RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.950/16
van 15 mei 2024

over

een voorontwerp van wet ‘tot herstel van artikel 58, § 1, 15° van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.950/16
du 15 mai 2024

sur

un avant-projet de loi ‘portant rétablissement de l’article 58, § 1er, 15° de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail’

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

Op 22 maart 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 voorontwerp van wet 'tot herstel van artikel 58, § 1, 15° van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971'.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, 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 15 mei 2024.

*

Le 22 mars 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 avant-projet de loi 'portant rétablissement de l'article 58, § 1er, 15° de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail'.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 30 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, 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 15 mai 2024.

*

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe artikel 58, § 1, 15°, van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 te herstellen. Aan Fedris[2] wordt de taak toegewezen om eenmaal per jaar een sensibiliseringscampagne te organiseren ter bevordering van de preventie van arbeidsongevallen in de ondernemingen waar de risico-indexen bijzonder hoog zijn. De Koning wordt gemachtigd om de modaliteiten (lees: nadere regels) van de organisatie van deze campagne te bepalen (artikel 2 van het voorontwerp).

## ALGEMENE OPMERKING

3. Naar luid van het ontworpen artikel 58, § 1, 15°, van de Arbeidsongevallenwet krijgt Fedris de taak om een sensibiliseringscampagne te organiseren. De memorie van toelichting verduidelijkt dat ondernemingen worden beoogd met een "te hoge risico-index" ten opzichte van hun sectorgenoten, maar die zich nog niet in een situatie van "verzwaard risico"[3] bevinden.

3.1. Uit het advies van het Beheerscomité voor de arbeidsongevallen van 16 oktober 2023 blijkt dat de reeds bestaande praktijk (die het voorontwerp beoogt te formaliseren) ook betrekking heeft op het informeren van preventieactoren. In het door de gemachtigde gedeelde ontwerp van koninklijk besluit ter uitvoering van de ontworpen bepaling wordt, inderdaad, niet enkel voorzien in het sturen van een sensibiliseringsbrief naar ondernemingen, maar ook in het ter kennis geven door Fedris van een lijst ervan aan de verzekeringsondernemingen, de preventie-instituten aangesteld door de paritaire comités, de interne of externe preventiediensten, de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en (op verzoek) aan andere preventie-actoren die een "naar behoren gerechtvaardigd en niet-commercieel legitiem belang hebben".

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Fedris is het Federaal agentschap voor beroepsrisico's, opgericht bij artikel 3 van de wet van 16 augustus 2016 'met betrekking tot de fusie van het fonds voor arbeidsongevallen en het fonds voor de beroepsziekten'.

[3] In de zin van artikel 49*bis* van de Arbeidsongevallenwet.

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

Voor zover gegevens over risico's inzake arbeidsongevallen bij ondernemingen beschouwd kunnen worden als persoonsgegevens, valt het verzamelen, opslaan en verstrekken ervan onder het begrip 'verwerkingen' in de zin van artikel 4, 2), van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.[4] Gevraagd of de sensibiliseringscampagne enkel betrekking heeft op ondernemingen die de vorm van een rechtspersoon aannemen, of ook op ondernemingen van natuurlijke personen, antwoordde de gemachtigde:

> "Le risqué aggravé et la campagne de sensibilisation qui l'accompagne visent l'ensemble des employeurs (peu importe la forme juridique qu'ils ont choisi de prendre pour leur entreprise). En effet, les entreprises, dès qu'elles relèvent du champ d'application de la loi du 10 avril 1971, sont obligées de conclure une assurance pour couvrir le risque d'accidents du travail et sont donc reprises dans la base centrale de données de Fedris. Autrement dit, la campagne de sensibilisation vise bien toutes les entreprises, personnes physiques ou morales, tout le monde devant pouvoir bénéficier de la campagne de sensibilisation qui est une mesure de prévention."

