16-06-1989
Vandenneulebroeke

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 18 mei 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de bescherming van mens en milieu tegen de schadelijke gevolgen van asbest", heeft op 31 mei 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 18 mai 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "concernant la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs de l'amiante", a donné le 31 mai 1989 l'avis suivant :

1. Overeenkomstig de adviesaanvraag beperkt onderhavig advies zich tot de vraag of de voorgestelde regeling al dan niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort en heeft het advies betrekking op de tekst die aangenomen is door de Commissie voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1).

2. Zoals duidelijk blijkt uit de toelichting (2), wordt met het wetsvoorstel uitsluitend bedoeld de kwalijke gevolgen van de blootstelling aan asbeststof en asbestvezels te voorkomen, met het oog op de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen en de gezondheid van de werknemers in het bijzonder.

De daartoe voorgestelde maatregelen komen in grote lijnen neer op wat volgt :

- wat betreft de gebouwen en werkplaatsen waar werknemers gewoonlijk worden tewerkgesteld, de particuliere gebouwen die toegankelijk zijn voor het publiek, de schoolgebouwen en de gebouwen die door overheidsdiensten worden betrokken, wordt respectievelijk aan de betrokken werkgevers, exploitanten, inrichtende machten en overheidsdiensten de verplichting opgelegd een "inventaris" op te maken van de gedeelten van die gebouwen waarin asbest werd verwerkt (artikel 2 van het wetsvoorstel);

.../...

---

(1) Parl. St., Kamer, nr. 357/5-1988.

(2) Parl. St., Kamer, nr. 357/1-1988.

- wanneer, in die gebouwen, de bij koninklijk besluit vastgestelde grenswaarden voor de aanwezigheid van asbeststof in de lucht worden overschreden, dienen onmiddellijk de gepaste maatregelen te worden genomen opdat die grenswaarden kunnen worden nageleefd; eventueel moet het asbest worden verwijderd (artikelen 12 tot 14 en 20);

- wat de gebouwen en werkplaatsen betreft waar werkzaamheden worden verricht tijdens welke de werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan asbeststof, worden de grenswaarden in het voorstel zelf bepaald (artikel 4); bij overschrijding van die grenswaarden dienen onmiddellijk de gepaste maatregelen tot bescherming van de werknemers te worden genomen, eventueel moet het dragen van individuele beschermende ademhalingsapparatuur worden opgelegd (artikel 6); bovendien worden aan de werkgevers een aantal verplichtingen opgelegd i.v.m. de informatie van de werknemers en hun afgevaardigden, het ter beschikking stellen van aangepaste arbeidskleding, beschermingsuitrusting, sanitaire installaties, enz. ... (artikelen 7 tot 19);

- met het oog op de bescherming van het leefmilieu worden grenswaarden bepaald voor de uitstoot van asbest in de lucht tijdens industriële werkzaamheden (artikel 21) en wordt aan de Koning opgedragen, enerzijds, "sectoriële normen" vast te stellen inzake het asbestgehalte van het afvalwater afkomstig van bedrijven die asbest gebruiken (artikel 22) en, anderzijds, bijzondere maatregelen te nemen om milieuverontreiniging te voorkomen bij het vervoer, het behandelen en het verwijderen van asbestbevattend afval (artikel 23);

.../...

- de artikelen 24 tot 30 houden een aantal verbodsbepalingen en beperkingen in met betrekking tot het gebruik, de invoer, de fabricage, enz. ... van asbest;

- luidens artikel 31 kan de Koning alle nodige maatregelen nemen om uitvoering te geven aan de E.G.-richtlijnen inzake bescherming van de bevolking, de werknemers en het leefmilieu tegen de gevaren van asbest;

- ten slotte worden regelingen vastgesteld betreffende de opsporing, vervolging en bestraffing van de overtreding van de bepalingen van het wetsvoorstel (artikelen 34 tot 36).

