Raad van State
11 JUIN 1962

ML. L. 7949/2.

Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e mei 1962 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming", heeft de 29e juni 1962 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 23 mai 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le Règlement général pour la protection du travail", a donné le 29 juin 1962 l'avis suivant :

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp wijzigt het algemeen reglement op de arbeidsbescherming, inzonderheid titel II, waarin de algemene bepalingen betreffende de arbeidshygiëne en de veiligheid van de werknemers staan.

Als rechtsgrond voor het ontwerp beroept de Regering zich op de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en op de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen.

Voor een aantal bepalingen van het ontwerp die de gezondheid van de werknemers op het oog hebben, is in de wet van 10 juni 1952 voldoende rechtsgrond voorhanden.

Anderdeels is, volgens de gemachtigde ambtenaar, alleen de wet van 29 maart 1958 rechtsgrond voor alle bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de bescherming van de arbeiders tegen ioniserende stralingen.

Hun rechtsgrond ontlenen de bepalingen van het ontwerp dus aan verschillende wetten.

Hieraan is een zeer ernstig bezwaar verbonden, aangezien de in de wet van 29 maart 1958 gestelde strafrechtelijke sancties niet dezelfde zijn als die van de wet van 10 juni 1952 en de rechter, die iemand wegens overtreding van de ontworpen bepalingen moet straffen, heel wat moeilijkheden zal ondervinden om uit te maken welke straffen in dat bepaalde geval toepassing vinden. Het ontwerp geeft de rechtsgrond van zijn bepalingen immers niet nader aan.

.../...

Artikel 849 van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming, zoals artikel 20 van het ontwerp het wijzigt, zou de rechter daaromtrent geen enkele aanwijzing geven, want het is zó gesteld, dat het de rechtsbeoefenaar in het onzekere laat omtrent de strafbepalingen die op overtreding van enige bepaling uit het algemeen reglement op de arbeidsbescherming zijn toe te passen.

De Koning behoort, wanneer hij gebruik maakt van de hem door bijzondere wetten verleende verordenende bevoegdheid, precies aan te geven, welk doel hij met zijn regeling beoogt en op welke machtigingswet hij steunt om politiële bepalingen uit te vaardigen.

Het ontwerp ware in die zin om te werken.

Het vierde lid van de aanhef stelle men als volgt :

"Gelet op de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie van 2 februari 1959 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende stralingen verbonden gevaren;".

Het vijfde lid van de aanhef leze men als volgt :

"Gelet op het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming, goedgekeurd bij de besluiten van de Regent van 11 februari 1946 en 27 september 1947, inzonderheid op artikel 28, gewijzigd bij koninklijk besluit van 29 december 1956, op de artikelen 104, 106, 108, 109, 110, 119, 122, 139, 143, 145, 146, 147bis, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 februari 1960, en op artikel 849;".

.../...

Een betere lezing voor de inleidende zin van artikel 3 ware :

"Artikel 106, eerste en tweede lid, van hetzelfde reglement, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18. februari 1960, wordt door de volgende tekst vervangen:...".

Artikel 4 van het ontwerp voegt in artikel 108, § 1, eerste lid, een vrij lange tekst in. Om latere wijzigingen te vergemakkelijken, geve men dat lid een onderverdeling, namelijk als volgt :

"Artikel 4.-

Artikel 108, § 1, eerste lid, van hetzelfde reglement, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 februari 1960, wordt door het volgende lid vervangen :

"§ 1. Het medisch onderzoek bij indienstneming omvat ten minste volgende klinische nasporingen en onderzoekingen :

1° een anamnese met betrekking tot de beroeps- en de medische antecedenten ... (verder zoals in het ontwerp)..

2° het bepalen van de gestalte, het gewicht, de borstkasomtrek bij in- en bij uitademing, ... (verder zoals in artikel 108, § 1, eerste lid) ...".

.../...

Artikel 5 kan men als volgt stellen :

"Artikel 5.-

In artikel 109, eerste lid, van hetzelfde reglement, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 februari 1960, worden de woorden "hoogstens drie maand" geschrapt".

