

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 september 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van maatregelen betreffende de veiligheid en de gezondheid op het werk van uitzendkrachten", heeft op 17 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 2 septembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant des mesures relatives à la sécurité et la santé au travail des intérimaires", a donné le 17 octobre 1996 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit bevat een aantal specifieke maatregelen op het vlak van de veiligheid en de gezondheid op het werk van uitzendkrachten. Die maatregelen zijn specifiek te noemen omdat zij op bepaalde punten afwijken van de algemene regeling, inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers vervat in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming of omdat die algemene regeling wordt aangevuld met maatregelen welke uitsluitend de tewerkstelling van uitzendkrachten betreffen.

1.2. Het ontwerp regelt vooreerst de verplichtingen van, eensdeels, de gebruiker van de uitzendkracht en, anderdeels, het uitzendbureau en voorziet in nadere regelen voor het toepassen van de algemene reglementering inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

Het ontwerp put daartoe rechtsgrond in de artikelen 19, derde lid, 2º, en 26, eerste lid, van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

Uit de eerstgenoemde wetsbepaling valt af te leiden dat de Koning, mits naleving van de voorgeschreven procedureregels, kan bepalen welke de verplichtingen zijn die, op het vlak van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede op het vlak van de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, op respectievelijk de gebruiker en het uitzendbureau rusten. Artikel 26, eerste lid, van de wet

.../...

van 24 juli 1987 verleent de Koning de bevoegdheid om "bijzondere modaliteiten (vast te stellen) betreffende de toepassing op de uitzendkrachten van de wetgeving inzake de reglementering en de bescherming van de arbeid en de feestdagen die de uitzendbureaus moeten naleven".

1.3. Het ontwerp bevat daarnaast een aantal specifieke maatregelen op het vlak van de veiligheid en de gezondheid van uitzendkrachten, welke veeleer kunnen worden beschouwd als zijnde genomen ter uitvoering van artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (zie in het bijzonder artikel 11 van het ontwerp).

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 bepaalt dat de Koning aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen kan opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Blijkens artikel 4, tweede lid, van dezelfde wet, wordt het welzijn nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op onder meer "de arbeidsveiligheid" en "de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk".

1.4. Alhoewel met de ontworpen regeling uitvoering wordt gegeven aan bepalingen van zowel de wet van 24 juli 1987, als de wet van 4 augustus 1996, voorziet het ontwerp uitsluitend in een toezichtsregeling welke kadert in de laatstgenoemde wet en meer specifiek in die van artikel 80 ervan, aan welke bepaling trouwens wordt gerefereerd in het

.../...

eerste lid van de aanhef van het ontwerp (1). Een en ander valt te verklaren door het feit dat de wet van 24 juli 1987 niet voorziet in een specifieke bestraffing van de niet-naleving van de artikelen 19 en 26 van die wet en het precies die artikelen zijn waaraan het ontwerp uitvoering beoogt te geven. Daarenboven maakt het eerder beperkt karakter van de delegatie van bevoegdheden aan de Koning in de artikelen 19 en 26 van de wet van 24 juli 1987 het aannemelijk dat in het voorliggend ontwerp wordt geopteerd voor een toezichtsregeling welke uitsluitend kadert in de wet van 4 augustus 1996.

1.5. De in het ontwerp vervatte maatregelen komen, althans wat de uitzendarbeid betreft, tevens neer op de omzetting in het Belgisch recht van de in het derde lid van de aanhef van het ontwerp-besluit genoemde richtlijn 91/383/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juni 1991.

2. Luidens artikel 9, § 1, van het ontwerp neemt het Sociaal Fonds voor de Uitzendkrachten, voor iedere tewerkgestelde uitzendkracht, de kosten verschuldigd voor het centraal beheer van het medisch dossier te zijnen laste. Daar het voornoemde Fonds te beschouwen valt als een fonds in de zin van artikel 1 van de wet van 7 januari 1958 betreffende de Fondsen voor bestaanszekerheid en uit die bepaling af te leiden valt dat het vaststellen van de taken

(1) Ook artikel 35 van de wet van 24 juli 1987 bevat een delegatie aan de Koning om de ambtenaren aan te duiden die toezicht houden op de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

van dergelijke fondsen in de regel moet gebeuren in een bij koninklijk besluit algemeen verbindend te verklaren collectieve arbeidsovereenkomst, put de Koning noch in de wet van 24 juli 1987, noch in de wet van 4 augustus 1996 een voldoende rechtsgrond om het Sociaal Fonds voor de Uitzendkrachten te belasten met de in artikel 9, § 1, van het ontwerp vermelde taak. De betrokken bepaling zal derhalve moeten worden weggelaten en de overige paragrafen van artikel 9 zullen in het licht hiervan moeten worden vernummerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat, wanneer in de aanhef van een besluit wordt gerefereerd aan meerdere teksten van gelijke juridische waarde, die referentie gebeurt in de chronologische volgorde van de betrokken teksten. Het eerste en het tweede lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp moeten derhalve onderling van plaats worden gewisseld.

Tevens moet, wat de wet van 4 augustus 1996 betreft, melding worden gemaakt van "de artikelen 4 en 80" en niet van "de artikelen 2 en 80" zoals nu in het eerste lid van de aanhef het geval is.

