



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.805/1
van 25 januari 2022

avis 70.805/1
du 25 janvier 2022

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
inzake innovatieve
arbeidsorganisatie'

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
en matière d'organisation du
travail innovante'

Op 24 december 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 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 inzake innovatieve arbeidsorganisatie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2022.

*

Le 24 décembre 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 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 en matière d'organisation du travail innovante’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2022.

*

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 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)’.

De ontworpen wijzigingen betreffen voornamelijk de ondersteuning van projecten inzake innovatieve arbeidsorganisatie (ontworpen hoofdstuk 2/1).

3. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, 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 op toekomstgerichte arbeidsorganisatie, voor zover 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. Voor de projecten gericht op de preventie van burn-out en op toekomstgerichte arbeidsorganisatie, verduidelijkt hij de opdrachten van de Nationale Arbeidsraad en van de experts die hem bijstaan in het kader van de indiening, de selectie en de evaluatie van de 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 de projecten gericht op risicogroepen, de projecten gericht op de preventie van burn-out en de projecten gericht op de toekomstgerichte arbeidsorganisatie.”

4. In zoverre de ontworpen regeling bepaalde taken opdraagt aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening,¹ biedt ook artikel 7, § 1, derde lid, ze), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ rechtsgrond, krachtens welke bepaling de Rijksdienst, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak heeft de uitbetaling te verzekeren van de kosten van opleidingsinitiatieven met het oog op de inschakeling op de arbeidsmarkt van de risicogroepen en van de projecten gericht op de preventie van burn-out en op toekomstgerichte arbeidsorganisatie, die gefinancierd worden op basis van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006.

¹ Het betreft meer bepaald de ontworpen artikelen 32, 39 en 42.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangevuld om deze in overeenstemming te brengen met hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond. Aldus dient tevens te worden verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, ze), van de besluitwet van 28 december 1944.

Artikel 1

6. De ontworpen wijziging bepaalt dat de ondersteunde acties niet “kunnen (...) worden gefinancierd met preventie-eenheden”.

Gevraagd om de doelstelling van deze wijziging toe te lichten, verklaarde de gemachtigde:

“Via het systeem van preventie-eenheden betalen bepaalde werkgevers voor de prestaties geleverd door een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk.

Elke werkgever die een beroep doet op een externe preventiedienst, betaalt jaarlijks een forfaitaire minimumbijdrage per werknemer aan deze dienst voor de prestaties die deze dienst levert in het kader van welzijn op het werk. Voor de werkgever die in zijn interne preventiedienst beschikt over een geschoold preventieadviseur (= preventieadviseur die met vrucht een aanvullende vorming niveau I of II heeft beëindigd zoals bepaald in artikel II.1-21 van de codex over het welzijn op het werk), wordt de forfaitaire minimumbijdrage omgezet in preventie-eenheden, die hij kan opnemen onder de vorm van prestaties door de externe preventiedienst (art. II.3-16, § 2 Codex). Het moet gaan om prestaties in het kader van de codex, die dus rechtstreeks betrekking hebben op het welzijn van de werknemers op het werk, zoals gezondheidstoezicht, arbeidsveiligheid, ergonomie, psychosociale aspecten van het werk, enz. Het is niet de bedoeling om de externe preventiediensten uit te sluiten van het begeleiden van projecten innovatieve arbeidsorganisatie als zij daarvoor over de nodige competenties beschikken, maar het is ook niet de bedoeling dat deze bijkomende prestaties door de externe preventiedienst zouden worden betaald met preventie-eenheden, die immers beogen prestaties in de codex te dekken. Daarom wordt uitdrukkelijk bepaald dat er geen preventie-eenheden mogen worden gebruikt om bijkomende prestaties te dekken van externe preventiediensten in het kader van deze NAR-projecten.”

Aangezien het begrip “preventie-eenheden” niet voorkomt of wordt gedefinieerd in het te wijzigen besluit, noch in de wetten die het besluit tot rechtsgrond strekken, verdient het aanbeveling duidelijker aan te geven wat daarmee wordt bedoeld. Dat kan onder meer door de toevoeging van een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel II.3-16, § 2, van de Codex over het welzijn op het werk.

Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van het ontworpen artikel 29, § 2, tweede lid (artikel 7 van het ontwerp).

Artikel 2

7. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moet in de ontworpen bepaling met het oog op de duidelijkheid en het hanteren van een meer eenvormige terminologie, worden verwezen naar “de minister van Werk” in plaats van “de minister”.²

Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van het ontworpen artikel 33, eerste lid, artikel 36, vierde lid, artikel 37, eerste lid, en artikel 43.

