



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.072/16
van 13 april 2026

avis 79.072/16
du 1 avril 2026

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) wat betreft de projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk en 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) en ce qui concerne les projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail et projets en matière d'organisation du travail innovante'

Op 17 maart 2026 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) wat betreft de projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk en de projecten inzake innovatieve arbeidsorganisatie’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 7 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, 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 Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2026.

*

Le 17 mars 2026, 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 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) en ce qui concerne les projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail et projets en matière d'organisation du travail innovante’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 7 avril 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, 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 Toon MOONEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2026.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wijzigt het koninklijk besluit van 26 november 2013 ‘in uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen’. De wijzigingen strekken ertoe om te voorzien in een eenvormige regeling betreffende de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie, het bedrag en de betaling van de subsidie, de opstart van een cyclus en de procedure voor projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk en voor projecten inzake innovatieve arbeidsorganisatie (artikelen 1 tot 19 van het ontwerp). Ook de ter zake geldende criteria en vereiste expertise worden gewijzigd (artikelen 20 en 21). De aanwending van een deel van het budget voor de cyclus van pilootprojecten waarvoor de aanvraag tot subsidies kan worden ingediend in het kalenderjaar 2026 wordt eveneens geregeld (artikel 22).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in hoofdzaak rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 191, § 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’. Voor de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de uitbetaling van de middelen door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, zoals artikel 22, kan een beroep gedaan worden op het tevens in de aanhef vermelde artikel 7, § 1, derde lid, ze), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het opschrift, het derde lid van de aanhef, de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp en in de formule tot afsluiting van de bijlagen moet de vermelding “(I)” telkens worden weggelaten, aangezien die geen deel uitmaakt van het opschrift van het te wijzigen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

5. In artikel 7 van het ontwerp moet verduidelijkt worden dat het opschrift van afdeling 4/1 vervangen wordt “in hoofdstuk 2” van het te wijzigen besluit. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9.

Artikel 13

6. De gemachtigde bevestigde dat het ontworpen artikel 19, eerste lid, 2°, van het te wijzigen besluit (artikel 13, 1°, van het ontwerp) overbodig is. Het moet dus worden weggelaten.

Artikel 19

7. Artikel 19 van het ontwerp heft hoofdstuk 2/1 van het te wijzigen besluit op.¹ Artikel 44 van het te wijzigen besluit, dat een uitvoeringsbepaling bevat, maakt deel uit van dat hoofdstuk 2/1. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om deze bepaling op te heffen en stelde voor om de inhoud ervan op te nemen in een nieuw artikel 26 van het te wijzigen besluit. Bij wijze van alternatief zou artikel 44 ook kunnen worden uitgezonderd van de opheffing. Het strekt in elk geval tot aanbeveling om die (nieuwe) bepaling in te voegen onder een afzonderlijk hoofdstuk met als opschrift ‘Slotbepaling’.

Bijlage 1

8. In bijlage 1 bij het ontwerp moet duidelijker worden onderscheiden wat de beoordeling van de ontvankelijkheid van de projectaanvragen betreft en wat de beoordeling van de kwaliteit ervan betreft.

Zo is de projectaanvraag naar luid van de inleidende zin van het onderdeel “Ontvankelijkheidscriteria” niet ontvankelijk indien de score voor een van de daar vermelde criteria onvoldoende is. Het komt de Raad van State echter voor dat een aanvraag ofwel ontvankelijk is, ofwel niet, zodat het niet duidelijk is hoe een score kan worden gehanteerd bij de beoordeling ervan, zoals de bedoeling lijkt te zijn (zie bijvoorbeeld punt 7). Bij andere criteria is het dan weer niet duidelijk wat een aanvrager precies moet doen om een ontvankelijke aanvraag in te dienen (zie bijvoorbeeld de punten 2 en 3). Een oplossing kan erin bestaan om sommige onderdelen die nu als criteria voor de ontvankelijkheid worden opgesomd, te bezien als kwaliteitscriteria en daar onder te brengen.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor bijlage 2.

