KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e januari 1986 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanpassing van het toepassingsgebied van titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming", heeft de 30e januari 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 21 janvier 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "adaptant le champ d'application du titre III du Règlement général pour la protection du travail", a donné le 30 janvier 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Afgezien van artikel 2, dat voorziet in de opheffing van een naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar verouderde bepaling, heeft het ontwerp tot doel in een aantal artikelen van Titel III - Bijzondere bepalingen toepasselijk in zekere nijverheidstakken, van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (A.R.A.B.), te preciseren dat het toepassingsgebied van de desbetreffende bepalingen zich eveneens uitstrekt tot "de personen bedoeld in artikel 28 van dit reglement".

Dat artikel 28 luidt als volgt :

"Art. 28. Onverminderd de bepalingen betreffende de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven, en in de mate dat het verenigbaar is met de arbeidsvoorwaarden, zijn de voorschriften van deze titel van toepassing op al wie werknemers krachtens een arbeidsovereenkomst tewerkstelt en op die werknemers zelf.

Ze zijn van toepassing op alle ondernemingen en inzonderheid op de nijverheids-, handels-, landbouw-, tuinbouw- en bosbouwondernemingen.

Ze zijn ook van toepassing op het Rijk, de provinciën, de gemeenten, de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut, op al wie met een openbare dienst is belast, alsmede op het door hen tewerkgestelde personeel.

Ze zijn niet van toepassing :

1) op de familieondernemingen; onder "familieonderneming" wordt verstaan de onderneming waar slechts familieleden tot de derde graad, werken onder het gezag van één ervan of van de voogd;

2) op de dienstboden en het huispersoneel en degenen in wier dienst zij staan".

+

.../...

Men weet dat ingevolge artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, sedert 1 oktober 1980, de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming, overgedragen is aan de Gewesten.

Hieruit volgt dat de desbetreffende exploitatievergunning opgesplitst werd in, enerzijds, een zogenaamde externe vergunning, die een uitsluitend gewestelijke aangelegenheid is geworden, en, anderzijds, een zogenaamde interne vergunning, die betrekking heeft op "de arbeidshygiëne en de veiligheid en de gezondheid van de arbeiders" die een exclusieve nationale aangelegenheid is gebleven.

+

Aan de Raad van State is door de gemachtigde van de Regering meegedeeld dat de Gewesten thans werken aan een grondige herziening van Titel I van het A.R.A.B., in het bijzonder aan de lijst en indeling van de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen, waarvan er een aantal niet langer meer als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk zou worden gerangschikt.

Het schrappen van die inrichtingen in Titel I zou een niet onbelangrijke weerslag hebben op de toepassing van Titel III. De meeste voorschriften van deze laatste Titel zijn immers maar van toepassing op de bedoelde inrichtingen voor zover die in Titel I als gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichting zijn gerangschikt.

.../...

Wordt in die omstandigheden dus een inrichting uit de lijst van Titel I geschrapt, dan vervallen eveneens de overeenkomstige bepalingen van Titel III. Dit zou, nog steeds naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, tot gevolg hebben dat die bepalingen evenmin nog de in die bedrijven tewerkgestelde werknemers beschermen.

Om dit te voorkomen wil de Regering nu in de bedoelde artikelen van Titel III de hierboven vermelde tekst invoegen waarbij expliciet wordt bepaald dat die voorschriften ook van toepassing zijn ten aanzien van de werkgevers en hun werknemers.

Aldus zouden die regelingen, ongeacht de door de Gewesten aangebrachte wijzigingen, toch van toepassing blijven wat de arbeidshygiëne en de veiligheid en de gezondheid van de werknemers betreft.

2. Hierboven werd reeds aangestipt dat, luidens artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het Vlaamse en het Waalse Gewest bevoegd zijn voor "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

Blijkens de parlementaire voorbereiding van voormelde wet omvat die bevoegdheid van de Gewesten enkel de externe politie, dit is de hinder die de inrichting meebrengt voor de omgeving (milieuhinder en ongemakken voor de omwonenden, aspecten die verband houden met de ruimtelijke ordening en het leefmilieu), en niet de interne politie, dit is de ongemakken die de exploitatie meebrengt voor de werknemers van het bedrijf (1).

+

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 11 en 12; Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, blz. 18; B.Z. 261/2, blz. 102-104.

Zo de bepalingen van Titel I van het A.R.A.B. op het eerste gezicht de indruk kunnen wekken dat zij enkel betrekking hebben en gericht zijn op de bescherming van de omwonenden en van het leefmilieu in het algemeen, blijkt niettemin uit diverse bepalingen van die Titel I dat de rangschikking als gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichting kan geschieden of mede kan geschieden ter verzekering van de veiligheid en de gezondheid van de personen die in de betrokken inrichting worden tewerkgesteld.

Het moge volstaan daartoe te verwijzen naar artikel 3, eerste lid, 4°, dat de aanvrager van de vergunning oplegt in zijn aanvraag te vermelden "de ontworpen maatregelen om de ongemakken, waartoe de inrichting, zowel voor de aan de exploitatie verbonden personen als voor de buren en het publiek aanleiding zou kunnen geven, te voorkomen of te verzachten", alsmede naar artikel 21, krachtens hetwelk de burgemeester kan bevelen de arbeid stop te zetten "zo een gevaar de veiligheid en de gezondheid van het personeel of van de geburen bedreigt ...".

In Hoofdstuk II van Titel I vindt men trouwens in de rubriek "Opgave van de aard van de hinder" herhaaldelijk "gevaar voor personeel", "ongezonde arbeid", "gevaar voor vergiftiging van het personeel" en soortgelijke, alleen op het personeel betrekking hebbende ongemakken afzonderlijk vermeld.

Daaruit moet worden geconcludeerd dat, voor zover Titel I van het A.R.A.B. ook de bescherming van de werknemer tot doel heeft, het Vlaamse en het Waalse Gewest in die mate onbevoegd zijn.

Hetzelfde geldt met betrekking tot Titel III van dat Reglement, welke specifieke voorschriften voor bijzondere nijverheidstakken omvat.

.../...

3. Uit de hierboven beschreven bevoegdheidsverdeling moet worden geconcludeerd dat de Titels I en III van het A.R.A.B. tweeslachtig zijn : sommige teksten betreffen uitsluitend de arbeidsbescherming en vallen dus buiten de bevoegdheid van de Gewesten; andere betreffen uitsluitend de bescherming van de omwonenden en van het leefmilieu en zijn dus exclusief zaak van het Vlaamse en het Waalse Gewest; nog andere ten slotte betreffen zowel de bescherming van het personeel als die van de omgeving : deze behoren tot de bevoegdheid van zowel de Staat als het Gewest, ieder wat hem betreft.

Dit laatste houdt in dat een wijziging, door een Gewest aangebracht in een bepaling die zowel de "interne" als de "externe" politie betreft, uitsluitend effect sorteert binnen het bevoegdheidsdomein van dat Gewest, dit wil zeggen dat ze de bewuste bepaling enkel wijzigt voor zover die betrekking heeft op de "externe" politie, en dat de wijziging alleen geldt voor het grondgebied van het betrokken Gewest.

+

Het besluit van dit alles moet dus zijn dat er geen dwingende reden voorhanden is om in Titel III van het A.R.A.B. de aanvullingen in te voegen opgenomen in de artikelen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 van het ontwerp, althans voor zover ze willen voorkomen dat wijzigingen door het Gewest in de desbetreffende artikelen van het Reglement aangebracht, hun weerslag zouden hebben op de werking van die artikelen ten aanzien van de veiligheid en de gezondheid van het personeel van de betrokken bedrijven.

Uit die bevoegdheidsverdeling volgt eveneens dat de opheffing - bij artikel 2 van het ontwerp - van artikel 319 van het A.R.A.B. enkel effect kan sorteren voor zover die bepaling betrekking heeft op de veiligheid en de gezond-

heid van de werknemers, waaromtrent de Staat bevoegd is, doch geen uitwerking kan hebben voor zover diezelfde bepaling slaat op omwonenden of toevallig aanwezigen, voor wie het Gewest bevoegd is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Onderstaande opmerkingen worden slechts in zeer ondergeschikte orde gegeven, uiteraard onder voorbehoud van hetgeen in de algemene opmerkingen is gesteld.

OPSCHRIFT.

Het opschrift zal aan accuraatheid winnen door het te stellen als volgt :

"Koninklijk besluit tot wijziging van het toepassingsgebied van sommige bepalingen van Titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming en tot opheffing van artikel 319 van hetzelfde Reglement".

AANHEF.

Het ware correcter de tweede aanhefverwijzing als volgt te schrijven :

"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 284, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 maart 1962, op artikel 319, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 augustus 1948, op de artikelen 327, 374 en 387,

.../...

alle ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 maart 1962, op de artikelen 409 en 551, beide gewijzigd bij koninklijk besluit van 9 maart 1962, op artikel 565, gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 april 1958, op artikel 575, gewijzigd bij koninklijk besluit van 5 maart 1964, op de artikelen 685 en 686, respectievelijk ingevoegd en gewijzigd bij koninklijk besluit van 9 maart 1962;".

BEPALEND GEDEELTE.

Men schrijve in de inleidende zin van de artikelen 1, 7, 8, 9 en 11 telkens "... gewijzigd bij ..." in plaats van "... ingevoegd bij ...".

Gelet op het bepaalde in artikel 28 van het A.R.A.B., schrijve men in de wijzigingstekst onder de artikelen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11, telkens : "... de personen, ondernemingen en instellingen bedoeld in artikel 28 ...".

Artikel 3.

Men passe de tekst aan als volgt :

"... voor zover het vast opgestelde motoren betreft en dit ongeacht hun vermogen".

Artikel 8.

Men schrijve in de inleidende zin :

"... het koninklijk besluit van 21 april 1958 ...".

.../...

Artikel 9.

Men schrijve "... opslagplaatsen van ontvlambare vloeistoffen ...".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. A l'exception de l'article 2, qui prévoit l'abrogation d'une disposition que le fonctionnaire délégué dit désuète, le projet a pour but de préciser dans certains articles du Titre III - Dispositions particulières applicables dans certaines industries - du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.), que l'applicaton de ces dispositions s'étend également aux "personnes visées à l'article 28 du présent règlement".

Cet article 28 s'énonce comme suit :

"Art. 28. Sans préjudice des dispositions relatives aux mines, minières et carrières souterraines, et dans la mesure compatible avec les conditions de travail, les prescriptions du présent titre sont applicables à toute personne occupant des travailleurs en vertu d'un contrat de louage de travail et à ces travailleurs eux-mêmes.

Elles sont applicables à toutes les entreprises et notamment aux entreprises industrielles, commerciales, agricoles, horticoles et forestières.

Elles sont également applicables à l'Etat, aux provinces, aux communes, aux établissements publics et d'utilité publique, à toute personne chargée d'un service public, ainsi qu'au personnel qu'ils occupent.

Elles ne sont pas applicables :

1) aux entreprises familiales; par "entreprise familiale" on entend l'entreprise où ne sont occupés que des membres de la famille jusqu'au troisième degré sous l'autorité de l'un d'eux ou du tuteur;

2) aux domestiques et gens de maison et à ceux qui les emploient".

+

.../...

On sait qu'à la suite de l'article 6, § ler, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail, a été transférée aux Régions depuis le ler octobre 1980.

Il s'en suit que l'autorisation d'exploitation afférente à ces établissements s'est trouvée scindée, d'une part, en une autorisation dite externe, qui est devenue une matière exclusivement régionale, et, d'autre part, en une autorisation dite interne, qui concerne "l'hygiène du travail ainsi que la sécurité et la santé des travailleurs", matière demeurée exclusivement nationale.

+

Le délégué du Gouvernement a communiqué au Conseil d'Etat que les Régions préparent actuellement un remaniement en profondeur du Titre Ier du R.G.P.T., spécialement de la nomenclature et de la classification des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, dont certains ne seraient plus classés comme tels.

La suppression de ces établissements au Titre Ier aurait une répercussion non négligeable sur l'application du Titre III. En effet, la plupart des prescriptions de ce dernier Titre s'appliquent à ces établissements que pour autant que ceux-ci soient classés dans le Titre Ier comme établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

.../...

Si, dans ces conditions, un établissement est supprimé dans la liste du Titre Ier, les dispositions du Titre III correspondantes deviennent elles aussi inopérantes. Il en résulterait, toujours selon le fonctionnaire délégué, que ces dispositions cesseront également de protéger les travailleurs occupés dans ces établissements.

Pour éviter cela, le Gouvernement entend à présent insérer dans les articles du Titre III le texte visé ci-dessus, qui prévoit expressément que ces prescriptions sont également applicables aux employeurs et à leurs travailleurs.

Ainsi, quelles que soient les modifications apportées par les Régions, ces règles n'en resteraient pas moins applicables sur le plan de l'hygiène du travail et sur celui de la sécurité et la santé des travailleurs.

2. Il a déjà été souligné ci-dessus qu'aux termes de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la Région flamande et la Région wallonne sont compétentes pour "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

Il ressort des travaux préparatoires de la loi précitée que cette compétence des Régions ne comprend que la police externe, c'est-à-dire les nuisances qu'un tel établissement entraîne pour l'environnement (nuisance du

.../...

milieu et inconvénients pour les habitants, aspects qui ont donc trait à l'aménagement du territoire et à l'environnement), et non pas la police interne, c'est-à-dire les inconvénients que l'exploitation entraîne pour les travailleurs dans un tel établissement (1).

+

Si les dispositions du Titre Ier du R.G.P.T. peuvent faire croire, à première vue, que leur seul objet et leur seul but soit la protection des habitants et de l'environnement en général, il ressort néanmoins de diverses dispositions de ce Titre Ier que le classement comme établissement dangereux, insalubre ou incommode peut intervenir en vue d'assurer la sécurité et la santé des personnes occupées dans l'établissement ou peut être co-déterminé par de telles considérations.

Il suffit, à cet effet, de se reporter à l'article 3, alinéa ler, 4°, qui oblige le demandeur d'autorisation à mentionner dans sa demande "les mesures projetées en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu, tant pour les personnes attachées à l'exploitation que pour les voisins et le public", ainsi qu'à l'article 21, en vertu duquel le bourgmestre peut ordonner la cessation du travail "si un danger met en péril la sécurité ou la santé du personnel ou des voisins ...".

.../...

(1) Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 11 et 12; Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 18; S.E. 261/2, pp. 102-104.

Le Chapitre II du Titre Ier fait d'ailleurs à diverses reprises, dans la rubrique "Indication de la nature de leurs inconvénients", une mention séparée du "danger pour le personnel", du "travail insalubre", du "danger d'intoxication pour le personnel" et de certains autres inconvénients qui concernent uniquement le personnel.

Il faut en conclure que, dans la mesure où le Titre Ier du R.G.P.T. a également pour objectif la protection du travailleur, les Régions flamande et wallonne sont incompétentes.

Cette conclusion vaut également pour le Titre III de ce Règlement, qui comprend des prescriptions spécifiques pour les branches d'industrie particulières.

3. La répartition des compétences décrite ci-dessus amène à conclure que les Titres Ier et III du R.G.P.T. présentent un caractère hybride : certains textes visent uniquement la protection du travail et échappent dès lors à la compétence des Régions; d'autres ont uniquement trait à la protection des habitants et de l'environnement et relèvent donc exclusivement des Régions flamande et wallonne; d'autres enfin concernent à la fois la protection du personnel et celle de l'environnement : ils sont de la compétence tant de l'Etat que de la Région, chacun pour ce qui le concerne.

Ce dernier point implique que la modification qu'une Région apporte à une disposition qui concerne à la fois la police "interne" et la police "externe", n'a d'effet qu'à l'intérieur de la sphère de compétence de cette Région. En d'autres termes, elle ne modifie ladite disposition que dans la mesure où elle a trait à la police "externe", et la modification ne vaut que pour le territoire de la Région intéressée.

+

La conlusion générale de tout ce qui précède est qu'il n'y a aucun motif impérieux d'apporter au Titre III du R.G.P.T. les ajouts qui font l'objet des articles ler, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 du projet, du moins dans la mesure où ces ajouts tendent à éviter que les modifications apportées par la Région aux articles intéressés du Règlement, n'affectent l'action de ces articles sur le plan de la sécurité et de la santé du personnel des entreprises visées.

La répartition des compétences susvisée entraîne aussi que l'abrogation, prévue à l'article 2 du projet, de l'article 319 du R.G.P.T. ne pourra produire d'effets que dans la mesure où cette disposition concerne la sécurité et la santé des travailleurs, matière qui relève de la compétence de l'Etat, et qu'elle devra rester sans effet en tant que cette même disposition vise les voisins de l'établissement ou les personnes qui s'y trouvent fortuitement, à l'égard desquels c'est la Région qui est compétente.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Les observations qui suivent ne sont faites qu'à titre tout à fait subsidiaire, sous la réserve évidente de ce qui vient d'être dit dans les observations générales.

INTITULE.

L'intitulé gagnerait en précision s'il était libellé comme suit :

"Arrêté royal modifiant le champ d'application de certaines dispositions du Titre III du Règlement général pour la protection du travail et abrogeant l'article 319 du même Règlement".

.../...

PREAMBULE.

L'alinéa 2 serait plus correctement formulé 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 284, modifié par l'arrêté royal du 9 mars 1962, l'article 319, modifié par l'arrêté royal du 17 août 1948, les articles 327, 374 et 387, tous insérés par l'arrêté royal du 9 mars 1962, les articles 409 et 551, tous deux modifiés par l'arrêté royal du 9 mars 1962, l'article 565, modifié par l'arrêté royal du 21 avril 1958, l'article 575, modifié par l'arrêté royal du 5 mars 1964, les articles 685 et 686, respectivement inséré et modifié par l'arrêté royal du 9 mars 1962;".

DISPOSITIF.

Dans la phrase liminaire des articles 1er, 7, 8, 9 et 11, il y a lieu d'écrire "... modifié par ..." au lieu de "... inséré par ...".

Compte tenu de la disposition de l'article 28 du R.G.P.T., il y a lieu, dans le texte modificatif figurant aux articles 1er, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11, d'écrire : "... aux personnes, entreprises et organismes visés à l'article 28...".

.../...

Article 3.

Il convient d'adapter le texte comme suit :

".... pour autant qu'il s'agisse de moteurs fixes et cela quelle que soit leur puissance".

Article 8.

Dans la phrase liminaire il y a lieu d'écrire :

".... l'arrêté royal du 21 avril 1958....".

Article 9.

Il y a lieu d'écrire dans la version néerlandaise :
"... opslagplaatsen van ontvlambare vloeistoffen...".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :
griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.