3. Neemt men het door het wetsvoorstel nagestreefde doel en de erdoor geregelde materies (1) als criteria bij het onderzoek van de bevoegdheidsvraag, dan blijkt uit het hiervoren gegeven summiere overzicht van de inhoud van het voorstel dat dit onderzoek moet worden toegespitst op de bevoegdheidsregeling inzake respectievelijk de preventieve gezondheidszorg, de arbeidsbescherming, het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid.

.../...

---

(1) Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof vermag de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat (arrest 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.B.4.).

3.1. In zoverre het wetsvoorstel de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen op het oog heeft, en meer bepaald door preventieve maatregelen het gevaar wil beperken verbonden aan de blootstelling aan asbeststof - waarvan wetenschappelijk is aangetoond dat het kankerverwekkend is -, dient te worden nagegaan of het niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort krachtens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Luidens die bepaling van de bijzondere wet worden immers, wat het gezondheidsbeleid betreft, "de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxi(e)s", als persoonsgebonden aangelegenheden, aan de Gemeenschappen toegewezen.

3.1.1. Om uit te maken welke de precieze draagwijdte is van de geciteerde bepaling van de bijzondere wet, dient te worden teruggegrepen naar de parlementaire voorbereiding ervan en inzonderheid naar de memorie van toelichting : zoals de Eerste Minister tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet in de bevoegde Senaatscommissie verklaarde "(bestaat) de methode die voor het ontwerp van wet in zijn geheel wordt gevolgd hierin ... dat in verband met de verschillende aangelegenheden het grootste belang wordt gehecht aan de verwijzingen en de nadere gegevens die in de memorie van toelichting worden verstrekt" (Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 2, p. 131).

.../...

3.1.2.1. De definitieve tekst van artikel 5 van de bijzondere wet is het resultaat van een Regeringsamendement dat werd ingediend tijdens de bespreking van het ontwerp in de bevoegde Senaatscommissie.

In de toelichting bij dat amendement werd in verband met de bepaling van artikel 5, § 1, I, 2°, het volgende gesteld :

"C. Inzake activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, is de Gemeenschap o.m. bevoegd voor :

1° De gezondheidsvoorlichting en -opvoeding in welke vorm dan ook en inzonderheid in het kader van de campagnes die in samenwerking met instellingen, zoals het Rode Kruis en het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn, georganiseerd worden.

2° a) De bescherming van de gezondheid van de bevolking, onder meer door :

- De preventie van tuberculose en kanker, hetzij door voorlichting, hetzij door preventieve maatregelen;

- De bescherming van de gezondheid van moeder en kind, inzonderheid door voorlichting en alle andere activiteiten in kinderdagverblijven, instellingen voor zuigelingen, tehuizen voor moeders, privékinderbewaarplaatsen, vakantietehuizen en -verblijven.

b) Het medisch schooltoezicht, georganiseerd door de wet van 21 maart 1964.

c) De medische sportcontrole, die verplicht wordt gesteld door de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen), en de facultatieve controle.

d) De verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding zoals omschreven in 1°, hetzij door andere passende middelen, de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en de sociale ziekten.

.../...

e) De arbeidsgeneeskundige controle, die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

Hierbij valt op te merken dat de Geneeskundige-Sociale Rijksdienst, beter gekend onder (de) naam "Gezondheidsdienst", nationaal blijft evenals de Gerechtelijke Geneeskundige Dienst die belast is met het geneeskundig onderzoek wanneer een aanvraag tot pensioen of om vergoeding ten laste van de Staat wordt ingediend.

Onder "nationale maatregelen inzake profylaxie" bedoeld in I, 2°, worden de verplichte inentingen verstaan.

De Gemeenschap is evenwel niet bevoegd inzake de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen.

De Gemeenschap is eveneens niet bevoegd voor de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, noch voor de regeling van de geneesmiddelen" (Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 2, p. 124-125).

3.1.2.2. De bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake "de vrijwaring van de volksgezondheid, met name door het voorkomen van tuberculose en kanker", werd door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu bevestigd tijdens de bespreking van het ontwerp in de bevoegde Kamercommissie (Parl. St., Kamer, 627 (1979-1980) - nr. 10, p. 52) en tijdens de openbare bespreking in de Senaat (Parl. Hand., Senaat, 20 juli 1980, p. 2319).