9. Onder punt 4 van de kwaliteitscriteria in bijlage 1 wordt verwezen naar een “sector” en een “sectororganisatie”. Die begrippen worden het best afgestemd op het dispositief, waarin overeenkomstig het ontworpen artikel 11 van het te wijzigen besluit sprake is van aanvragen ingediend door een paritair (sub)comité.

Dezelfde opmerking geldt voor de punten 5 en 6 van de kwaliteitscriteria in bijlage 2.

¹ Er moet nog worden verwezen naar de artikelen die deel uitmaken van de op te heffen onderverdeling (namelijk de artikelen 26 tot 44). Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 4-2-12-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

10.1. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is dat het beschikken over een externe projectbegeleider, zoals thans vereist onder punt 6 van de kwaliteitscriteria in bijlage 1, wordt beschouwd als een ontvankelijkheidscriterium. Dat punt moet dus worden verplaatst. De kennis en ervaring waarover deze begeleider beschikt, zijn dan weer wel kwaliteitscriteria, wat moet worden verduidelijkt in de tekst.

10.2. De gemachtigde bevestigde dat de discordantie met het ontworpen artikel 14, § 1, van het te wijzigen besluit (artikel 5 van het ontwerp) zal worden verholpen. Die bepaling laat thans immers toe dat de projectbegeleider intern of extern is, terwijl het de bedoeling is dat het om een externe persoon gaat.

Bijlage 2

11. Onder punt 3 van de ontvankelijkheidscriteria in bijlage 2 bij het ontwerp wordt enerzijds bepaald dat het moet gaan om “nieuwe” acties of interventies en anderzijds dat ze verder bouwen op of een uitbreiding zijn van bestaande acties. Teneinde verwarring te vermijden, zou het duidelijker zijn om het adjectief “nieuwe” weg te laten.

12. Onder punt 6 van de kwaliteitscriteria in bijlage 2 wordt bepaald dat “maximaal 25 % van het budget beschikbaar voor de projecten zal worden voorbehouden voor projecten die door de sectoren worden ingediend”. De gemachtigde bevestigde dat deze vermelding overbodig is en zal worden weggelaten, aangezien dit reeds bepaald wordt in het ontworpen artikel 18 van het te wijzigen besluit (artikel 12 van het ontwerp).

Bijlage 3

13. Onder punt 2 van bijlage 3 bij het ontwerp wordt bepaald dat de projectbegeleider of de begeleidende organisatie dient te beschikken over minimum drie jaar ervaring inzake de gevraagde expertise. De gemachtigde bevestigde dat deze vermelding overbodig is en zal worden weggelaten, aangezien dit reeds bepaald wordt in het ontworpen artikel 14 van het te wijzigen besluit (artikel 5 van het ontwerp).

Inwerkingtreding

14. Aangezien het ontwerp geen bepaling bevat die de inwerkingtreding regelt, zal het te nemen besluit in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De gemachtigde bevestigde dat wordt beoogd om de door te voeren wijzigingen toe te passen op de nieuwe cyclus van projecten voor de primaire preventie van burn-out op het werk, waarvoor in 2026 een oproep werd gelanceerd. Het is de bedoeling dat de aanvragen ingediend worden volgens de nieuwe regels, en dus rekening houdend met de indieningsperiode bepaald in het ontworpen artikel 16 van het te wijzigen besluit, namelijk “tussen 1 maart en 31 mei” in plaats van “tussen 1 juni en 31 juli” (artikel 10 van het ontwerp).

Deze werkwijze geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid, aangezien het gevolg lijkt te zijn dat potentiële aanvragers mogelijk reeds projecten voorbereiden op basis van de thans toepasselijke regeling in het te wijzigen besluit, terwijl die regeling niet meer geheel dezelfde zal zijn op het ogenblik van de beoordeling ervan. Bovendien rijst de vraag of potentiële aanvragers, die rekening houden met een deadline op 31 juli, nog over voldoende tijd zullen beschikken om hun aanvraag af te ronden wanneer bij de bekendmaking van het te nemen besluit blijkt dat die deadline reeds op 31 mei valt.

Er zal bijgevolg over moeten worden gewaakt dat potentiële aanvragers bij de bekendmaking van het te nemen besluit nog over voldoende tijd beschikken om een aanvraag in te dienen overeenkomstig de gewijzigde regels, wat rekening houdend met het voorgaande en met het ogenblik waarop dit advies wordt verleend geenszins voor de hand ligt. Het lijkt raadzaam om voor de in 2026 in te dienen aanvragen in een latere deadline te voorzien en het verdere verloop van de procedure daarop af te stemmen.

Slotopmerkingen

15. In de aanhef moet de wetsgeschiedenis van artikel 191, § 3, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 worden verbeterd: die bepaling werd vervangen bij de wet van 14 december 2018 en niet ingevoegd bij de wet van 26 maart 2018.

16. De wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepalingen ontbreekt en moet in de betrokken artikelen worden aangevuld.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie 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'. Les modifications visent à prévoir un régime uniforme concernant les conditions d'octroi de la subvention, le montant et le paiement de la subvention, le lancement d'un cycle et la procédure pour des projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail et pour des projets en matière d'organisation du travail innovante (articles 1^{er} à 19 du projet). Les critères et l'expertise requise en vigueur en la matière sont également modifiés (articles 20 et 21). Le projet règle également l'affectation d'une partie du budget destiné au cycle de projets pilotes pour lesquels la demande de subventions peut être introduite au cours de l'année civile 2026 (article 22).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve principalement son fondement juridique dans l'article 191, § 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)', mentionné dans le préambule. En ce qui concerne les dispositions du projet portant sur le paiement des moyens par l'Office national de l'emploi, tel l'article 22, on peut invoquer l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, ze), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', également mentionné dans le préambule.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Dans l'intitulé, le troisième alinéa du préambule, la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet et la formule de clôture des annexes, on omettra chaque fois la mention « (I) », celle-ci ne faisant pas partie de l'intitulé de l'arrêté à modifier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

5. L'article 7 du projet doit préciser que l'intitulé de la section 4/1 est remplacé « au chapitre 2 » de l'arrêté à modifier. La même observation vaut pour l'article 9.

Article 13

6. Le délégué a confirmé que l'article 19, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, de l'arrêté à modifier (article 13, 1^o, du projet) est superflu. Il sera donc omis.

Article 19

7. L'article 19 du projet abroge le chapitre 2/1 de l'arrêté à modifier¹. L'article 44 de l'arrêté à modifier, qui contient une formule exécutoire, fait partie de ce chapitre 2/1. Le délégué a confirmé que l'intention n'est pas d'abroger cette disposition et a proposé d'intégrer son contenu dans un nouvel article 26 de l'arrêté à modifier. Alternativement, l'article 44 pourrait également être exclu de l'abrogation. Il est en tout état de cause recommandé d'insérer cette (nouvelle) disposition dans un chapitre distinct intitulé « Disposition finale ».

Annexe 1^{re}

8. L'annexe 1^{re} du projet doit distinguer plus clairement ce qui concerne l'évaluation de la recevabilité des demandes de projet et ce qui concerne l'évaluation de la qualité de ceux-ci.

Ainsi, aux termes de la phrase introductive de la partie « Critères de recevabilité », la demande de projet est irrecevable si le score obtenu pour l'un des critères qui y sont mentionnés est insuffisant. Or, il apparaît au Conseil d'État qu'une demande est soit recevable, soit irrecevable, de sorte qu'on n'aperçoit pas clairement comment un score peut être utilisé pour apprécier celle-ci, comme telle semble être l'intention (voir par exemple le point 7). Pour d'autres critères, en revanche, on n'aperçoit pas clairement ce qu'un demandeur doit faire exactement pour introduire une demande recevable (voir par exemple les points 2 et 3). Une solution peut consister à considérer certains éléments, actuellement énumérés comme critères de recevabilité, comme des critères de qualité et de les intégrer dans cette partie.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'annexe 2.

9. Dans l'annexe 1^{re}, le 4 des critères de qualité fait référence à un « secteur » et à une « organisation sectorielle ». Il serait préférable d'aligner ces notions sur le dispositif, qui fait état de demandes présentées par une (sous-)commission paritaire, conformément à l'article 11, en projet, de l'arrêté à modifier.

