RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.168/1
van 27 maart 2023

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van titel 3 van boek I van de codex over het welzijn op het werk, wat betreft de informatie aan de werkgever over de bescherming tegen nadelige maatregelen in het kader van de interne procedure’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.168/1
du 27 mars 2023

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant le titre 3 du livre Ier du code du bien-être au travail concernant l’information de l’employeur relative à la protection contre les mesures préjudiciables dans le cadre de la procédure interne’

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

Op 28 februari 2023 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 van boek I van de codex over het welzijn op het werk, wat betreft de informatie aan de werkgever over de bescherming tegen nadelige maatregelen in het kader van de interne procedure'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 27 maart 2023.

*

Le 28 février 2023, 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 titre 3 du livre I^{er} du code du bien-être au travail concernant l'information de l'employeur relative à la protection contre les mesures préjudiciables dans le cadre de la procédure interne'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 mars 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 27 mars 2023.

*

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

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 diverse bepalingen van titel 3 van boek I van de Codex over het welzijn op het werk (CWW) die betrekking heeft op de preventie van psychosociale risico's op het werk.

De ontworpen wijzigingen vinden hun aanleiding in de wet 'tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat de bescherming tegen nadelige maatregelen betreft' die op 16 februari 2023 door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen (hierna: de wijzigingswet).[1]

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 32/2, § 5, van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk' op grond waarvan de Koning "de voorwaarden en de nadere regels betreffende de risicoanalyse, de preventiemaatregelen en de procedures [kan] vaststellen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikelen 2 en 3

5. Sommige onderdelen van de ontworpen bepalingen hernemen geheel of gedeeltelijk bepalingen van de wet van 4 augustus 1996, zoals die na de inwerkingtreding van de wijzigingswet zullen gelden.

Zo overlapt het ontworpen artikel I.3-36, 1°, CWW (artikel 2 van het ontwerp) grotendeels met het toekomstige artikel 32*quinquiesdecies*, tweede lid, 3°, f), van de wet van 4 augustus 1996 (artikel 16, 2°, van de wijzigingswet). Het enige verschilpunt lijkt te zijn dat de

[1] *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3021/6 en 7.

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

inleidende zin van het ontworpen artikel I.3-36 CWW daar de verplichting aan toevoegt dat de mededeling gebeurt "zodra het verzoek werd aanvaard".

Het ontworpen artikel I.3-36, 2°, CWW (artikel 2 van het ontwerp) valt samen met het toekomstige artikel 32*terdecies*/1, eerste lid, 1°, van de wet van 4 augustus 1996 (artikel 15 van de wijzigingswet).

Ook het ontworpen artikel I.3-37, eerste lid, 3°, CWW (artikel 3 van het ontwerp) sluit nauw aan bij het toekomstige artikel 32*terdecies*/1, eerste lid, 2°, (artikel 15 van de wijzigingswet) en artikel 32*quinquies*, tweede lid, 3, a), (artikel 16, 1°, van de wijzigingswet) van de wet van 4 augustus 1996, zij het dat de ontworpen bepaling oplegt dat de mededeling "onmiddellijk" gebeurt.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wettelijke bepalingen in een koninklijk besluit, zoals de Codex over het welzijn op het werk, kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel … van de wet"[2]).

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit op dezelfde dag als de wijzigingswet in werking treedt. Die wet treedt, luidens artikel 18 ervan, in werking op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

De inwerkingtreding van een regeling wordt bij voorkeur niet vastgesteld door middel van een verwijzing naar de inwerkingtreding van een andere regeling.[3] In dit geval kan echter worden aangenomen dat het ontwerp en de wijzigingswet nauw met elkaar verbonden zijn en dat de datum van de inwerkingtreding van de wijzigingswet vooralsnog niet vaststaat.

[2] Artikel I.1-3, 1°, CWW bevat reeds een definitie van "de wet".

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 152.2 (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

Indien dat laatste nog steeds het geval is op het ogenblik waarop het om advies voorgelegde besluit wordt genomen, kan de verwijzing naar de inwerkingtreding van de wijzigingswet worden gebillijkt. Wel zal dan gewaakt moeten worden over een tijdige bekendmaking van het te nemen besluit, om te vermijden dat die verwijzing tot gevolg heeft dat de inwerkingtreding de bekendmaking van het besluit voorafgaat.

*

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 diverses dispositions du titre 3 du livre Ier du Code du bien-être au travail (CBET) qui concerne la prévention des risques psychosociaux au travail.

Les modifications en projet trouvent leur origine dans la loi 'modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, pour ce qui concerne la protection contre les mesures préjudiciables', adoptée le 16 février 2023 par l'assemblée plénière de la Chambre des représentants (ci-après : la loi modificative) [1].

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 32/2, § 5, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', qui habilite le Roi à « déterminer les conditions et les modalités concernant l'analyse des risques, les mesures de prévention et les procédures ».

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.

Articles 2 et 3

5. Certaines parties des dispositions en projet reproduisent, en tout ou en partie, des dispositions de la loi du 4 août 1996, telles qu'elles s'appliqueront après l'entrée en vigueur de la loi modificative.

Ainsi, l'article I.3-36, 1°, en projet, du CBET (article 2 du projet) fait dans une large mesure double emploi avec le futur article 32*quinquiesdecies*, alinéa 2, 3°, f), de la loi du 4 août 1996 (article 16, 2°, de la loi modificative). La seule différence semble être que la phrase

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3021/6 et 7.

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

introductive de l'article I.3-36, en projet, du CBET, y ajoute l'obligation que la communication se fasse « dès que la demande est acceptée ».

L'article I.3-36, 2°, en projet, du CBET (article 2 du projet) correspond au futur article 32*terdecies/1*, alinéa 1er, 1°, de la loi du 4 août 1996 (article 15 de la loi modificative).

L'article I.3-37, alinéa 1er, 3°, du CBET, en projet (article 3 du projet) est étroitement lié au futur article 32*terdecies/1*, alinéa 1er, 2° (article 15 de la loi modificative) et à l'article 32*quinquies*, alinéa 2, 3, a) (article 16, 1°, de la loi modificative), de la loi du 4 août 1996, à cela près que la disposition en projet impose que la communication se fasse « immédiatement ».

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté royal, tel que le Code du bien-être au travail, ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas une référence explicite à la disposition législative concernée constituera le moyen adéquat pour que la nature de cette disposition demeure identifiable (« Conformément à l'article … de la loi » [2]).

Article 5

6. L'article 5 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur le même jour que la loi modificative. Selon son article 18, cette loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au *Moniteur belge.*

Il est préférable que l'entrée en vigueur d'une réglementation ne soit pas déterminée par référence à l'entrée en vigueur d'une autre réglementation [3]. En l'occurrence, il peut toutefois être admis que le projet et la loi modificative sont étroitement liés et que la date d'entrée en vigueur de la loi modificative n'est pas encore fixée pour l'heure.

[2] L'article I.1-3, 1°, CBET, contient déjà une définition de « la loi ».

[3] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 152.2 (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡

Si tel est encore le cas au moment où l'arrêté soumis pour avis est pris, la référence à l'entrée en vigueur de la loi modificative peut se justifier. Toutefois, il faudra alors veiller à ce que l'arrêté envisagé soit publié dans les délais, afin d'éviter que cette référence implique que l'entrée en vigueur précède la publication de l'arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER | DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS | Marnix VAN DAMME

‡LW-CJDXJBFEH-HDBGIVT‡