+

+ . +

Het tweede lid van het nieuwe artikel 110, voorgesteld in artikel 6 van het ontwerp, ware beter in de volgende lezing :

"Evenwel kan de onderzoekende geneesheer, als hij het passend acht, gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de in artikel 108 voorgeschreven medische nasporingen verlenen aan de werknemer op wie zulke nasporingen onlangs zijn verricht, op voorwaarde :

1° dat hij van de uitslag daarvan kennis heeft gehad; daartoe verzoekt hij de betrokken werknemer om de stukken die deze ingevolge artikel 145 eventueel werden overhandigd ;

2° dat, met inachtneming van de leeftijd van de betrokken werknemer ... (verder zoals in het ontwerp) ...".

.../...

Artikel 110bis, eerste lid, in het reglement ingevoegd bij artikel 7 van het ontwerp, dele men in met 1°, 2° en 3°, om eventuele wijzigingen te vergemakkelijken.

Voor de inleidende zin van artikel 8 ware volgend lezing beter :

"Artikel 119, tweede lid, van hetzelfde reglement, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 februari 1960, wordt door de volgende tekst vervangen : ...".

+

\+ +

Artikel 9 van het ontwerp voegt in het algemeen reglement, na artikel 121, een opschrift IIIbis in, dat "bijzondere bepalingen betreffende de aan ioniserende stralingen blootgestelde werknemers" aankondigt.

Volgens de inleidende zin van artikel 9 zijn die bepalingen artikel 121bis en artikel 121ter. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, mocten van die rubriek echter ook deel uitmaken de artikelen 121quater en 121quinquies, die artikel 10 van het ontwerp in het algemeen reglement invoegt.

.../...

De inleidende zin van artikel 9 moet dus gewijzigd worden, terwijl die van artikel 10 dient te vervallen.

Voorgesteld wordt :

"In hetzelfde algemeen reglement wordt na artikel 121 een als volgt luidende rubriek IIIbis ingevoegd :

"IIIbis. Bijzondere bepalingen betreffende de aan ioniserende stralingen blootgestelde werknemers.

Artikel 121bis ...

Artikel 121ter ...

Artikel 121quater ...

Artikel 121quinquies ...".

Artikel 121bis stelle men als volgt :

"Artikel 121bis. De in deze rubriek gebezigde technische termen en uitdrukkingen van technische aard met betrekking tot ioniserende stralingen, dienen te worden verstaan in de betekenis die eraan gegeven is in de begripsbepalingen van artikel 2 van het koninklijk besluit van ... houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen de gevaren van ioniserende stralingen".

.../...

Artikel 121ter is zeer lang. Men geve het derhalve een onderverdeling.

Artikel 121ter, 3°, bepaalt, dat de werknemer die ingevolge zijn beroep aan ioniserende stralingen heeft blootgestaan, onder het zogenaamde "voortgezet" medisch toezicht kan blijven, ook al behoort hij niet meer tot het personeel van de onderneming waar hij aan zulke stralingen blootstond. Het zegt ook dat het Voorzorgsfonds ten behoeve van door beroepsziekten getroffenen in dat geval op eigen kosten voor het voortgezet medisch toezicht instaat.

Nu mag de Koning krachtens de wet van 29 maart 1958 wel bepalingen uitvaardigen die zulk medisch toezicht verplicht stellen.

Hij kan dat Voorzorgsfonds echter ingevolge die wet geen ruimere taak met zwaardere lasten opleggen. Inzonderheid zij erop gewezen dat de hier besproken bepaling het Fonds verplicht,op te treden voor personen die niet noodzakelijk door een beroepsziekte zijn getroffen. Op dat punt mist het ontwerp derhalve rechtsgrond.

\+

\+ \+

.../...

De inleidende zin van artikel 12 leze men als volgt :

"In hetzelfde algemeen reglement wordt in artikel 139, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 februari 1960, tussen het tweede en het derde lid, een als volgt luidend lid ingevoegd : ...".

+

\+ +

Het nieuwe artikel 143, voorgesteld in artikel 13 van het ontwerp, is zeer lang. Voor een beter begrip geve men het een onderverdeling.

Dit geldt ook voor de bepalingen die artikel 17 van het ontwerp aan artikel 146 van het reglement toevoegt.

Artikel 19 van het ontwerp ware als volgt te stellen :

"<u>Artikel 19.-</u>

De bijlagen III (1), III (2), III (3) en III (4) bij dit besluit, worden ingevoegd na de bijlagen van titel II, hoofdstuk III, afdeling 1, van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming".

.../...

Ten slotte moeten de in artikel 19 genoemde bijlagen door de Koning en de voordragende Ministers worden ondertekend met de vermelding :

"Ons bekend om te worden gevoegd bij het koninklijk besluit van ...".

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat modifie le règlement général pour la protection du travail, et notamment le titre II contenant les dispositions générales concernant l'hygiène du travail ainsi que la sécurité des travailleurs.

Le Gouvernement invoque comme base légale la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes et la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail.

La loi du 10 juin 1952 constitue une base légale suffisante pour certaines des dispositions du projet, puisque celles-ci ont pour but la santé des travailleurs.

D'autre part, la loi du 29 mars 1958 constitue, selon le fonctionnaire délégué, la seule base légale pour toutes les dispositions du projet qui concernent la protection des travailleurs contre les radiations ionisantes.

Il en résulte que les dispositions du projet trouvent leur base légale dans des lois différentes.

Ce système présente un très grave inconvénient parce que les sanctions pénales prévues par la loi du 29 mars 1958 diffèrent des sanctions prévues par la loi du 10 juin 1952 et que le juge qui devrait infliger une peine à la personne qui aurait enfreint les dispositions du projet, éprouverait de grandes difficultés à déterminer quelles sont les peines à appliquer, puisque le texte du projet ne précise pas la base légale de ces dispositions.

Il ne trouverait, à cet égard, aucune indication dans l'article 849 du règlement général pour la protection du travail, tel qu'il est modifié par l'article 20 du projet. Ce texte est, en effet, rédigé de telle manière qu'il laisse le praticien dans l'incertitude des dispositions pénales à appliquer en cas d'infraction à n'importe quelle disposition du règlement général pour la protection du travail.

Il appartient au Roi, faisant usage du pouvoir réglementaire que lui confient des lois particulières, de déterminer avec précision quel est le but de sa réglementation et quelle est la loi d'habilitation sur laquelle il se fonde pour édicter des dispositions de police.

Le projet devrait, en conséquence, être remanié dans ce sens.

L'alinéa 4 du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu les directives du Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 2 février 1959, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes;".

.../...

Le cinquième alinéa du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu le règlement général pour la protection du travail, approuvé par les arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947, notamment l'article 28 modifié par l'arrêté royal du 29 décembre 1956, les articles 104, 106, 108, 109, 110, 119, 122, 139, 143, 145, 146, 147bis, modifiés par l'arrêté royal du 18 février 1960, et l'article 849;".

Le liminaire de l'article 3 du projet serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 106, alinéas 1er et 2, du même règlement, modifié par l'arrêté royal du 18 février 1960, est remplacé par le texte suivant :".

L'article 4 du projet insère dans l'article 108, paragraphe 1er, alinéa 1er, un texte particulièrement long. Il conviendrait, pour faciliter toute modification éventuelle, de diviser cet alinéa.

Cet article serait, dès lors, mieux rédigé comme suit :

"Article 4.-

L'article 108, § 1er, alinéa 1er, du même règlement, modifié par l'arrêté royal du 18 février 1960, est remplacé par l'alinéa suivant :

.../...

"§ 1er. L'examen médical d'embauchage comportera au moins des investigations cliniques et recherches suivantes :

1° une anamnèse portant sur les antécédents médicaux et professionnels; ... (la suite comme au projet)...;

2° la mesure de la taille, du poids, du périmètre thoracique à l'inspiration et à l'expiration, ... (la suite comme à l'article 108, § 1er, alinéa 1er)".

L'article 5 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 5.-

A l'article 109, alinéa 1er, du même règlement, modifié par l'arrêté royal du 18 février 1960, les mots "de trois mois au plus" sont supprimés".

+

\+ +

L'alinéa 2 de l'article 110 proposé par l'article 6 du projet serait mieux rédigé comme suit :

"Toutefois, le médecin examinateur pourra, lorsqu'il le jugera opportun, dispenser de tout ou partie des investigations médicales prescrites à l'article 108, le travailleur qui les a déjà subies récemment et sous réserve :

.../...