.../...

3.1.3. Gelet op de algemene bewoordingen waarin die bevoegdheid met betrekking tot de preventie van o.m. kanker wordt omschreven in de hiervoren aangehaalde passus van het verslag van de Senaatscommissie (sub C, 2°, a)), mag worden aangenomen dat de aldaar bedoelde "preventieve maatregelen" niet beperkt zijn tot louter medische preventieve onderzoeken en evenmin tot bepaalde doelgroepen - wat bijvoorbeeld wel het geval is met "het medisch schooltoezicht" en "de medische sportcontrole" waarvan sprake in C, 2°, b) en c), van de toelichting bij het Regeringsamendement.

De parlementaire voorbereiding van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet staat m.a.w. niet een beperkende interpretatie van die bepaling toe, op grond waarvan zou kunnen worden besloten dat de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen die de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen op het oog hebben, niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen zouden behoren.

Een dergelijke beperkende interpretatie van de aan de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden toegewezen bevoegdheden kan, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, evenmin steun vinden in het "persoonsgebonden" karakter van die bevoegdheden : in de arresten nrs. 66 van 30 juni 1988 (overweging 2.B.) en 67 van 9 november 1988 (overweging 4.B.) heeft het Arbitragehof immers de stelling verworpen luidens welke de bevoegdheid van de Gemeenschappen in persoonsgebonden aangelegenheden zou beperkt zijn "tot aangelegenheden of onderdelen van aangelegenheden met een communicatief karakter" en luidens welke die bevoegdheid zou beperkt zijn "door het criterium van de vrijwilligheid".

3.2. Wat de preventieve maatregelen tot bescherming van de gezondheid van de werknemers (de arbeidsbescherming) betreft, liggen de zaken anders.

3.2.1. Hoewel ook de arbeidsbescherming als een zaak van preventieve gezondheidszorg zou kunnen worden beschouwd, blijkt uit de hiervoren sub 3.1.2.1. overgeschreven passus van het verslag van de Senaatscommissie (meer bepaald C, 2°, e)) dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen ter zake van de arbeidsgeneeskundige controle beperkt is tot de "erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten" en "de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming".

Dat die bevoegdheid niet de gehele arbeidsgeneeskundige controle omvat, maar enkel de hiervoren vermelde aspecten ervan, moge ook nog blijken uit het feit dat een senator een amendement had ingediend om de arbeidsgeneeskunde volledig aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen te onttrekken op grond van de volgende verantwoording :

> "Aangezien de arbeidsgeneeskunde voor het grootste gedeelte een nationale bevoegdheid moet blijven, is het niet praktisch om aan de Gemeenschappen een zo beperkte bevoegdheid toe te kennen" (Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 2, p. 134).

3.2.2. Overigens moet in dit verband worden gewezen op het bepaalde in artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, luidens hetwelk de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven aan de Gewesten wordt opgedragen "onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

Uit de parlementaire voorbereiding van die laatste bepaling blijkt duidelijk dat de arbeidsbescherming tot de bevoegdheid van de nationale overheid is blijven behoren (Parl. St., Kamer, nr. 516/1-1988, p. 7 en p. 37-38; nr. 516/6-1988, p. 72 en 115; en Parl. St., Senaat, nr. 405/2-1988, p. 81).

3.2.3. In zoverre het wetsvoorstel de bescherming van de werknemers tegen de gevaren van asbest op het oog heeft, is derhalve alleen de nationale wetgever bevoegd.

3.3. In de mate dat het wetsvoorstel ertoe strekt het leefmilieu te beschermen en inzonderheid regelingen wil invoeren met betrekking tot de emissies van asbest in de lucht en in de oppervlaktewateren bij de industriële verwerking van asbest of bij het vervoer, het behandelen en het verwijderen van asbestbevattend afval, rijst de vraag of het niet de bepalingen van de meervermelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 miskent welke de bescherming van het leefmilieu, de zuivering van afvalwater en het afvalstoffenbeleid in de bevoegdheid van de Gewesten hebben gelegd.

