

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 125.623 van 24 november 2003
in de zaak A. 140.507/IX-3896.**

In zake : de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
Canadesen Hof,
kantoor houdende te BRUGGE
Bevrijdingslaan 4/1

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Werk
en Pensioenen.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de Vlaamse Gemeenschap op
18 augustus 2003 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoer-
legging van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoe-
zicht op de werknemers;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde
verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 8 oktober 2003 waarbij de
terechtzitting bepaald wordt op 3 november 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat N. DE CLERCQ die, loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat T. EVERAERTS die, loco advocaat P. PEETERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de auditeur-generaal;

1. Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 16 juni 2003, zijn rechtsgrond vindt in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, zoals gewijzigd bij de wet van 7 april 1999 en 11 juni 2002; dat die bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Het welzijn wordt nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op :

- 1° de arbeidsveiligheid;
- 2° de bescherming van de gezondheid van de werknemers op het werk;
- 3° de psychosociale belasting veroorzaakt door het werk;
- 4° de ergonomie;
- 5° de arbeidshygiëne;
- 6° de verfraaiing van de arbeidsplaatsen;
- 7° de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6°;
- 8° de bescherming van de werknemers tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk.

De Koning kan bijzondere maatregelen vaststellen om rekening te houden met de specifieke toestand van inzonderheid de thuiswerkers, de kleine en middelgrote ondernemingen, de krijgsmacht, de politiediensten en de diensten voor burgerbescherming, met het oog op het bereiken van een gelijkwaardig beschermingsniveau.";

2. Overwegende dat de verwerende partij binnen de door artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State voorgeschreven termijn geen

administratief dossier en een nota met opmerkingen heeft neergelegd; dat overeenkomstig artikel 11, derde lid, van hetzelfde besluit de op 10 september 2003 ter griffie neergelegde nota met opmerkingen uit de debatten geweerd wordt;

3. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

4.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; dat zij betoogt wat volgt: artikel 128, § 1, van de Grondwet heeft de raden van de Gemeenschappen bevoegd gemaakt voor de regeling van "de persoonsgebonden aangelegenheden" die door de bijzondere wetgever nader bepaald dienen te worden; dat begrip mag niet te restrictief geïnterpreteerd worden, op gevaar af "de logica van artikel 128 van de Grondwet geweld (aan te doen)"; artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat, op het vlak van het gezondheidsbeleid, de persoonsgebonden aangelegenheden zijn: "de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg", met daarop één uitzondering: "de nationale maatregelen inzake profylaxis"; gezondheid hangt samen met en heeft invloed op vele andere domeinen en dus moet, bij de aanwijzing van de overheid die bevoegd is voor de regelgeving, "het zwaartepunt van de regelgeving (...) worden nagegaan", zonder daarbij krampachtig vast te houden aan restricties en aldus bijvoorbeeld toe te laten dat de federale wetgever met nieuwe wetgeving de autonomie van de Gemeenschappen in het gedrang brengt; dat het geheel van het beleid inzake de gezondheidsopvoeding en inzake de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort is ook door het Arbitragehof aangenomen in zijn arrest nr. 69/92 van 12 november 1992 en de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies nr. 34.339/AV over het voorontwerp van decreet "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid" hetzelfde standpunt ingenomen met de toevoeging dat de bepalingen van de bijzondere wet "evolutief geïnterpreteerd" dienen te worden, in die zin dat de Gemeenschappen "nieuwe activiteiten en diensten tot ontwikkeling (kunnen) brengen" voor zover daarmee het bevoegdheidsdomein van een andere

overheid niet betreden wordt; dat artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit beoogt "de gezondheid van de werknemers te bevorderen en te behouden door risico's te voorkomen", hetgeen "gebeurt door het stellen van preventieve handelingen" die de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer in staat dienen te stellen om een aantal initiatieven te nemen en in de volgende bepalingen wordt er een uitgebreid stelsel van preventieve gezondheidszorg uitgewerkt met verplichtingen voor de werkgever; daarmee heeft de federale regelgever expliciet uiting gegeven aan de bedoeling om te voorzien in activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg en miskent hij duidelijk de bevoegdheid van de Gemeenschappen om een beleid te voeren inzake activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg; artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk kan geen rechtsgrond vormen voor het bestreden besluit, aangezien de Belgische Staat zich geen bevoegdheid mag toeëigenen op het vlak van de preventieve gezondheidsbescherming en dat domein volledig bezetten; zou die rechtsgrond toch aanvaard worden, dan is er reden om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen over de bestaanbaarheid van artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 met artikel 128 van de Grondwet en met artikel 5 van de bijzonder wet tot hervorming der instellingen;

4.2.1.1. Overwegende dat de regeling aangaande de persoonsgebonden aangelegenheden, die de verzoekende partij bij het middel betreft, de volgende is :
- artikel 128, § 1, van de gecoördineerde Grondwet bepaalt :

"De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden, (...).

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, (...).";

- artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt :

"De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel [128, § 1] van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° (...)

2° De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis.";

4.2.1.2. Naast die vaststelling van de persoonsgebonden aangelegenheden, dient ook rekening gehouden te worden met artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de bevoegdheidsverdeling tussen de Gewesten en de federale overheid geregeld wordt.

Artikel 6, § 1, II, 3°, brengt aldus onder de bevoegdheid van de gewestelijke organen : "De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

Artikel 6, § 1, VI, dat betrekking heeft op "de economie", bevat als vijfde lid de volgende bepaling :

"Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :

1° (...);

(...);

12° het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.";

4.2.2. Overwegende dat uit de vermelde bepalingen volgt dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor de gezondheidsopvoeding en voor de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, doch dat de federale overheid bevoegd is voor het arbeidsrecht en inzonderheid de arbeidsbescherming;

4.3. Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit, blijkens de aanhef, zijn rechtsgrond vindt in het sub 1. geciteerde artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk; dat die wet in de plaats is gekomen van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheidstoestand en de veiligheid van de werknemers alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen; dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies over het desbetreffend voorontwerp van wet (Parl. Doc. Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 73 - 74) de problematiek van de bevoegdheid onderzocht heeft en dat zij op grond van een uitvoerige motivering -die onder meer teruggaat naar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen- aangenomen heeft dat de ontworpen regeling betrekking had op een aangelegenheid welke "maatregelen (omvat) van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming of welke, in een ruimere zin, van arbeidsrechtelijke aard is", maar die "in elk geval (...) ter regeling staat van de federale overheid", zonder vervolgens, ten aanzien van het hier aan de orde staande artikel 4 van de wet, enige nuancering op die algemene regel te formuleren;

Overwegende dat, gelet op dat advies van de afdeling wetgeving waarvan de redenering in de huidige stand van de rechtspleging wordt bijgevalen, aangenomen wordt dat de aangelegenheden, geregeld door artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996, tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid behoren;

4.4. Overwegende dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. 34.251/1 van 8 april 2003 betreffende het bestreden besluit, geen enkele opmerking heeft geformuleerd op het vlak van de bevoegdheid van de federale overheid;

Overwegende dat de verzoekende partij niet betwist dat het bestreden besluit, wat zijn toepassingsveld betreft, volledig valt binnen de grenzen vastgelegd door artikel 2 van de wet van 4 augustus 1996 en dat de regeling van het gezondheidstoezicht dus beperkt is tot situaties die zich binnen de arbeidsrechtelijke sfeer situeren; dat trouwens, naar luid van artikel 149 van het bestreden besluit, het besluit een plaats krijgt in de codex over het welzijn op het werk;

4.5. Overwegende dat, rekening houdend met die gegevens, in de huidige stand van de rechtspleging aangenomen wordt dat de wet van 4 augustus 1996 en het bestreden besluit dat er zijn rechtsgrond in vindt, de bevoegdheidsverdelende regels, vastgelegd door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, niet miskent; dat het middel niet ernstig is;

4.6. Overwegende dat, krachtens artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de Raad van State er in een schorsingszaak enkel toe verplicht is een prejudiciële vraag te stellen wanneer "ernstige twijfel" bestaat over de verenigbaarheid van een wet met de regels waaraan het Hof vermag te toetsen; dat, gezien de sub 4.3. en 4.4. vermelde overwegingen, het bestaan van die ernstige twijfel te dezen niet wordt aanvaard; dat er geen reden is om in de huidige stand van de zaak een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen;

5.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede, subsidiair geformuleerd middel, aanvoert dat de onderafdeling 8 van afdeling 5 van het bestreden besluit -de artikelen 44 tot 47- een schending inhoudt van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 127 van de Grondwet, doordat die bepalingen voorzien in preventieve gezondheidsmaatregelen met betrekking tot jongeren die in het kader van hun

opleiding op het werk aanwezig zijn, terwijl het bevoegdheidsdomein dat leidt tot regelgeving inzake preventieve gezondheidszorg voor dergelijke jongeren het onderwijs is, hetwelk krachtens artikel 127 van de Grondwet aan de Gemeenschappen is toebedeeld;

5.2. Overwegende dat afdeling 5 van het bestreden besluit betrekking heeft op "de verschillende vormen van gezondheidsbeoordeling" en dat onderafdeling 8 op dat vlak "bijzondere bepalingen voor bepaalde categorieën werknemers" bevat, waaronder naar luid van artikel 44, 2° "de jongeren op het werk zoals bedoeld in artikel 12, van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de bescherming van de jongeren op het werk, vervangen door het koninklijk besluit van 3 mei 2003"; dat artikel 45 van het bestreden besluit de werkgever ertoe verplicht de nodige maatregelen te treffen opdat de in artikel 44 genoemde categorieën werknemers onderworpen zouden worden aan "een gepast gezondheidstoezicht", waarvan de voorwaarden tot uitoefening vastgelegd zijn "in de specifieke koninklijke besluiten die betrekking hebben op de bijzondere categorieën (...)" ; dat artikel 46 bepaalt dat het gepast gezondheidstoezicht wordt ingesteld om rekening te houden met "de specifieke eigenschappen van de werknemers of de aard van de arbeidsrelatie bedoeld in artikel 44 die tot gevolg hebben dat zij beschouwd worden als werknemers met bijzonder risico voor wie bijzondere maatregelen inzake bescherming en toezicht op de gezondheid moeten worden getroffen; dat artikel 47 aan de werkgever het verbod oplegt om de werknemers bedoeld in artikel 44 te weigeren in dienst te nemen en om die werknemers te ontslaan louter omdat zij tot één van die categorieën behoren;

5.3. Overwegende dat de verzoekende partij de bevoegdheidsoverschrijding van de federale regelgeving toespitst op de regeling ingesteld voor de bijzondere categorie genoemd in artikel 44, 2°, van het bestreden besluit, dit zijn de jongeren op het werk van minder dan 21 jaar oud die tewerkgesteld zijn op basis van een leerovereenkomst, als stagiair of als student-werknemer;

Overwegende dat de regeling vervat in de artikelen 45 tot 47 duidelijk betrekking hebben op de regeling van het gezondheidstoezicht in het kader van een arbeidsrechtelijke relatie; dat de verzoekende partij niet aantoont en dat ook niet zonder meer duidelijk is op welke wijze de verwerende partij met die regeling, waarvan het toepassingsgebied beperkt is tot de situatie waarin die jongeren als werknemer terechtkomen, op het aan de Gemeenschappen voorbehouden domein van het onderwijs getreden zou zijn; dat ook het tweede middel niet ernstig is;

6. Overwegende dat geen van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen ernstig zijn; dat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit om die reden verworpen wordt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vierentwintig november 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.