Gegevens van ondernemingen kunnen persoonsgegevens uitmaken in de zin van artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming wanneer het gaat om ondernemingen-natuurlijke personen[5] of wanneer gegevens van rechtspersonen wezenlijk terug te brengen zijn tot natuurlijke personen, zoals bijvoorbeeld bij een eenmanszaak of wanneer het gaat om gegevens betreffende een individuele bestuurder of een individuele werknemer.[6]

3.2.1. Tenzij een andere wetsbepaling een adequate rechtsgrond voor de in het koninklijk besluit beoogde gegevensverwerkingen zou bieden, zal het voorontwerp daartoe moeten worden gewijzigd.[7]

Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de vereisten van artikel 22 van de Grondwet. Krachtens die bepaling geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven,

---

[4] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG'.

[5] Zie bijvoorbeeld adv.RvS 69.669/1 van 23 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 'tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten', opmerking 5; adv.RvS 72.302/1 van 7 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 november 2022 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft de invoering van thema's en een kwaliteitskamer en tot opheffing van de artikelen 17 en 18 van het ministerieel besluit van 14 februari 2013, wat betreft de aanstelling en de werking van de auditbureaus', opmerking 4.

[6] Zie bijvoorbeeld adv.RvS 68.747/1 van 24 februari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 10 maart 2021 'tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft de kmo-groeitrajecten', opmerking 4.1.

[7] Het voornoemde artikel 49*bis* van de Arbeidsongevallenwet lijkt daarvoor niet in aanmerking te komen, vermits het enkel een rechtsgrond vormt voor gegevensverwerkingen met het oog op het bepalen of een onderneming een forfaitaire preventiecontributie verschuldigd is ingevolge een verzwaard risico op arbeidsongevallen.

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[8]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[9]

3.2.2. Artikel 36, lid 4, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Indien het voorontwerp zou worden gewijzigd opdat het een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens kan vormen, moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[10] 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

### Artikel 2

4. Het ontworpen artikel 58, § 1, 15°, van de Arbeidsongevallenwet bepaalt dat de sensibiliseringscampagne betrekking zal hebben op ondernemingen waar de "risico-indexen" bijzonder hoog zijn. Het begrip 'risico-indexen' wordt niet gedefinieerd in het voorontwerp en

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[9] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

[10] 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-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

evenmin in de rest van de Arbeidsongevallenwet. Gevraagd naar wat daaronder begrepen moet worden, antwoordde de gemachtigde:

> "La mission de sensibilisation est liée à la mission de constatation des risques aggravés par Fedris. Les risques aggravés sont définis à l'article 49bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Le § 5 contient une délégation au Roi afin de déterminer notamment « 1° la fréquence, la gravité, le seuil, qui ne peut pas être inférieur à deux fois la fréquence et la gravité moyenne, et la durée de la période d'observation visés au paragraphe 1er; (…) ». Sur base de cette délégation au Roi, l'indice de risque est défini à l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 2008 portant exécution de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail en matière de risques aggravés de manière disproportionnée."

Het is niet aan te bevelen om bij het bepalen van de draagwijdte van een wettelijk begrip, zelfs impliciet, te verwijzen naar een bepaling uit een koninklijk besluit. Aangezien ervan moet worden uitgegaan dat er dynamisch verwezen wordt,[11] volgt uit een dergelijke werkwijze immers dat elke latere wijziging van het koninklijk besluit tot gevolg heeft dat de draagwijdte gewijzigd wordt van de wetsbepaling die naar dat besluit verwijst, wat erop neerkomt dat de uitvoerende macht de wet kan wijzigen. Dat is in strijd met de normenhiërarchie.[12]

Het is dan ook aangewezen om in de tekst van het voorontwerp zelf te bepalen wat bijzonder hoge risico-indexen zijn, ofwel de Koning te machtigen om te bepalen wat daaronder moet worden begrepen. In het te nemen koninklijk besluit ter uitvoering van het ontworpen artikel 58, § 1, 15°, van de Arbeidsongevallenwet zou dan, wat de definitie van de risico-indexen betreft, kunnen worden verwezen naar het door de gemachtigde aangehaalde artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 december 2008 'tot uitvoering van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 in verband met de onevenredig verzwaarde risico's'.[13]

*

[11] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[12] Zie bijvoorbeeld adv.RvS 69.453/2 van 24 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 november 2021 'tot organisatie van een Register van kredieten aan ondernemingen', opmerking 3 bij artikel 14.