3.3.1. Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, wordt "de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen" aan de Gewesten opgedragen en kan de nationale overheid ter zake alleen nog algemene en sectoriële normen vaststellen "wanneer er geen Europese normen bestaan".

Aangezien o.m. de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 maart 1987 inzake voorkoming en vermindering van verontreiniging van het milieu door asbest (87/217/EEG) normen vaststelt met betrekking tot de emissies in de lucht en de afvalwaterlozingen en met betrekking tot het vrijkomen van asbestvezels bij de behandeling van afvalstoffen, moet worden vastgesteld dat, op grond van het aangehaalde artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet, de regeling betreffende de uitstoot van asbeststof in de lucht, welke is opgenomen in artikel 21 van het voorstel, tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

3.3.2. Hetzelfde geldt voor de in artikel 22 van het voorstel opgenomen bepaling welke aan de Koning opdraagt sectoriële normen inzake het asbestgehalte van het afvalwater vast te stellen : luidens artikel 6, § 1, V, 2°, van de meergenoemde bijzondere wet zijn de Gewesten bevoegd voor "de zuivering van afvalwater" en omvat deze bevoegdheid onder meer "het vaststellen van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater". Ook hier is er slechts ruimte voor het optreden van de nationale overheid "wanneer er geen Europese normen bestaan".

3.3.3. Wat ten slotte de bepaling van artikel 23 van het wetsvoorstel betreft, welke betrekking heeft op het vrijkomen van asbest in de lucht of in de oppervlaktewateren bij het vervoer, de behandeling en de verwijdering van asbestbevattend afval, dient te worden gewezen op artikel 6, § 1, II, 2°, van de meervermelde bijzondere wet, luidens welke "het afvalstoffenbeleid" aan de Gewesten wordt toegewezen "met uitzondering van de invoer, de doorvoer, de uitvoer en van de radioactieve afval".

.../...

3.4. De conclusie uit het vorenstaande moet dan ook zijn dat de nationale wetgever de door het wetsvoorstel beoogde regeling slechts kan aannemen in zoverre ze geen betrekking heeft op de preventieve gezondheidszorg als bedoeld sub 3.1. of op de bescherming van het leefmilieu zoals omschreven sub 3.3.

4. Rekening houdend met voorgaande conclusie dienen, eensdeels, sommige bepalingen van het voorstel zonder meer te worden weggelaten en moeten, anderdeels, een aantal andere bepalingen worden aangepast.

4.1.1. Zo moet hoofdstuk V (artikel 20) van het voorstel worden geschrapt aangezien het betrekking heeft op de "bescherming van de bevolking" (met uitzondering van de werknemers als dusdanig), wat als een zaak van preventieve gezondheidszorg tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort.

4.1.2. Hoofdstuk VI (artikelen 21 tot 23) van het voorstel moet eveneens worden weggelaten, aangezien het - zoals hiervoren sub 3.3. werd aangetoond - aan de Gewesten toegewezen aangelegenheden regelt.

4.2. Een aantal artikelen, die tegelijk betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de nationale overheid zijn blijven behoren - inzonderheid de arbeidsbescherming - en op aangelegenheden die aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten werden toegewezen, moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

4.2.1. Zo heeft het geen zin in artikel 1, 2°, de bepaling te behouden betreffende "de nationale minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort" aangezien die minister alleen bevoegd zou zijn "wanneer het gaat om de bescherming van de bevolking, met uitzondering van de werknemers als dusdanig" en de desbetreffende bepalingen om de hiervoren uiteengezette redenen uit het voorstel moeten worden weggelaten.

4.2.2. In de artikelen 2 en 3 moeten alleen de bepalingen worden behouden die betrekking hebben op de "werknemers" en de "werkgevers" en op "de gebouwen en werkplaatsen waar werknemers gewoonlijk worden tewerkgesteld".

4.2.3. De bepalingen van hoofdstuk VII (artikelen 24 tot 30) moeten worden aangepast om de toepassing ervan duidelijk te beperken tot de arbeidsbescherming.

4.2.4. Het bepaalde in artikel 31 kan slechts worden behouden in zoverre het aan de Koning de uitvoering opdraagt van E.G.-richtlijnen inzake de bescherming van de werknemers.

4.2.5. De bepalingen van de artikelen 35 en 36 dienen in overeenstemming te worden gebracht met de schrappingen en aanpassingen die hiervoren respectievelijk sub 4.1.1. en 4.2.3. en sub 4.2.2. werden voorgesteld.

---

1. Conformément à la demande d'avis, le Conseil d'Etat limitera ses observations à la question de savoir si la réglementation proposée relève ou non de la compétence du législateur national et l'avis portera sur le texte adopté par la Commission de la Santé publique et de l'Environnement de la Chambre des Représentants (1).

2. Ainsi qu'il appert clairement des développements (2), la proposition de loi vise exclusivement à prévenir les méfaits de l'exposition à la poussière et aux fibres d'amiante, en vue de la protection de la santé publique en général et de la santé des travailleurs en particulier.

Les mesures proposées à cet effet peuvent être résumées comme suit :

- en ce qui concerne les bâtiments et lieux de travail où des travailleurs sont employés habituellement, les bâtiments privés accessibles au public, les établissements d'enseignement et les bâtiments occupés par les administrations publiques, les employeurs, exploitants, pouvoirs organisateurs et administrations concernés sont tenus d'établir un "inventaire" des parties d'immeubles où de l'amiante a été utilisé (article 2 de la proposition de loi);

.../...

---

(1) Doc. parl., Chambre, n° 357/5-1988.
(2) Doc. parl., Chambre, n° 357/1-1988.

- lorsque, dans lesdits bâtiments, les valeurs limites fixées par le Roi pour la présence de poussière d'amiante dans l'air sont dépassées, les mesures adéquates doivent être prises sans délai afin que ces valeurs limites soient respectées; l'amiante doit éventuellement être enlevé (articles 12 à 14 et 20);

- en ce qui concerne les bâtiments où sont effectuées des activités au cours desquelles les travailleurs sont exposés ou susceptibles d'être exposés à de la poussière d'amiante, les valeurs limites sont fixées dans la proposition même (article 4); lorsque lesdites valeurs limites sont dépassées, il y a lieu de prendre immédiatement les mesures adéquates pour la protection des travailleurs et éventuellement d'imposer le port d'un équipement respiratoire de protection individuelle (article 6); en outre, les employeurs se voient imposer un certain nombre d'obligations en ce qui concerne l'information des travailleurs et de leurs représentants, la mise à disposition de vêtements de travail, d'équipements de protection, d'installations sanitaires adéquats, etc. (articles 7 à 19);

- en vue de la protection de l'environnement, des valeurs limites sont fixées pour l'émission d'amiante dans l'air au cours des activités industrielles (article 21) et le Roi est chargé, d'une part, d'arrêter des "normes sectorielles" en ce qui concerne la teneur en amiante des eaux usées des industries qui utilisent l'amiante (article 22) et d'autre part, de prendre des dispositions particulières visant la prévention de la pollution de l'environnement au cours du transport, du traitement et de l'élimination de déchets contenant de l'amiante (article 23);

.../...

- les articles 24 à 30 contiennent un certain nombre d'interdictions et de restrictions relatives à l'utilisation, l'importation, la fabrication, etc... de l'amiante;

- aux termes de l'article 31, le Roi est habilité à prendre toutes les mesures requises en vue de l'application des directives européennes relatives à la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre les dangers de l'amiante;

- enfin, des mesures sont prises pour la recherche, la poursuite et la répression des infractions aux dispositions de la proposition de loi (articles 34 à 36).

3. Si le problème de compétence est examiné en fonction de critères tels que l'objectif poursuivi par la proposition de loi ainsi que les matières qu'elle règle (1), il apparaît de l'exposé sommaire qui vient d'être fait du contenu de la proposition que cet examen devra porter essentiellement sur le règlement des compétences en matière de médecine préventive, de protection du travail, d'environnement et de politique des déchets.

.../...

---

(1) Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'objectif d'une norme ne permet pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane (arrêt 1/89 du 31 janvier 1989, considérant 8.B.4.).

3.1. Dans la mesure où la proposition de loi vise la protection de la santé publique en général et entend, plus particulièrement, limiter, par des mesures préventives, le danger lié à l'exposition à la poussière d'amiante - dont il a été démontré scientifiquement qu'elle est cancérogène -, il y a lieu de vérifier si ces objectifs ne relèvent pas de la compétence des Communautés en vertu de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aux termes de cette disposition de la loi spéciale, en ce qui concerne la politique de santé, "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales", ont été, en effet, transférées aux Communautés en tant que matières personnalisables.

3.1.1. En vue de déterminer la portée exacte de cette disposition de la loi spéciale, il y a lieu de se reporter aux travaux préparatoires de cette loi et notamment à l'exposé des motifs : ainsi que le Premier Ministre le déclarait lors de la discussion du projet de loi spéciale au sein de la commission compétente du Sénat : "la méthode suivie dans l'ensemble du projet de loi est d'accorder la plus grande importance, à propos des diverses matières, aux références et aux précisions fournies dans l'exposé des motifs" (Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980)-n° 2, p. 131).

3.1.2.1. Le texte définitif de l'article 5 de la loi spéciale est le résultat d'un amendement du Gouvernement qui fut déposé lors de la discussion du projet au sein de la commission compétente du Sénat.

Dans les développements consacrés à cet amendement, on peut lire ce qui suit à propos des dispositions de l'article 5, § 1er, I, 2° :

"C. En ce qui concerne les activités et services de médecine préventive, la communauté est notamment compétente pour :

1° L'information et l'éducation sanitaire sous quelque forme que ce soit et notamment dans le cadre de campagnes organisées en collaboration avec des organismes tels que la Croix-Rouge et l'Oeuvre Nationale de l'Enfance.

2° a) La protection sanitaire de la population, notamment par :

- Prévention de la tuberculose et du cancer soit par la diffusion d'information soit par des activités préventives;

- La protection sanitaire de la mère et de l'enfant notamment par l'information et toutes autres activités dans les crèches, pouponnières, maisons maternelles, chez les gardiennes à domicile, dans les centres de vacances ou d'hébergement.

b) L'inspection médicale scolaire organisée par la loi du 21 mars 1964.

c) Le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif.

d) L'amélioration de l'état sanitaire de la population soit dans le cadre de l'éducation sanitaire telle que décrite au 1°, soit par d'autres moyens appropriés, le dépistage et la lutte contre les maladies transmissibles et sociales.

.../...

e) Le contrôle de la médecine du travail, chargé d'agréer les services inter-entreprises de médecine du travail et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail.

Il faut remarquer que l'Office médico-social de l'Etat, mieux connu sous le nom de "service de santé" reste national de même que l'office médico-légal chargé d'organiser les expertises médicales lorsque les demandes de pensions ou d'indemnités ont été introduites à charge de l'Etat.

Par mesures "prophylactiques nationales" visées au I, 2°, il faut entendre les vaccinations obligatoires.

Toutefois la communauté n'est pas compétente en ce qui concerne la protection des populations contre les radiations ionisantes.

La communauté n'est compétente ni pour la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, ni pour la réglementation des médicaments" (Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980), - n° 2, pp. 124-125).

3.1.2.2. La compétence des Communautés en ce qui concerne "la protection sanitaire de la population, notamment la prévention de la tuberculose et du cancer", a été confirmée par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement lors de la discussion du projet au sein de la commission compétente de la Chambre (Doc. parl., Chambre, 627 (1979-1980) - n° 10, p. 52) et au cours de l'examen en séance publique du Sénat (Ann. parl., Sénat, 20 juillet 1980, p. 2319).

.../...

3.1.3. En raison de la généralité des termes employés dans l'extrait reproduit ci-avant du rapport de la commission du Sénat (sub C, 2°, a)), pour définir cette compétence relative, entre autres, à la prévention du cancer, il peut être admis que les "mesures préventives" qui y sont visées, ne sont pas limitées à de simples examens de médecine préventive et encore moins à certains groupes bien déterminés de la population - ce qui, par exemple, est le cas de "l'inspection médicale scolaire" et du "contrôle médico-sportif" dont il est question au point C, 2°, b) et c), des développements relatifs à l'amendement proposé par le Gouvernement.

En d'autres termes, les travaux préparatoires de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale n'autorisent pas une interprétation restrictive de ladite disposition qui permettrait de conclure que les mesures figurant dans la proposition de loi et visant à la protection de la santé publique en général ne relèveraient pas de la compétence des Communautés.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, une telle interprétation restrictive des compétences attribuées aux Communautés dans les matières personnalisables ne peut davantage trouver de fondement dans le caractère "personnalisable" desdites compétences. Dans ses arrêts numéros 66 du 30 juin 1988 (considérant 2.B.) et 67 du 9 novembre 1988 (considérant 4.B.), la Cour d'arbitrage a, en effet, rejeté la thèse selon laquelle la compétence des Communautés dans les matières personnalisables serait limitée "aux matières ou parties de matières présentant un caractère communicationnel" et selon laquelle ladite compétence serait limitée "par un critère de volontariat".

.../...

3.2. En ce qui concerne les mesures préventives en vue de la protection de la santé des travailleurs (la protection du travail), il en va autrement.

3.2.1. Bien que la protection du travail puisse être également considérée comme relevant de la médecine préventive, il appert du passage du rapport de la commission du Sénat (et plus particulièrement du point C, 2°, e)) reproduit ci-dessus au point 3.1.2.1. que la compétence des Communautés en matière de contrôle de la médecine du travail est limitée à l'agrément des services inter-entreprises de médecine du travail et au contrôle du "respect du règlement général sur la protection du travail".

Que ladite compétence ne porte pas sur l'ensemble du contrôle de la médecine du travail, mais uniquement sur les quelques aspects susmentionnés, trouve également confirmation dans le fait qu'un sénateur avait déposé un amendement visant à soustraire intégralement la médecine du travail à la compétence des Communautés sur la base de la justification suivante :

> "L'essentiel des compétences en matière de médecine du travail devant rester national, il n'est pas pratique d'attribuer une compétence aussi limitée aux Communautés" (Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980) n° 2, p. 134).

3.2.2. Par ailleurs, il y a lieu de souligner à cet égard qu'aux termes de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes est attribuée aux Régions "sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail".

.../...

Il apparaît clairement des travaux préparatoires de cette disposition que la protection du travail est restée de la compétence de l'autorité nationale (Doc. parl., Chambre, n° 516/1-1988, p. 7 et pp. 37 et 38; n° 516/6-1988, pp. 72 et 115, et Doc. parl., Sénat, n° 405/2-1988, p. 81).

3.2.3. En tant que la proposition de loi vise la protection des travailleurs contre les dangers de l'amiante, le législateur national est donc seul compétent.

3.3. Dans la mesure où la proposition de loi a pour objet de protéger l'environnement et tend notamment à introduire des réglementations en ce qui concerne les émissions d'amiante dans l'air et dans les eaux de surface lors du traitement industriel de l'amiante ou lors du transport, du traitement et de l'élimination de déchets contenant de l'amiante, elle soulève la question de savoir si elle ne méconnaît pas les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qui ont attribué la protection de l'environnement, l'épuration des eaux usées et la politique des déchets aux Régions.

3.3.1. Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988, "la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles" a été transférée aux Régions et l'autorité nationale peut uniquement fixer des normes générales et sectorielles en la matière "lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

Etant donné que, entre autres, la directive du Conseil des Communautés européennes du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante (87/217/CEE) arrête des normes concernant les émissions dans l'air et les déversements d'eaux usées ainsi que les rejets de fibres d'amiante lors du traitement de poussières d'amiante, force est de constater que, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, précité de la loi spéciale, les règles relatives à l'émission de poussière d'amiante dans l'air, prévues à l'article 21 de la proposition, relèvent de la compétence des Régions.

3.3.2. Il en va de même des dispositions prévues à l'article 22 de la proposition, qui chargent le Roi d'arrêter des normes sectorielles en ce qui concerne la teneur en amiante des eaux usées. Aux termes de l'article 6, § 1er, V, 2°, de la loi spéciale précitée, les Régions sont compétentes pour "l'épuration des eaux usées" et cette compétence comprend notamment "l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées". Là aussi, l'autorité nationale ne peut légiférer que "lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

3.3.3. Enfin, quant aux dispositions de l'article 23 de la proposition de loi, relatives à la libération d'amiante dans l'air ou dans les eaux de surface lors du transport, du traitement et de l'élimination de déchets contenant de l'amiante, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale précitée, "la politique des déchets" est transférée aux Régions, "à l'exception de l'importation, du transit, de l'exportation et des déchets radioactifs".

3.4. Il y a dès lors lieu de conclure de ce qui précède que le législateur national ne peut adopter la réglementation envisagée par la proposition de loi que si elle ne concerne pas la médecine préventive telle qu'elle est visée au point 3.1. ou la protection de l'environnement ainsi qu'elle est définie au point 3.3..

4. Compte tenu de cette conclusion, il y a lieu, d'une part, d'omettre purement et simplement certaines dispositions de la proposition et, d'autre part, d'adopter un certain nombre d'autres dispositions.

4.1.1. Ainsi, le chapitre V (article 20) de la proposition doit être omis, étant donné qu'il concerne la "protection de la population" (à l'exception des travailleurs comme tels), qui, relevant de la médecine préventive, est de la compétence des Communautés.

4.1.2. Le chapitre VI (articles 21 à 23) de la proposition doit être également omis, étant donné - ainsi qu'il a été démontré au point 3.3. - qu'il règle des matières attribuées aux Régions.

4.2. Certains articles, qui ont trait à la fois à des matières qui sont demeurées de la compétence de l'autorité nationale - notamment la protection du travail - et à des matières qui sont passées aux Communautés ou aux Régions, doivent être adaptés en conséquence.

.../...

4.2.1. Ainsi, à l'article 1er, 2), il n'y a pas de raison de maintenir la disposition relative au "Ministre national qui a la Santé publique dans ses attributions", étant donné que ledit Ministre n'est compétent que "s'il s'agit de protection de la population à l'exception des travailleurs comme tels" et que les dispositions concernées doivent être omises de la proposition pour les motifs exposés ci-dessus.

4.2.2. Aux articles 2 et 3, seules les dispositions relatives aux "travailleurs" et aux "employeurs" ainsi qu'"aux bâtiments et lieux de travail où des travailleurs sont employés habituellement" doivent être maintenues.

4.2.3. Les dispositions du chapitre VII (articles 24 à 30) doivent être adaptées afin de limiter clairement leur application à la protection du travail.

4.2.4. Les dispositions de l'article 31 ne peuvent être maintenues que dans la mesure où elles chargent le Roi de l'exécution de directives CEE concernant la protection des travailleurs.

4.2.5. Les dispositions des articles 35 et 36 doivent être mises en concordance avec les suppressions et adaptations qui ont été proposées ci-dessus, aux points 4.1.1., 4.2.3. et 4.2.2..

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. ROUSSEAU, kamervoorzitter,
président de chambre,

J. NIMMEGEERS,
P. FINCOEUR, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling
F. DELPEREE, wetgeving,
P. GOTHOT, assesseurs de la section
J. HERBOTS, de législation,

Mevrouwen : R. DEROY, griffiers,
Mesdames : F. LIEVENS, greffiers.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. FORTPIED, eerste auditeur, en P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. VERMEULEN.

Les chambres réunies étaient composées de

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. FORTPIED, premier auditeur, et P. DEPUYDT, auditeur adjoint.