1° qu'il ait eu connaissance du résultat de ces investigations; à cette fin, il réclamera au travailleur intéressé les documents qui auront éventuellement été remis à celui-ci en application de l'article 145;

2° que, compte tenu de l'âge du travailleur intéressé ... (la suite comme au projet)...".

L'article 110bis, alinéa 1er, inséré par l'article 7, devrait être subdivisé en 1°, 2°, 3°, de manière à en faciliter toute modification éventuelle.

Le liminaire de l'article 8 serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 119, alinéa 2, du même règlement, modifié par l'arrêté royal du 18 février 1960, est remplacé par le texte suivant : ".

\+

\+ +

L'article 9 du projet insère dans le règlement général, après l'article 121, "un intitulé IIIbis annonçant des dispositions particulières concernant les travailleurs exposés aux radiations ionisantes".

Selon le liminaire de l'article 9, ces dispositions particulières comprendraient les articles 121bis et 121ter. D'après les déclarations du fonctionnaire délégué,les articles 121quater et 121quinquies, qui sont insérés dans le règlement général par l'article 10 du projet, doivent faire partie de la même rubrique.

.../...

Le liminaire de l'article 9 devrait donc être modifié et le liminaire de l'article 10 supprimé.

Il est proposé :

"Il est inséré dans le même règlement général, après l'article 121, une rubrique IIIbis rédigée comme suit :

"IIIbis. Dispositions particulières concernant les travailleurs exposés aux radiations ionisantes.

Article 121bis ...

Article 121ter ...

Article 121quater ...

Article 121quinquies ...".

L'article 121bis serait mieux rédigé comme suit :

"Article 121bis. Les termes techniques et les expressions de caractère technique relatifs aux radiations ionisantes, employés dans la présente rubrique, sont compris au sens qui leur est donné dans les définitions figurant à l'article 2 de l'arrêté royal du ... portant règlement général pour la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes".

.../...

L'article 121ter est extrêmement long et gagnerait à être subdivisé.

L'article 121ter, 3°, prévoit qu'un travailleur qui a été professionnellement exposé à des radiations ionisantes pourra continuer à faire l'objet d'une surveillance médicale dite "prolongée", même lorsqu'il ne fera plus partie du personnel de l'entreprise où il a été soumis à l'exposition. Cette disposition prévoit que, dans ce cas, la surveillance médicale prolongée devra être assurée par le Fonds de prévoyance en faveur des victimes de maladies professionnelles, aux frais de cet organisme.

La loi du 29 mars 1958 permet au Roi de prendre des dispositions rendant une telle surveillance médicale obligatoire.

Cette loi n'autorise pourtant pas le Roi à étendre la mission du Fonds de prévoyance en faveur des victimes des maladies professionnelles en augmentant les charges de celui-ci. Il convient d'insister surtout sur le fait que la disposition critiquée impose l'intervention du Fonds en faveur de personnes qui ne sont pas nécessairement victimes d'une maladie professionnelle. Le projet manque donc de base légale sur ce point.

+

+ +

.../...

Le liminaire de l'article 12 devrait être rédigé comme suit :

"Dans le même règlement général, un alinéa rédigé comme suit est inséré à l'article 139, modifié par l'arrêté royal du 18 février 1960, entre le deuxième et le troisième alinéas : ".

\+

\+ \+

L'article 143 que l'article 13 du projet propose, est extrêmement long et devrait être subdivisé afin d'en faciliter la compréhension.

Il en est de même des dispositions que l'article 17 du projet ajoute à l'article 146 du règlement.

L'article 19 du projet devrait être rédigé comme suit :

"Article 19.-

Les annexes III (1), III (2), III (3) et III (4) jointes au présent arrêté sont insérées à la suite des annexes au titre II, chapitre III, section 1ère, du règlement général pour la protection du travail".

Enfin, les annexes visées par l'article 19 du projet doivent être signées par le Roi et les Ministres proposants, avec la mention :

"Vu pour être annexé à l'arrêté royal du ...".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. DUCHENE, F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DUCHATELET, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.