[13] Artikel 2, § 2, van het door de gemachtigde gedeelde ontwerp van koninklijk besluit ter uitvoering de ontworpen bepaling bepaalt alleszins reeds wanneer een risico-index als bijzonder hoog moet worden beschouwd.

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de rétablir l'article 58, § 1er, 15°, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Fedris [2] se voit confier la tâche d'organiser une fois par an, une campagne de sensibilisation visant à stimuler la prévention des accidents du travail dans les entreprises dont les indices de risque sont particulièrement élevés. Le Roi est habilité à déterminer les modalités de l'organisation de cette campagne (article 2 de l'avant-projet).

## OBSERVATION GÉNÉRALE

3. En vertu de l'article 58, § 1er, 15°, en projet, de la loi sur les accidents du travail, Fedris est chargé d'organiser une campagne de sensibilisation. L'exposé des motifs précise que l'avant-projet vise des entreprises présentant un « indice de risque excessif » par rapport aux entreprises du même secteur, mais qui ne sont pas encore dans une situation de « risque aggravé » [3].

3.1. Il ressort de l'avis du comité de gestion des accidents du travail du 16 octobre 2023 que la pratique déjà existante (et que l'avant-projet vise à formaliser) concerne également l'information d'acteurs de la prévention. En effet, le projet d'arrêté royal en exécution de la disposition en projet, fourni par le délégué, ne prévoit pas uniquement l'envoi d'une lettre de sensibilisation aux entreprises, mais également la communication par Fedris d'une liste de ces entreprises aux entreprises d'assurances, aux instituts de prévention désignés par les commissions paritaires, aux services internes ou externes de prévention, à la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et (sur demande) à d'autres acteurs de la prévention ayant un « intérêt légitime dûment justifié et non commercial ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Fedris est l'Agence fédérale des risques professionnels, instituée par l'article 3 de la loi du 16 août 2016 'portant fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles'.

[3] Au sens de l'article 49*bis* de la loi sur les accidents du travail.

‡LW-DBFYKAIBC-HFJFAVT‡

Pour autant que des données relatives aux risques en matière d'accidents du travail en entreprises puissent être considérées comme des données à caractère personnel, leur collecte, leur conservation et leur communication relèvent de la notion de 'traitements' au sens de l'article 4, 2), du règlement général sur la protection des données [4]. À la question de savoir si la campagne de sensibilisation porte uniquement sur les entreprises qui revêtent la forme d'une personne morale, ou aussi sur les entreprises en personne physique, le délégué a fourni la réponse suivante :

> « Le risqué aggravé et la campagne de sensibilisation qui l'accompagne visent l'ensemble des employeurs (peu importe la forme juridique qu'ils ont choisi de prendre pour leur entreprise). En effet, les entreprises, dès qu'elles relèvent du champ d'application de la loi du 10 avril 1971, sont obligées de conclure une assurance pour couvrir le risque d'accidents du travail et sont donc reprises dans la base centrale de données de Fedris. Autrement dit, la campagne de sensibilisation vise bien toutes les entreprises, personnes physiques ou morales, tout le monde devant pouvoir bénéficier de la campagne de sensibilisation qui est une mesure de prévention. ».

Des données d'entreprises peuvent constituer des données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1), du règlement général sur la protection des données s'il s'agit d'entreprises en personne physique [5] ou si des données de personnes morales se rapportent essentiellement à des personnes physiques, comme par exemple dans le cas d'une entreprise individuelle ou lorsqu'il s'agit de données relatives à un administrateur individuel ou un travailleur individuel [6].

3.2.1. À moins qu'une autre disposition légale procure un fondement juridique adéquat pour les traitements de données visés par l'arrêté royal, l'avant-projet sera modifié à cet effet [7].

Dans ce cadre, il conviendra de tenir compte des exigences de l'article 22 de la Constitution. Conformément à cette disposition, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante,

---

[4] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE'.

[5] Voir par exemple avis C.E. 69.669/1 du 23 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 septembre 2021 'fixant les règles relatives à l'octroi d'aides aux entreprises pour fermer des cycles de matériaux', observation 5 ; avis C.E. 72.302/1 du 7 novembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 novembre 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 février 2016 portant octroi d'aides aux petites et moyennes entreprises pour les services promouvant l'entrepreneuriat et les trajectoires de croissance PME, en ce qui concerne l'introduction de thèmes et d'une chambre de qualité, et abrogeant les articles 17 et 18 de l'arrêté ministériel du 14 février 2013, en ce qui concerne la désignation et le fonctionnement des bureaux d'audit ', observation 4.

[6] Voir par exemple avis C.E. 68.747/1 du 24 février 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 10 mars 2021 'tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft de kmo-groeitrajecten', observation 4.1.

[7] L'article 49*bis* précité de la loi sur les accidents du travail ne semble pas entrer en ligne de compte à cet effet, étant donné qu'il procure uniquement un fondement juridique pour les traitements de données en vue de décider si une entreprise doit payer une contribution forfaitaire de prévention en raison d'un risque aggravé d'accidents du travail.

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [8].

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' [9].

3.2.2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Si l'avant-projet devait être modifié afin de pouvoir constituer un fondement juridique pour le traitement des données à caractère personnel, il faudrait encore recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet à la Chambre des représentants.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [10], 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

### Article 2

4. L'article 58, § 1er, 15°, en projet, de la loi sur les accidents du travail dispose que la campagne de sensibilisation concernera les entreprises dont les « indices de risque » sont particulièrement élevés. La notion d'« indices de risque » n'est définie ni dans l'avant-projet ni dans le reste de la loi sur les accidents du travail. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par cette notion, le délégué a répondu en ces termes :

> « La mission de sensibilisation est liée à la mission de constatation des risques aggravés par Fedris. Les risques aggravés sont définis à l'article 49bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Le § 5 contient une délégation au Roi afin de

[8] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[9] Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

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

‡LW-DBFYKAIBC-HEJFAVT‡

déterminer notamment « 1° la fréquence, la gravité, le seuil, qui ne peut pas être inférieur à deux fois la fréquence et la gravité moyenne, et la durée de la période d'observation visés au paragraphe 1er; (…) ». Sur base de cette délégation au Roi, l'indice de risque est défini à l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 2008 portant exécution de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail en matière de risques aggravés de manière disproportionnée. ».

Pour déterminer la portée d'une notion légale, il n'est pas recommandé de faire référence, même de façon implicite, à une disposition d'un arrêté royal. Dès lors qu'une référence doit être considérée comme dynamique [11], il résulte en effet de pareil procédé que toute modification ultérieure de l'arrêté royal a pour effet de modifier la portée de la disposition législative qui s'y réfère, ce qui revient à permettre au pouvoir exécutif de modifier la loi. C'est contraire à la hiérarchie des normes [12].

Par conséquent, il est recommandé de préciser dans l'avant-projet même ce que sont des indices de risque particulièrement élevés, ou d'habiliter le Roi à définir ce qu'il y a lieu d'entendre par cette notion. En ce qui concerne la définition des indices de risque, l'arrêté royal envisagé, pris en exécution de l'article 58, § 1er, 15°, en projet, de la loi sur les accidents du travail pourrait alors faire référence à l'article 2, alinéa 2, cité par le délégué, de l'arrêté royal du 23 décembre 2008 'portant exécution de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail en matière de risques aggravés de manière disproportionnée' [13].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[11] Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 74, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[12] Voir par exemple l'avis C.E. 69.453/2 du 24 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 28 novembre 2021 'portant organisation d'un Registre des crédits aux entreprises', observation 3 relative à l'article 14.

[13] En tout état de cause, l'article 2, § 2, du projet d'arrêté royal pris en exécution de la disposition en projet, fourni par le délégué, précise déjà quand un indice de risque doit être considéré comme particulièrement élevé.

‡LW-DBFYKAIBC-HFJFAVT‡