Artikel 3

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel 16 (artikel 3 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 34 (artikel 7 van het ontwerp) wordt de aanvraag ingediend “door gebruik te maken van het formulier dat beschikbaar is op de website van de Nationale Arbeidsraad”.

Het aanvraagformulier zal geen nieuwe voorwaarden mogen bevatten, en enkel een weerspiegeling mogen zijn van de voorwaarden die al bij besluit zijn vastgesteld.

Artikel 7

9. Krachtens het ontworpen artikel 42, § 2, van het te wijzigen besluit mag een begeleider die “zich beroept op een erkenning ten gevolge van zijn opdracht in strijd met artikel VI.105, 1°, c van het wetboek van economisch recht” niet meer optreden als begeleider in het kader van een nieuw project. Deze bepaling stemt overeen met het bestaande artikel 24, § 2, van het koninklijk besluit van 26 november 2013, dat door het ontwerp niet wordt gewijzigd.

Artikel VI.105 van het Wetboek van economisch recht werd echter vervangen bij de wet van 4 april 2019 ‘houdende wijziging van het Wetboek van Economisch Recht met betrekking tot misbruiken van economische afhankelijkheid, onrechtmatige bedingen en oneerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen’. Daardoor is de verwijzing naar punt 1°, c), van dat artikel niet langer dienstig.

Hieromtrent ondervraagd, stelde de gemachtigde voor om de verwijzing in het ontworpen artikel 42, § 2, en het bestaande artikel 24, § 2, te vervangen door een verwijzing naar artikel VI.105, 6°, van het Wetboek van economisch recht.

Daarmee kan worden ingestemd.

² Het te wijzigen besluit bevat geen definitie van “de minister”.

Artikel 7 en bijlage 1

10. Op het einde van bijlage 1 worden de “Criteria van distributie” als volgt opgesomd:

- “- Regio's
- Sectoren
- Grootte”.

Deze opsomming lijkt te overlappen met de punten c) tot e) van het ontworpen artikel 36, eerste lid, van het te wijzigen besluit (artikel 7 van het ontwerp), die als volgt luiden:

- “c) een evenwichtige geografische spreiding;
- d) een evenwichtige spreiding op het vlak van de sectoren;
- e) een evenwichtige spreiding op het vlak van de grootte van de werkgevers”.

Het ontworpen artikel 36, eerste lid, b), bepaalt echter reeds dat bij de beoordeling van de aanvragen rekening moet worden gehouden met:

“de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie bedoeld in afdeling 3 en de criteria bepaald in bijlage 1”.

Met het oog op de rechtszekerheid is het aangewezen deze elementen beter op elkaar af te stemmen, teneinde onduidelijkheden die het gevolg zouden kunnen zijn van overlappingen en verschillen in formulering te voorkomen.

*

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 a pour objet de modifier 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)'.

Les modifications en projet concernent principalement le soutien à des projets en matière d'organisation du travail innovante (chapitre 2/1, en projet).

3. Sous réserve de ce qui sera observé ci-dessous, le projet trouve un fondement juridique à 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 un arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avoir consulté le Conseil national du Travail, décider que des projets destinés à la prévention du burn-out et à l'organisation du travail tournée vers l'avenir, pour autant qu'ils sont introduits par les commissions paritaires ou les sous-commissions paritaires ou par des 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. Pour les projets destinés à la prévention du burn-out et à l'organisation du travail tournée vers l'avenir, il précise les tâches du Conseil national du travail et des experts qui l'assistent dans le cadre de l'introduction, la sélection et l'évaluation des projets. 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 risque, pour les projets destinés à la prévention du burn-out et pour les projets destinés à l'organisation du travail tournée vers l'avenir ».

4. Dans la mesure où le régime en projet délègue certaines tâches à l'Office national de l'emploi ¹, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, ze), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' procure également un fondement juridique, en ce que cette disposition charge l'Office, dans les conditions fixées par le Roi, d'assurer le paiement des coûts des initiatives de formation en vue de l'insertion sur le marché du travail des groupes à risque et le paiement des projets destinés à la prévention du burn-out et à l'organisation du travail tournée vers l'avenir, qui sont financés sur base de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006.

¹ Il s'agit plus particulièrement des articles 32, 39 et 42 en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule sera complété afin d'être mis en concordance avec ce qui a été observé concernant le fondement juridique. C'est ainsi qu'on visera également l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, ze), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Article 1^{er}

6. La modification en projet dispose que les actions de soutien ne « peuvent pas être financées avec des unités de prévention ».

Invité à exposer l'objectif de cette modification, le délégué a déclaré :

« Via het systeem van preventie-eenheden betalen bepaalde werkgevers voor de prestaties geleverd door een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk.

Elke werkgever die een beroep doet op een externe preventiedienst, betaalt jaarlijks een forfaitaire minimumbijdrage per werknemer aan deze dienst voor de prestaties die deze dienst levert in het kader van welzijn op het werk. Voor de werkgever die in zijn interne preventiedienst beschikt over een geschoold preventieadviseur (= preventieadviseur die met vrucht een aanvullende vorming niveau I of II heeft beëindigd zoals bepaald in artikel II.1-21 van de codex over het welzijn op het werk), wordt de forfaitaire minimumbijdrage omgezet in preventie-eenheden, die hij kan opnemen onder de vorm van prestaties door de externe preventiedienst (art. II.3-16, § 2 Codex). Het moet gaan om prestaties in het kader van de codex, die dus rechtstreeks betrekking hebben op het welzijn van de werknemers op het werk, zoals gezondheidstoezicht, arbeidsveiligheid, ergonomie, psychosociale aspecten van het werk, enz. Het is niet de bedoeling om de externe preventiediensten uit te sluiten van het begeleiden van projecten innovatieve arbeidsorganisatie als zij daarvoor over de nodige competenties beschikken, maar het is ook niet de bedoeling dat deze bijkomende prestaties door de externe preventiedienst zouden worden betaald met preventie-eenheden, die immers beogen prestaties in de codex te dekken. Daarom wordt uitdrukkelijk bepaald dat er geen preventie-eenheden mogen worden gebruikt om bijkomende prestaties te dekken van externe preventiediensten in het kader van deze NAR-projecten ».

Les « unités de prévention » n'étant pas mentionnées ou définies, ni dans l'arrêté à modifier, ni dans les lois qui lui procurent un fondement juridique, il est recommandé d'indiquer plus précisément ce que vise cette notion. Pour ce faire, on pourra notamment ajouter une référence expresse à l'article II.3-16, § 2, du Code du bien-être au travail.

La même observation peut être formulée à l'égard de l'article 29, § 2, alinéa 2, en projet (article 7 du projet).

Article 2

7. Comme l'a confirmé le délégué, dans un souci de précision et d'une meilleure uniformité terminologique, la disposition en projet fera référence au « ministre du Travail » au lieu du « ministre »².

La même observation peut être formulée à l'égard des articles 33, alinéa 1^{er}, 36, alinéa 4, 37, alinéa 1^{er}, et 43.

Article 3

8. Conformément aux articles 16 (article 3 du projet) et 34 (article 7 du projet), en projet, la demande est introduite « en utilisant le formulaire qui est disponible sur le site web du Conseil national du travail ».

Le formulaire de demande ne pourra pas comporter de nouvelles conditions, et devra se borner à refléter celles qui sont déjà fixées par l'arrêté.

Article 7

9. En vertu de l'article 42, § 2, en projet, de l'arrêté à modifier, un accompagnateur qui « se prévaut d'un agrément du fait de sa mission contrairement à l'article VI.105, 1^o, c du code de droit économique » ne pourra plus agir en tant qu'accompagnateur dans le cadre d'un nouveau projet. Cette disposition correspond à l'article 24, § 2, actuel de l'arrêté royal du 26 novembre 2013, que le projet ne modifie pas.

L'article VI.105 du Code de droit économique a cependant été remplacé par la loi du 4 avril 2019 'modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne les abus de dépendance économique, les clauses abusives et les pratiques du marché déloyales entre entreprises'. La référence au point 1^o, c), de cet article n'est dès lors plus utile.

Interrogé à ce propos, le délégué a proposé de remplacer la référence inscrite à l'article 42, § 2, en projet, et à l'article 24, § 2, en vigueur, par une référence à l'article VI.105, 6^o, du Code de droit économique.

On peut se rallier à cette proposition.

² L'arrêté à modifier ne comporte pas de définition du « ministre ».

Article 7 et annexe 1

10. À la fin de l'annexe 1, les « Critères de distribution » sont énumérés comme suit :

- « - Régions
- Secteurs d'activité
- Taille de l'entreprise ».

Cette énumération paraît faire double emploi avec les points c) à e) de l'article 36, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté à modifier (article 7 du projet), qui s'énoncent comme suit :

- « c) une répartition géographique équilibrée;
- d) une répartition des secteurs équilibrée;
- e) une répartition équilibrée de la taille des employeurs ».

L'article 36, alinéa 1^{er}, b), en projet, prévoit cependant déjà que pour l'examen des demandes, il y a lieu de tenir compte :

« [des] conditions d'octroi de la subvention visées à la section 3 et [des] critères fixés à l'annexe I ».

Dans un souci de sécurité juridique, il convient de mieux harmoniser ces éléments afin d'éviter des ambiguïtés qui pourraient naître de doubles emplois et de différences de formulation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME