



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.437/1
van 24 juni 2021

avis 69.437/1
du 24 juin 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
codex over het welzijn op het
werk wat de bedrijfsbezoeken
en het beleidsadvies betreft'

un projet d'arrêté royal
'modifiant le code du bien-être
au travail concernant les visites
d'entreprise et l'avis
stratégique'

Op 25 mei 2021 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 de codex over het welzijn op het werk wat de bedrijfsbezoeken en het beleidsadvies betreft’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2021.

*

Le 25 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant le code du bien-être au travail concernant les visites d'entreprise et l'avis stratégique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juin 2021.

*

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 van koninklijk besluit strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in de Codex over het welzijn op het werk.

De ontworpen wijzigingen betreffen hoofdzakelijk de bedrijfsbezoeken van de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk bij de aangesloten werkgevers, alsook het beleidsadvies van de voornoemde dienst aan de betrokken werkgevers, dat onder meer gesteund is op het resultaat van die bedrijfsbezoeken.

Het te nemen koninklijk besluit treedt in werking op 1 januari 2022.

3.1. De ontworpen wijzigingen vinden in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

Die bepaling luidt als volgt:

“De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Het welzijn wordt nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op:

- 1° de arbeidsveiligheid;
- 2° de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk;
- 3° de psychosociale aspecten van het werk;
- 4° de ergonomie;
- 5° de arbeidshygiëne;
- 6° de verfraaiing van de arbeidsplaatsen;
- 7° de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6°.

De Koning kan bijzondere maatregelen vaststellen om rekening te houden met de specifieke toestand van inzonderheid de thuiswerkers, de kleine en middelgrote ondernemingen, de krijgsmacht, de politiediensten en de diensten voor burgerbescherming, met het oog op het bereiken van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

In geval van een epidemie of pandemie kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bijzondere preventiemaatregelen bepalen die van toepassing zijn in de ondernemingen en instellingen met het oog op de bescherming van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.”

3.2. Zoals de gemachtigde bevestigde, strekken ook nog andere bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 de ontworpen regeling tot rechtsgrond, namelijk de artikelen 40, § 3, en 41 van deze wet, die luiden als volgt:

“Art. 40. (...)

§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder en de nadere regelen volgens welke een externe Dienst zoals bedoeld in de §§ 1 en 2 kan worden erkend.

Hij stelt tevens de regelen betreffende zijn organisatie, zijn opdrachten en zijn juridisch statuut vast evenals deze betreffende de bekwaamheden van de preventieadviseurs. Zo bepaalt Hij de wijze van financiering van de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, inzonderheid door de vaststelling van de minimumtarieven die kunnen variëren naargelang de aard van de activiteiten van de werkgevers, en op basis waarvan de forfaitaire bijdrage die de werkgever per werknemer verschuldigd is aan zijn externe dienst wordt berekend, en die door Hem te bepalen prestaties van deze externe dienst dekt. Voor werkgevers die maximum vijf werknemers tewerkstellen, wordt in aangepaste minimumtarieven voorzien.

(...)

Art. 41. De Koning stelt de maatregelen vast om de samenwerking te bevorderen tussen:

- 1° de verschillende afdelingen waaruit de interne of de externe dienst bestaat;
- 2° de interne dienst en de externe dienst;
- 3° de externe diensten onderling.

In ieder geval moet deze samenwerking leiden tot een gezamenlijk optreden van de verschillende diensten dat erop gericht is in de ondernemingen de preventie te bevorderen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp voert een regeling in betreffende bedrijfsbezoeken door de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk. Het ontworpen artikel II.3-54, § 2, van de Codex over het welzijn op het werk bepaalt dat “[v]oor werkgevers met arbeidsplaatsen die geografisch verspreid en/of tijdelijk zijn, zoals vestigingen of werven, (...) het verkennend bedrijfsbezoek [bestaat] uit een bezoek aan de hoofdzetel, aangevuld met een bezoek aan één of meerdere typearbeidsplaatsen die worden voorgesteld door de werkgever en een preventieadviseur van de interne dienst”. Volgens het ontworpen artikel II.3-55, § 2, worden dergelijke arbeidsplaatsen “met een zekere regelmaat” bezocht. Het ontworpen artikel II.3-53, § 3, tweede lid, bepaalt dat “[d]e externe dienst (...) aan de werkgever een verslag van het bedrijfsbezoek [bezorgt] waarin de vaststellingen gedaan tijdens het bedrijfsbezoek zo concreet en duidelijk mogelijk worden weergegeven, desgevallend ondersteund door beeldmateriaal”.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat er situaties denkbaar zijn waarbij de te bezoeken arbeidsplaats tegelijkertijd een woonplaats is, bijvoorbeeld in het geval van een bewoonde kamer in een rust- en verzorgingstehuis of wanneer het werk erin bestaat huishoudelijke taken te verrichten in de woning van de gebruiker. In dergelijke gevallen rijst de vraag naar de verhouding met de onschendbaarheid van de woning, alsook het recht op privacy en gezinsleven, zoals gewaarborgd door de artikelen 15 en 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens.

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Bedrijfsbezoeken beogen een overzicht te krijgen van de verschillende risico's die op een arbeidsplaats aanwezig zijn, en vinden in principe plaats op de zetel van het bedrijf of, bij specifieke arbeidsplaatsen zoals winkels en werven, ook daar: het gaat over het algemeen over plaatsen waar meerdere werknemers werken.

Het is niet de bedoeling om systematisch ‘bedrijfsbezoeken’ te doen in privéwoningen, bv. bij de werknemer thuis in het kader van telewerk, of bij klanten in privéwoningen, tenzij eventueel om de typerisico's in een privéwoning te kunnen beoordelen, maar dit kan alleen met toestemming van de bewoner; meestal wordt in de overeenkomst tussen de werkgever en de klant (bv. voor huishoudelijke thuishulp) ook bepaald dat er een huisbezoek kan worden uitgevoerd om de risico's voor de werknemer in te schatten (dit gebeurt gewoonlijk op afspraak). Voor een specifieke werkcontext zoals een gevangenis of een RVT is het in principe niet nodig om bewoonde cellen of kamers te bezoeken, maar kan men bv. een lege kamer bekijken om na te gaan welke ‘typerisico's’ er aanwezig zijn. Als er toch specifieke risico's zouden moeten worden bekeken in een bewoonde kamer of cel, kan dit uiteraard niet zonder toestemming van de bewoner.

Beeldmateriaal gebruiken is overigens geen verplichting: het wordt aangegeven omdat het de mogelijkheid biedt om de vaststellingen die gedaan worden tijdens het bedrijfsbezoek duidelijker en concreter te maken voor de werkgever: als men een bezoek zou brengen aan een privéwoning of woonplaats dient hier uiteraard omzichtig mee te worden omgegaan (bv. met toestemming van de bewoner).”

De ontworpen bepalingen houden op zich geen recht in om woningen of bewoonde ruimtes zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner te betreden, net zo min als een recht op het maken van beeldmateriaal. Vanuit dat oogpunt rijst er geen bezwaar tegen de ontworpen regeling. Bij de toepassing ervan zal er evenwel over moeten worden gewaakt dat de onschendbaarheid van de woning, alsook het recht op privacy en gezinsleven worden geëerbiedigd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervóór *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 het laatst werd gewijzigd bij de wet van 20 december 2020¹ en niet bij de wet van 28 februari 2014.

Artikel 9

6. In artikel 9, tweede lid, van het ontwerp moet de verwijzing naar artikel II.3-57 in de Franse tekst en naar artikel I.3-57 in de Nederlandse tekst worden vervangen door een verwijzing naar artikel II.3-56.

*

¹ Wet van 20 december 2020 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie'.

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 d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications dans le Code du bien-être au travail.

Les modifications en projet concernent principalement les visites d'entreprise du service externe pour la prévention et la protection au travail auprès des employeurs affiliés, ainsi que l'avis stratégique de ce dernier service, destiné aux employeurs concernés et qui s'appuie sur le résultat de ces visites.

L'arrêté royal envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

3.1. Les modifications en projet trouvent principalement leur 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'.

Cette disposition s'énonce comme suit :

« 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.

Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à :

- 1° la sécurité du travail ;
- 2° la protection de la santé du travailleur au travail ;
- 3° les aspects psychosociaux du travail ;
- 4° l'ergonomie ;
- 5° l'hygiène du travail ;
- 6° l'embellissement des lieux de travail ;
- 7° les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement, pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6°.

Le Roi peut fixer des mesures spécifiques afin de tenir compte de la situation spécifique notamment des travailleurs à domicile, des petites et moyennes entreprises, des forces armées, des services de police et des services de protection civile en vue d'obtenir un niveau de protection équivalent.

En cas d'épidémie ou de pandémie, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des mesures de prévention spécifiques applicables dans les entreprises et les institutions en vue de protéger le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

3.2. Comme l'a confirmé le délégué, d'autres dispositions de la loi du 4 août 1996 procurent encore un fondement juridique aux dispositions en projet, à savoir ses articles 40, § 3, et 41, qui s'énoncent comme suit :

« Art. 40. (...) »

§ 3. Le Roi détermine les conditions et les modalités selon lesquelles un Service externe visé aux §§ 1^{er} et 2 peut être agréé.

Il fixe également les règles concernant son organisation, ses missions et son statut juridique ainsi que celles concernant les compétences des conseillers en prévention. Ainsi, Il définit la méthode de financement des services externes pour la prévention et la protection au travail, notamment en fixant les tarifs minimums qui peuvent varier selon la nature des activités des employeurs, et sur la base desquels la cotisation forfaitaire par travailleur dont l'employeur est redevable à son service externe est calculée, et qui couvre les prestations de ce service externe à déterminer par Lui. Pour les employeurs qui occupent au maximum cinq travailleurs, des tarifs minimums adaptés sont prévus.

(...)

Art. 41. Le Roi arrête les mesures en vue de promouvoir la coopération entre :

- 1° les différentes sections composant le service interne ou externe ;
- 2° le service interne et le service externe ;
- 3° les services externes entre eux.

En tout cas, cette coopération doit déboucher sur une action commune des différents services axée sur la promotion de la prévention dans les entreprises ».

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet instaure des dispositions en matière de visites d'entreprise effectuées par le service externe pour la prévention et la protection au travail. L'article II.3-54, § 2, en projet, du Code du bien-être au travail porte que « [p]our les employeurs qui disposent de lieux de travail dispersés géographiquement et/ou temporaire, comme des succursales ou des chantiers, la visite de reconnaissance d'entreprise consiste en une visite au siège, complétée par une visite à un ou plusieurs lieux de travail type qui sont proposés par l'employeur et un conseiller en prévention du service interne ». Selon l'article II.3-55, § 2, en projet, de tels lieux de travail sont visités « avec une certaine régularité ». L'article II.3-53, § 3, alinéa 2, en projet dispose que « [l]e service externe remet à l'employeur un rapport de la visite d'entreprise dans lequel les constatations faites pendant la visite d'entreprise sont reprises le plus concrètement et clairement possible, le cas échéant soutenu par du matériel visuel ».

À cet égard, on relèvera que l'on peut imaginer des situations où le lieu de travail à visiter est également un domicile, par exemple dans le cas d'une chambre habitée dans une maison de repos et de soins, ou lorsque le travail consiste en des tâches ménagères à effectuer dans l'habitation de l'utilisateur. Dans pareils cas se pose la question de l'articulation avec l'inviolabilité du domicile, ainsi qu'avec le droit à la vie privée et familiale, tel qu'ils sont garantis par les articles 15 et 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Bedrijfsbezoeken beogen een overzicht te krijgen van de verschillende risico's die op een arbeidsplaats aanwezig zijn, en vinden in principe plaats op de zetel van het bedrijf of, bij specifieke arbeidsplaatsen zoals winkels en werven, ook daar: het gaat over het algemeen over plaatsen waar meerdere werknemers werken.

Het is niet de bedoeling om systematisch 'bedrijfsbezoeken' te doen in privéwoningen, bv. bij de werknemer thuis in het kader van telewerk, of bij klanten in privéwoningen, tenzij eventueel om de typerisico's in een privéwoning te kunnen beoordelen, maar dit kan alleen met toestemming van de bewoner; meestal wordt in de overeenkomst tussen de werkgever en de klant (bv. voor huishoudelijke thuishulp) ook bepaald dat er een huisbezoek kan worden uitgevoerd om de risico's voor de werknemer in te schatten (dit gebeurt gewoonlijk op afspraak). Voor een specifieke werkcontext zoals een gevangenis of een RVT is het in principe niet nodig om bewoonde cellen of kamers te bezoeken, maar kan men bv. een lege kamer bekijken om na te gaan welke 'typerisico's' er aanwezig zijn. Als er toch specifieke risico's zouden moeten worden bekeken in een bewoonde kamer of cel, kan dit uiteraard niet zonder toestemming van de bewoner.

Beeldmateriaal gebruiken is overigens geen verplichting: het wordt aangegeven omdat het de mogelijkheid biedt om de vaststellingen die gedaan worden tijdens het bedrijfsbezoek duidelijker en concreter te maken voor de werkgever: als men een bezoek zou brengen aan een privéwoning of woonplaats dient hier uiteraard omzichtig mee te worden omgegaan (bv. met toestemming van de bewoner) ».

Les dispositions en projet n'impliquent pas en soi le droit de pénétrer dans des domiciles ou des espaces habités sans l'autorisation expresse de l'occupant, pas plus que le droit de créer du matériel visuel. De ce point de vue, aucune objection ne s'élève contre le dispositif en projet. Lors de son application, il conviendra toutefois de veiller au respect de l'inviolabilité du domicile, ainsi que du droit à la vie privée et familiale.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Le préambule du projet doit être mis en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique du projet.

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 a été modifié pour la dernière fois par la loi du 20 décembre 2020¹ et non par la loi du 28 février 2014.

¹ Loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

Article 9

6. À l'article 9, alinéa 2, du projet, on remplacera la référence à l'article II.3-57 dans le texte français et à l'article I.3-57 dans le texte néerlandais par une référence à l'article II.3-56.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME