RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.770/16
van 12 juni 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2001 tot vaststelling van het bedrag van de vergoedingen toegekend aan de voorzitter en aan de leden van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.770/16
du 12 juin 2025

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 11 juillet 2001 fixant le montant des indemnités allouées au président et aux membres du Conseil Supérieur pour la Prévention et la Protection au travail’

#LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT#

Op 21 mei 2025 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 11 juli 2001 tot vaststelling van het bedrag van de vergoedingen toegekend aan de voorzitter en aan de leden van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk'.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2025.

*

Le 21 mai 2025, 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 l'arrêté royal du 11 juillet 2001 fixant le montant des indemnités allouées au président et aux membres du Conseil Supérieur pour la Prévention et la Protection au travail'.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 5 juin 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 2025.

*

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de bepalingen om te heffen die voorzien in de vergoeding van de effectieve en plaatsvervangende leden en de deskundigen van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, van zijn uitvoerend Bureau, van zijn Commissies *ad hoc* en van zijn vaste Commissies en van de op de vergaderingen uitgenodigde personen. Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 11 juli 2001 'tot vaststelling van het bedrag van de vergoedingen toegekend aan de voorzitter en aan de leden van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk' gewijzigd.

2. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond gevonden in de in de aanhef vermelde artikelen 47 en 47*bis* van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk' (hierna: Welzijnswet), die de Koning machtigen om de werkingsregels van de Hoge Raad en van de vaste Commissies te bepalen. De Welzijnswet bevat geen gelijkaardige machtiging voor wat het uitvoerend Bureau en de Commissies *ad hoc* betreft. De ontworpen bepaling strekt er echter louter toe de vergoedingsregeling op te heffen, zodat, wat het uitvoerend Bureau en de Commissies *ad hoc* betreft, een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 47 van de Welzijnswet.

Aangezien in de ontworpen regeling niet bepaald wordt welke andere personen, behalve de reeds in deze bepaling vernoemde personen, als permanente of tijdelijke deskundige deelnemen aan de werkzaamheden van de Hoge Raad, is er geen nood om een beroep te doen op artikel 44 van de Welzijnswet als rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

3. Krachtens artikel 95, eerste lid, van de Welzijnswet neemt de Koning de in deze wet bedoelde maatregelen na het inwinnen van het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, met uitzondering van enkele limitatief bepaalde maatregelen waarvoor het advies van de Nationale Arbeidsraad vereist is.

Hiernaar gevraagd, antwoordt de gemachtigde dat deze vormvereiste niet van toepassing geacht werd aangezien het niet gaat om een "maatregel" die opgelegd wordt aan de werkgevers en de werknemers in de zin van artikel 4, § 1, van de Welzijnswet. Noch uit de tekst van artikel 95, noch uit de parlementaire voorbereiding hiervan[1] blijkt evenwel dat het vormvereiste tot dergelijke "maatregelen" beperkt zou zijn en geen betrekking zou hebben op andere uitvoeringsmaatregelen van de Welzijnswet. Dit vormvereiste moet dus nog vervuld worden.

[1] *Parl.St.* Kamer 1995, nr. 71/1, 35-36.

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[2] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hierboven werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontwerp.

Bovendien dient de wetshistoriek van de vermelde bepalingen correct te worden weergegeven: artikel 47 van de Welzijnswet werd niet gewijzigd maar vervangen door de wet van 15 januari 2018, terwijl artikel 47*bis* van de Welzijnswet niet gewijzigd maar ingevoegd werd bij de programmawet van 27 december 2004.

Artikel 2

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025, zodat het derhalve met terugwerkende kracht in werking zal treden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het recht op presentatiegeld en verplaatsingskosten is in beginsel verworven op het moment dat de betrokken personen de vergadering in kwestie bijwonen. De terugwerkende kracht benadeelt dus de betrokken personen. Het feit dat, zoals aangegeven door de gemachtigde, de leden van de Hoge Raad reeds eind 2024 informeel hiermee zouden ingestemd hebben, doet hieraan geen afbreuk. De betrokken personen kunnen overigens alsnog vrijwillig afstand doen van de vergoeding.

[2] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡

De datum van inwerkingtreding moet hetzij worden aangepast, hetzij worden weggelaten. In dat laatste geval geldt de gangbare termijn van inwerkingtreding van koninklijke besluiten, namelijk tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad.*[3]

*

[3] Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger les dispositions prévoyant les indemnités des membres effectifs et suppléants et des experts du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, de son Bureau exécutif, de ses Commissions *ad hoc* et de ses Commissions permanentes et des personnes invitées aux réunions. À cette fin, l'arrêté royal du 11 juillet 2001 'fixant le montant des indemnités allouées au président et aux membres du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail' est modifié.

2. Les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 47 et 47*bis* de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' (ci-après : la loi relative au bien-être), mentionnés dans le préambule, qui habilitent le Roi à déterminer les modalités relatives au fonctionnement du Conseil supérieur et des Commissions permanentes. La loi relative au bien-être ne comporte pas d'habilitation analogue en ce qui concerne le Bureau exécutif et les Commissions *ad hoc*. La disposition en projet ne vise cependant qu'à abroger le régime d'indemnité, de sorte que, pour ce qui concerne le Bureau exécutif et les Commissions *ad hoc*, le pouvoir général d'exécution dont le Roi dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 47 de la loi relative au bien-être, peut être invoqué.

Dès lors que le régime en projet ne précise pas quelles autres personnes, hormis celles déjà citées dans cette disposition, prennent part en tant qu'experts permanents ou temporaires aux travaux du Conseil supérieur, il n'est pas nécessaire d'invoquer l'article 44 de la loi relative au bien-être à titre de fondement juridique.

FORMALITÉS

3. En vertu de l'article 95, alinéa 1er, de la loi relative au bien-être, le Roi prend les mesures prévues par cette loi après avoir demandé l'avis du Conseil supérieur pour le prévention et la protection au travail, hormis certaines mesures déterminées de manière limitative pour lesquelles l'avis du Conseil national du Travail est requis.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu que cette formalité a été considérée comme n'étant pas d'application dès lors qu'il ne s'agit pas d'une « mesure » imposée aux employeurs et aux travailleurs au sens de l'article 4, § 1er, de la loi relative au bien-être. Toutefois, il ne ressort ni du texte de l'article 95 ni des travaux préparatoires le concernant [1] que la formalité se limiterait à de telles « mesures » et serait sans rapport avec les autres mesures d'exécution de la loi relative au bien-être. Cette formalité doit dès lors être encore accomplie.

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 1995, n° 71-1/35, pp. 35-36.

#LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT#

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [2], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus en ce qui concerne le fondement juridique du projet.

Il s'impose en outre de reproduire correctement l'historique des dispositions mentionnées : l'article 47 de la loi relative au bien-être n'a pas été modifié mais remplacé par la loi du 15 janvier 2018 et l'article 47*bis* de la loi relative au bien-être n'a pas été modifié mais inséré par la loi-programme du 27 décembre 2004.

Article 2

5. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets le 1er janvier 2025, de sorte qu'il entrera donc en vigueur avec effet rétroactif.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. Tel est le cas lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne un régime qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Le droit aux jetons de présence et aux frais de déplacement est en principe acquis au moment où les personnes concernées assistent à la réunion en question. L'effet rétroactif porte donc préjudice aux personnes concernées. Le fait que, comme l'indique le délégué, les membres du Conseil supérieur y auraient déjà consenti de manière informelle fin 2024 n'y change rien. Les personnes concernées peuvent d'ailleurs encore renoncer volontairement à leur indemnité.

[2] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡

La date d'entrée en vigueur doit être soit adaptée, soit omise. Dans cette dernière hypothèse, le délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux est d'application, à savoir dix jours après la publication au *Moniteur belge* [3].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

[3] Article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

‡LW-BGGZOBCDB-HHHHAVT‡