La même observation vaut pour les 5 et 6 des critères de qualité inscrits dans l'annexe 2.

10.1. Le délégué a confirmé que l'intention est de considérer le fait de disposer d'un accompagnateur du projet externe, comme l'exige actuellement le 6 des critères de qualité dans l'annexe 1^{re}, comme un critère de recevabilité. Ce point doit donc être déplacé. Les connaissances

¹ Il faut encore faire référence aux articles qui font partie de la subdivision à abroger (à savoir les articles 26 à 44). Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 4-2-12-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

et l'expérience dont dispose cet accompagnateur sont, quant à elles, effectivement des critères de qualité, ce qui doit être précisé dans le texte.

10.2. Le délégué a confirmé qu'il sera remédié à la discordance avec l'article 14, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté à modifier (article 5 du projet). En effet, cette disposition permet actuellement que l'accompagnateur du projet soit interne ou externe, alors que l'intention est qu'il s'agisse d'une personne externe.

Annexe 2

11. Le 3 des critères de recevabilité dans l'annexe 2 du projet dispose, d'une part, qu'il doit s'agir d'actions ou d'interventions « nouvelles » et, d'autre part, que celles-ci s'appuient sur des actions existantes ou les prolongent. Afin d'éviter toute confusion, il serait plus clair d'omettre l'adjectif « nouvelles ».

12. Le 6 des critères de qualité dans l'annexe 2 dispose que « [j]usqu'à 25 % du budget disponible pour les projets sera réservé aux projets soumis par les secteurs ». Le délégué a confirmé que cette mention est superflue et qu'elle sera omise, ce point étant déjà prévu à l'article 18, en projet, de l'arrêté à modifier (article 12 du projet).

Annexe 3

13. Le 2 de l'annexe 3 du projet prévoit que l'accompagnateur de projet ou l'organisation accompagnatrice doit disposer d'au moins trois années d'expérience concernant l'expertise demandée. Le délégué a confirmé que cette mention est superflue et qu'elle sera omise, ce point étant déjà prévu à l'article 14, en projet, de l'arrêté à modifier (article 5 du projet).

Entrée en vigueur

14. Le projet ne contenant aucune disposition réglant l'entrée en vigueur, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge.

Le délégué a confirmé que l'objectif est d'appliquer les modifications à opérer au nouveau cycle de projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail, pour lesquels un appel a été lancé en 2026. L'intention est que les demandes soient introduites selon les nouvelles règles, et donc en tenant compte de la période d'introduction fixée à l'article 16, en projet, de l'arrêté à modifier, à savoir « entre le 1^{er} mars et le 31 mai » au lieu de « entre le 1^{er} juin et le 31 juillet » (article 10 du projet).

Cette manière de procéder est source d'insécurité juridique, dès lors qu'elle semble avoir pour conséquence que des demandeurs potentiels préparent peut-être déjà des projets sur la base de la réglementation actuellement en vigueur dans l'arrêté à modifier, alors que cette réglementation ne sera plus en tous points identique au moment de l'évaluation de ces projets. En outre, la question se pose de savoir si les demandeurs potentiels, qui tiennent compte d'une date

butoir au 31 juillet, disposeront encore d'un délai suffisant pour finaliser leur demande lorsqu'il s'avérera, lors de la publication de l'arrêté envisagé, que cette date butoir est avancée au 31 mai.

Par conséquent, il faudra veiller à ce que des demandeurs potentiels, lors de la publication de l'arrêté envisagé, disposent encore d'un délai suffisant pour introduire une demande conformément aux règles modifiées, ce qui, compte tenu de ce qui précède et du moment où le présent avis est donné, n'est pas du tout évident. Il paraît indiqué de prévoir une date butoir plus tardive pour les demandes à introduire en 2026 et d'aligner le déroulement ultérieur de la procédure en conséquence.

Observations finales

15. Dans le préambule, on corrigera l'historique de l'article 191, § 3, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 : cette disposition a été remplacée par la loi du 14 décembre 2018 et non insérée par la loi du 26 mars 2018.

16. L'historique des dispositions à modifier fait défaut et doit être complété dans les articles concernés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre LEFRANC