RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.450/1
van 27 februari 2024

avis 75.450/1
du 27 février 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 44 van de wet van 13 juli 2006 en tot uitvoering van artikel 62*bis* van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, met betrekking tot de programma's voor de preventie van de lage rugpijn en van burn-out'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant l'entrée en vigueur de l'article 44 de la loi du 13 juillet 2006 et portant exécution de l'article 62*bis* des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, en ce qui concerne les programmes de prévention des lombalgies et du burn-out'

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

Op 26 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 44 van de wet van 13 juli 2006 en tot uitvoering van artikel 62*bis* van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, met betrekking tot de programma's voor de preventie van de lage rugpijn en van burn-out'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2024.

*

Le 26 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant l'entrée en vigueur de l'article 44 de la loi du 13 juillet 2006 et portant exécution de l'article 62*bis* des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, en ce qui concerne les programmes de prévention des lombalgies et du burn-out'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 février 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2024.

*

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat nadere regels inzake de preventieprogramma's voor lage rugpijn (artikelen 5 tot 8) en burn-out (artikelen 9 tot 12). Daartoe beoogt het ontwerp het koninklijk besluit van 17 mei 2007 'tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 44 van de wet van 13 juli 2006 en tot uitvoering van artikel 62*bis* van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970' te wijzigen. Benevens diverse inhoudelijke wijzigingen van het voornoemde koninklijk besluit bevat het ontwerp verschillende aanpassingen van verwijzingen naar andere normatieve teksten die in dat koninklijk besluit voorkomen en worden de artikelen ervan in een aantal hoofdstukken en afdelingen gegroepeerd.

Voorts worden het koninklijk besluit van 3 april 2013 'tot vaststelling van de voorwaarden voor een pilootproject inzake ergonomische interventie, teneinde verergering van rugziekten te voorkomen' en het koninklijk besluit van 7 februari 2018 'tot vaststelling van de voorwaarden voor een pilootproject inzake preventie van burn-out gerelateerd aan het werk' opgeheven (artikelen 14 en 15).

BEVOEGDHEID

3. Op grond van de bevoegdheid voor de arbeidsbescherming beschikt de federale overheid over de bevoegdheid om de verschillende aspecten van het welzijn op het werk te regelen.[1] De federale overheid is daarenboven bevoegd voor het arbeidsrecht.[2] De gemeenschappen zijn daarentegen bevoegd voor de preventieve gezondheidszorg, met inbegrip van de preventie en bescherming op het werk.[3] Een regeling die betrekking heeft op het gezondheidstoezicht in het kader van een arbeidsrechtelijke relatie valt evenwel onder de bevoegdheid van de federale overheid.[4] Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit vertoont een voldoende duidelijke band met de arbeidsrechtelijke relatie van de rechtsonderhorige zodat de ontworpen regeling in de federale bevoegdheden kan worden ingepast.[5]

[1] Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[2] Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de voornoemde bijzondere wet.

[3] Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van dezelfde bijzondere wet.

[4] Zie in dezelfde zin reeds RvS 24 november 2003, nr. 125.623, *Vlaamse Gemeenschap*; RvS 26 januari 2009, nr. 189.765, *Vlaamse Gemeenschap*.

[5] Zie o.a. het ontworpen artikel 1/1, 1°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 (artikel 6 van het ontwerp), luidens hetwelk de "preventieprogramma's" voor lage rugpijn erop gericht zijn de *verergering* van lage rugpijn of de *overgang naar een chronische fase* van de ziekte te voorkomen en de werkhervatting te bevorderen. Zie ook het ontworpen artikel 13 van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 (artikel 12 van het ontwerp), dat het toepassingsgebied van het

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

RECHTSGROND

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 3*quater* van de wet van 3 juli 1967 'betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector', en in artikel 62*bis*, § 2, eerste en tweede lid, 3°, van de wetten 'betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit', gecoördineerd op 3 juni 1970.

In artikel 3*quater* van de wet van 3 juli 1967 wordt de Koning opgedragen om de voordelen te bepalen die aan de onder het toepassingsgebied van de wet vallende personeelsleden toegekend mogen worden om de preventie van de arbeidsongevallen, de ongevallen op de weg naar en van het werk of van de beroepsziekten, te verzekeren.

Het eerste en het tweede lid, 3°, van artikel 62*bis*, § 2, van de op 3 juni 1970 gecoördineerde wetten, luiden:

> "§ 2. De Koning bepaalt, op voorstel van het beheerscomité voor de beroepsziekten en na advies van de Wetenschappelijke Raad, voor elke arbeidsgerelateerde ziekte die Hij aanwijst, de maatregelen die Fedris bekostigt alsook de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dit gebeurt.
>
> Deze maatregelen hebben betrekking op één of meer van de volgende posten:
>
> (...);
>
> 3° andere maatregelen ter bevordering van de revalidatie en de reïntegratie in het arbeidsmilieu van de door een arbeidsgerelateerde ziekte getroffen persoon;
>
> (...)."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Naar analogie van de Nederlandse tekst en ter wille van de terminologische eenvormigheid van de in het ontwerp gebruikte begrippen (zie bijvoorbeeld artikel 5 van het ontwerp), dient aan het einde van de Franse tekst van het opschrift te worden geschreven "... les programmes de prévention des douleurs lombaires et du burn-out" ("... de programma's voor de preventie van de lage rugpijn en van burn-out") in plaats van "... les programmes de prévention des lombalgies et du burn-out".

begeleidingstraject beperkt tot werknemers die blootgesteld zijn aan een psychosociaal risico in verband met het werk. In lijn hiermee deelde de gemachtigde o.m. mee dat "... la sphère de compétence de Fedris est strictement limitée à la prévention secondaire sur les lieux de travail pour les travailleurs relevant du champ d'application des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970. Il s'agit ici de mesures visant la protection et le bien-être au travail ainsi que d'une prise en charge individuelle du travailleur en difficulté dans le contexte professionnel. Le projet d'arrêté royal rentre dans les compétences exclusives du pouvoir fédéral".

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen wordt opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, schrijve men aan het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp "..., gecoördineerd op 3 juni 1970, artikel 62*bis*, § 2, eerste lid, ingevoegd bij de wet van 13 juli 2006 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 november 2017, en artikel 62*bis*, § 2, tweede lid, 3°, ingevoegd bij de wet van 13 juli 2006;".

Artikel 10

7. Het ontworpen artikel 11, 1°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 omschrijft "het programma voor de preventie van burn-out". Met uitzondering van het opschrift van de nieuw in te voegen afdeling 2 (artikel 9 van het ontwerp), komt dit begrip echter niet voor in het koninklijk besluit van 17 mei 2007. Zo wordt onder andere in het ontworpen artikel 14 van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 (artikel 12 van het ontwerp), waaraan de definitie van "het programma voor de preventie van burn-out" refereert, enkel verwezen naar de onder het ontworpen artikel 11, 1°, a) en b), vermelde fasen van dit programma, zijnde de opsporingsfase en het begeleidingstraject.

Hoewel het omschrijven van de doelstelling van het programma voor de preventie van burn-out verantwoord lijkt te zijn,[6] verdient het ter wille van de duidelijkheid aanbeveling om de gehanteerde begrippen beter op elkaar af te stemmen en geen definities in het ontwerp op te nemen die niet in de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 terug te vinden zijn.

8. In het ontworpen artikel 11, 2°, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007, moet op een meer precieze manier worden verwezen naar respectievelijk "artikel 14, §§ 1 en 2, eerste lid, 1°",[7] "artikel 14, § 2, eerste lid, 2°," en "artikel 14, § 2, eerste lid, 3°," van dat koninklijk besluit.

Ook in het ontworpen artikel 17, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 (artikel 12 van het ontwerp), moet worden verwezen naar "artikel 14, § 2, eerste lid, 1°," in plaats van naar "artikel 14, § 2, 1°," van dat koninklijk besluit.

Artikel 12

9. In het ontworpen artikel 13, tweede lid, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007, worden de voorwaarden opgesomd waaraan de werknemer moet voldoen om zich kandidaat te stellen voor het begeleidingstraject bij burn-out. De gemachtigde bevestigde dat aan

[6] Dit geldt des te meer daar er geen verslag aan de Koning is waarin de aan de ontworpen regeling, en de betrokken programma's in het bijzonder, ten grondslag liggende doelstellingen nader zouden kunnen worden toegelicht. Dergelijke toelichting, die geen rechtsregels inhoudt, zou bij gebrek aan een verslag aan de Koning dan veeleer de vorm moeten aannemen van één of meer consideransen in de aanhef van het ontwerp en niet van een bepaling in het dispositief.

[7] In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007, moet uiteraard worden geschreven "artikel 14, §§ 1 en 2, eerste lid, 1°," in plaats van "artikel 14, §§ 1 et 2, 1°,".

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

deze voorwaarden cumulatief dient te zijn voldaan. Deze bedoeling zou duidelijker uit de tekst van het ontwerp moeten blijken.

Artikel 14

10. Het koninklijk besluit van 3 april 2013 werd "laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 november 2017" en niet bij het koninklijk besluit van 11 maart 2018 zoals in artikel 14 van het ontwerp wordt vermeld. De betrokken bepaling dient op dit punt te worden gecorrigeerd.

Artikel 15

11. In de Nederlandse tekst van artikel 15, tweede lid, van het ontwerp, schrijve men "... blijven de in artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 februari 2018 bepaalde begeleidingstrajecten, ..." in plaats van "... blijven de in artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 februari 2018 begeleidingstrajecten, ...".

*

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient des modalités relatives aux programmes de prévention des douleurs lombaires (articles 5 à 8) et du burn-out (articles 9 à 12). À cet effet, il vise à modifier l'arrêté royal du 17 mai 2007 'fixant l'entrée en vigueur de l'article 44 de la loi du 13 juillet 2006 et portant exécution de l'article 62*bis* des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970'. Outre diverses modifications de fond de l'arrêté royal précité, le projet contient différentes adaptations de références à d'autres textes normatifs apparaissant dans cet arrêté royal et regroupe ses articles en un certain nombre de chapitres et de sections.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 3 avril 2013 'déterminant les conditions d'un projet-pilote d'intervention ergonomique visant à prévenir l'aggravation des maladies dorsales' et l'arrêté royal du 7 février 2018 'déterminant les conditions d'un projet pilote visant la prévention du burn[-]out en relation avec le travail' sont abrogés (articles 14 et 15).

COMPÉTENCE

3. Sur la base de la compétence qui lui est dévolue en matière de protection du travail, l'autorité fédérale est compétente pour régler différents aspects du bien-être au travail [1]. Elle l'est en outre pour le droit du travail [2]. Les communautés sont par contre compétentes en matière de médecine préventive, en ce compris la prévention et la protection au travail [3]. Une réglementation relative à la surveillance de la santé dans le cadre d'une relation de travail relève toutefois de la compétence de l'autorité fédérale [4]. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis présente un lien suffisamment clair avec la relation de travail du justiciable, de sorte que le dispositif en projet peut s'inscrire dans le cadre des compétences fédérales [5].

---

[1] Article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale de 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[2] Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale précitée.

[3] Article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la même loi spéciale.

[4] Voir dans le même sens déjà C.E., 24 novembre 2003, n° 125.623, *Communauté flamande* ; C.E., 26 janvier 2009, n° 189.765, *Communauté flamande*.

[5] Voir, e.a., l'article 1/1, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 (article 6 du projet), aux termes duquel les « programmes de prévention » des douleurs lombaires ont pour but de prévenir les douleurs lombaires ou le *passage à la chronicité* de la maladie et de favoriser la reprise du travail. Voir aussi l'article 13, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 (article 12 du projet), qui limite le champ d'application du trajet d'accompagnement aux travailleurs qui ont été exposés à des risques psychosociaux en relation avec le travail. En ligne avec ce qui précède, le délégué a entre autres indiqué que « ... la sphère de compétence de Fedris est strictement limitée à la prévention secondaire sur les lieux de travail pour les travailleurs relevant du champ d'application des lois relatives à la prévention des maladies

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3*quater* de la loi du 3 juillet 1967 'sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public', et dans l'article 62*bis*, § 2, alinéas 1er et 2, 3°, des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970.

L'article 3*quater* de la loi du 3 juillet 1967 charge le Roi de déterminer les avantages qui peuvent être accordés aux membres du personnel relevant du champ d'application de la loi, pour assurer la prévention des accidents du travail, des accidents sur le chemin du travail ou des maladies professionnelles.

Les alinéas 1er et 2, 3°, de l'article 62*bis*, § 2, des lois coordonnées le 3 juin 1970 s'énoncent comme suit :

> « § 2. Le Roi précise, sur proposition du comité de gestion des maladies professionnelle et après avis du Conseil scientifique, pour chaque maladie en relation avec le travail qu'Il désigne, les mesures que Fedris finance ainsi que les conditions et les modalités de ce financement.
>
> Ces mesures se rapportent à un ou plusieurs postes parmi ceux énumérés ci-après :
>
> (...);
>
> 3° d'autres mesures favorisant la réadaptation et la réintégration dans le milieu de travail de la personne atteinte d'une maladie en relation avec le travail ;
>
> (...) ».

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Par analogie avec le texte néerlandais et dans un souci d'uniformité terminologique des notions utilisées dans le projet (voir par exemple l'article 5 du projet), on écrira à la fin du texte français de l'intitulé « ... les programmes de prévention des douleurs lombaires et du burn-out » (« ... de programma's voor de preventie van de lage rugpijn en van burn-out ») au lieu de « ... les programmes de prévention des lombalgies et du burn-out ».

professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970. Il s'agit ici de mesures visant la protection et le bien-être au travail ainsi que d'une prise en charge individuelle du travailleur en difficulté dans le contexte professionnel. Le projet d'arrêté royal rentre dans les compétences exclusives du pouvoir fédéral ».

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

Préambule

6. Compte tenu des observations qui précèdent en ce qui concerne le fondement juridique du régime en projet, on écrira à la fin du deuxième alinéa du préambule du projet « ..., coordonnées le 3 juin 1970, l'article 62*bis*, § 2, alinéa 1er, inséré par la loi du 13 juillet 2006 et modifié par l'arrêté royal du 23 novembre 2017, et l'article 62*bis*, § 2, alinéa 2, 3°, inséré par la loi du 13 juillet 2006 ; ».

Article 10

7. L'article 11, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 définit « le programme de prévention du burn-out ». Or, à l'exception de l'intitulé de la nouvelle section 2 à insérer (article 9 du projet), cette notion ne figure pas dans l'arrêté royal du 17 mai 2007. Ainsi, l'article 14, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007, entre autres (article 12 du projet), auquel la définition du « programme de prévention du burn-out » fait référence, renvoie uniquement aux phases mentionnées à l'article 11, 1°, a) et b), en projet, de ce programme, à savoir à la phase de dépistage et au trajet d'accompagnement.

Bien que la définition de l'objectif du programme de prévention du burn-out semble être justifiée [6], il est recommandé, dans un souci de clarté, de mieux harmoniser les notions utilisées et de ne pas inclure dans le projet des définitions qui ne figurent pas dans les dispositions de l'arrêté royal du 17 mai 2007.

8. L'article 11, 2°, 3° et 4°, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 doit renvoyer de manière plus précise à « l'article 14, §§ 1er et 2, alinéa 1er, 1° » [7], à « l'article 14, § 2, alinéa 1er, 2°, » et à « l'article 14, § 2, alinéa 1er, 3°, », respectivement, de cet arrêté royal.

L'article 17, § 4, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 (article 12 du projet) doit lui aussi renvoyer à « l'article 14, § 2, alinéa 1er, 1°, » plutôt qu'à « l'article 14, § 2, 1°, » de cet arrêté royal.

Article 12

9. L'article 13, alinéa 2, 1° et 2°, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 énumère les conditions auxquelles le travailleur doit satisfaire pour se déclarer candidat au trajet d'accompagnement en cas de burn-out. Le délégué a confirmé que ces conditions doivent être remplies cumulativement. Cette intention devrait ressortir plus clairement du texte du projet.

[6] D'autant qu'il n'y a pas de rapport au Roi précisant plus avant les objectifs qui sous-tendent le régime en projet, et plus particulièrement les programmes concernés. En l'absence d'un tel rapport, une telle précision, qui ne contient pas de règles de droit, devrait alors plutôt prendre la forme d'un ou plusieurs considérants dans le préambule du projet et non celle d'une prescription inscrite dans le dispositif.

[7] Dans le texte néerlandais de l'article 11, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 17 mai 2007, on écrira bien entendu « artikel 14, §§ 1 en 2, eerste lid, 1°, » au lieu de « artikel 14, §§ 1 et 2, 1°, ».

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡

Article 14

10. L'arrêté royal du 3 avril 2013 a été « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 23 novembre 2017 » et non pas par l'arrêté royal du 11 mars 2018, comme le mentionne l'article 14 du projet. On corrigera la disposition concernée sur ce point.

Article 15

11. Dans le texte néerlandais de l'article 15, alinéa 2, du projet, on écrira « ... blijven de in artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 februari 2018 bepaalde begeleidingstrajecten, ... » au lieu de « ... blijven de in artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 februari 2018 begeleidingstrajecten, ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CICYQCDEB-HFEFAUQ‡