die dienen voor het verplaatsen, heffen, stapelen, stockeren of destockeren van lasten of voor het laden en lossen van vrachtwagens, in de ondernemingen of opslagplaatsen, alsook op de plaatsen die periodiek of tijdelijk worden gebruikt voor de organisatie van feestelijke, commerciële of sportieve evenementen, is verboden voor de personen bedoeld in artikel X.3-2, 1°, e).”

¹ In artikel 23, derde lid, 1° en 2°, van de Grondwet wordt onder andere melding gemaakt van respectievelijk “het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil” en “het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand”.

² GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004, B.5; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.12; GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.9; GwH 14 september 2006, nr. 135/2006, B.10; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006, B.5.1; GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, B.5; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008, B.3; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.11.1; GwH 29 juli 2010, nr. 94/2010, B.6.2; GwH 14 oktober 2010, nr. 113/2010, B.3.2; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.2; GwH 13 januari 2011, nr. 2/2011, B.4.2. Zie in dat verband ook: M. BOSSUYT, “Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, 64. Zie ook adv.RvS 54.231/1 van 6 november 2013 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carensdag en begeleidende maatregelen’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3144/1, 104).

³ De rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, is in dezelfde zin. Zie RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans e.a.

⁴ Het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk van 14 december 2018, dat een analyse bevat van de ontworpen wijzigingen, gewaagt evenmin van een vermindering van het beschermingsniveau van de betrokken werknemers.

De gemachtigde heeft verklaard dat het niet de bedoeling is om, wat betreft de plaatsen die periodiek of tijdelijk worden gebruikt, het verbod te beperken tot evenementen van “feestelijke, commerciële of sportieve” aard. In dat geval dienen de voornoemde woorden uit de ontworpen bepaling te worden weggelaten.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier le Code du bien-être au travail (ci-après : le code). Ces modifications concernent la protection des jeunes au travail, réglée dans le livre X, titre 3, du code ainsi que les modalités spécifiques à l'égard des stagiaires, réglées dans le livre X, titre 4, du code.

4. Le 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', aux termes duquel le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996 assimile pour l'application de la loi précitée les stagiaires aux travailleurs. Cette même disposition assimile également, pour l'application de ladite loi, certaines catégories de jeunes au travail, au sens de l'article X.3-2, 1^o, du code, à des travailleurs.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Certaines dispositions du projet ont pour objet d'abroger des interdictions existantes à l'égard de jeunes travailleurs. Dès lors se pose la question de savoir si le niveau de protection dont bénéficient actuellement ces travailleurs ne s'en trouve pas sensiblement réduit.

L'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, ainsi que

le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale ¹, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général » ²⁻³.

Le délégué a déclaré que les modifications en projet n'ont pas pour effet de réduire le niveau de protection des travailleurs concernés. Sur la base des documents joints à la demande d'avis, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit à première vue pas d'éléments qui iraient à l'encontre de ces déclarations⁴ mais ne dispose pas de l'ensemble des données pertinentes pour examiner sur ce point le projet de façon exhaustive. Une réserve est donc formulée à cet égard.

Article 5

6. L'article X.3-11/1, § 1^{er}, en projet, du code comporte l'interdiction suivante :

« La commande d'engins motorisés destinés à déplacer, élever, gerber, stocker ou déstocker des charges, ou à charger et décharger des camions, dans les entreprises ou dans les entrepôts de stockage, ainsi qu'aux endroits utilisés périodiquement ou temporairement en vue de l'organisation d'événements festifs, commerciaux ou sportifs, est interdite aux personnes visées à l'article X.3-2, 1^o, e) ».

¹ L'article 23, alinéa 3, 1^o et 2^o, de la Constitution mentionne notamment, respectivement, « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible » et « le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ».

² C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5 ; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12 ; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9 ; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10 ; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1 ; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1 ; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5 ; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3 ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2 ; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2 ; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2 ; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : M. BOSSUYT, « Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof », dans W. RAUWS et M. STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Voir aussi l'avis C.E. 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3144/1, p. 104).

³ La jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, va dans le même sens. Voir C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans et consorts.

⁴ L'avis du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail du 14 décembre 2018 qui comporte une analyse des modifications en projet, ne fait pas non plus état d'une diminution du niveau de protection des travailleurs concernés.

Le délégué a déclaré qu'en ce qui concerne les endroits utilisés périodiquement ou temporairement, l'intention n'est pas de limiter l'interdiction aux événements à caractère « festif, commercial ou sportif ». On omettra dans ce cas les mots précités de la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Jo BAERT