2. In het vierde en het vijfde lid van de aanhef worden best de data vermeld waarop de desbetreffende ad-

.../...

viezen zijn uitgebracht. Het inschrijven van een datum is trouwens des te meer aangewezen wat de verwijzing naar het advies van de Hoge Raad voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing der Werkplaatsen betreft, daar de benaming van die Raad met ingang van 1 oktober 1996 is gewijzigd in die van "Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk" en derhalve enkel nog de oude benaming van de betrokken Raad kan worden gehanteerd voor wat betreft de voor die datum uitgebrachte adviezen.

Artikel 1.

Ter wille van de duidelijkheid late men paragraaf 2 aanvangen als volgt :

"Voor zover er in dit besluit niet wordt van afgeweken, zijn de bepalingen van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming ...".

Artikel 2.

1. Vermits de wet van 24 juli 1987 reeds met haar opschrift wordt aangehaald in artikel 1, § 1, van het ontwerp, kan ermee worden volstaan om in fine van artikel 2, § 2, eerste lid, te schrijven : "..., bedoeld in artikel 17 van de voornoemde wet van 24 juli 1987".

.../...

2. In overeenstemming met de wet van 4 augustus 1996 moet in artikel 2, § 4, tweede lid, worden geschreven :

"Het Comité voor Preventie en Bescherming op het werk wordt om advies gevraagd ...".

Artikel 3.

1. Rekening houdend met de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting, late met artikel 3, § 2, eerste lid, aanvangen als volgt :

"Indien bij indienstneming een geneeskundig onderzoek is voorgeschreven door het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, overhandigt het uitzendbureau ...".

2. Overeenkomstig artikel 3, § 4, moet de arbeidsgeneeskundige dienst van het uitzendbureau "in elk geval" in het bezit zijn van alle nodige informatie zodat de arbeidsgeneesheer van deze dienst een duidelijk overzicht heeft van de risico's waaraan de uitzendkracht al is blootgesteld. Indien de stellers van het ontwerp met deze bepaling beogen specifieke verplichtingen op te leggen ten aanzien van bijvoorbeeld de gebruikers of zelfs het uitzendbureau, dient zulks uiteraard duidelijker te worden verwoord in de tekst van het ontwerp.

Artikel 5.

.../...

Uit het bepaalde in artikel 5, § 4, tweede lid, moet blijkbare worden afgeleid dat de desbetreffende informatieplicht van de gebruiker niet absoluut is, vermits deze enkel bestaat voor zover het hoofd van de dienst voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen en de arbeidsgeneesheer die informatie nodig hebben om zich op adequate wijze van hun beschermings- en preventieactiviteiten ten behoeve van alle werknemers te kunnen kwijten. Vraag is of de gebruiker zich ter zake steeds een deugdelijk oordeel zal kunnen vormen en of de regeling welke in de betrokken bepaling is vervat om die reden wel werkbaar is.

Artikel 9.

1. Wat het bepaalde in artikel 9, § 1, betreft, volstaat het te verwijzen naar de opmerking onder punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

2. Artikel 9, § 2, heeft betrekking op het storten door de uitzendbureaus van een "bijdrage" (Fr. "redevance") aan de arbeidsgeneeskundige dienst; artikel 9, § 3, daarentegen gewaagt van het storten door de gebruiker van een "bedrag" (Fr. "montant") aan de arbeidsgeneeskundige dienst. Het is niet duidelijk waarom hier niet voor een grotere terminologische eenvormigheid wordt geopteerd, temeer daar in artikel 10, eerste lid, wordt gerefereerd aan de "bijdrage" bedoeld in artikel 9 en er derhalve on-

.../...

zekerheid kan rijzen omtrent de precieze draagwijdte van die verwijzing.

In fine van artikel 9, § 3, schrijve men :
"... vastgesteld in een overeenkomst met die arbeidsgeneeskundige dienst".

Artikel 13.

Deze bepaling komt neer op een intentieverklaring en mist derhalve elk normatief karakter. Zij is daarenboven zonder voorwerp vermits de erin bedoelde Codex over het Welzijn op het Werk nog niet bestaat. Artikel 13 moet bijgevolg uit het ontwerp worden gelicht.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis contient une série de mesures spécifiques dans le domaine de la sécurité et la santé au travail des intérimaires. Ces mesures peuvent être appelées spécifiques, dès lors qu'elles s'écartent sur des points déterminés de la réglementation générale en matière de sécurité et de santé des travailleurs, contenue au Règlement général pour la protection du travail, ou que cette réglementation générale est complétée par des mesures qui concernent exclusivement l'occupation d'intérimaires.

1.2. Le projet règle en premier lieu les obligations, d'une part, de l'utilisateur de l'intérimaire et, d'autre part, de l'entreprise de travail intérimaire, et prévoit des modalités en vue de l'application de la réglementation générale en matière de sécurité et de santé des travailleurs.

Le projet trouve à cette fin son fondement légal dans les articles 19, alinéa 3, 2°, et 26, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

Il peut être inféré de la première disposition législative susvisée que, moyennant le respect des règles de procédure prescrites, le Roi peut déterminer quelles sont les obligations qui, dans le domaine de la santé et de la sécurité des travailleurs, ainsi que dans celui de la

.../...

salubrité du travail et des lieux de travail, incombent respectivement à l'utilisateur et à l'entreprise de travail intérimaire. L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1987 accorde au Roi le pouvoir de "fixer des modalités particulières d'application aux intérimaires de la législation en matière de réglementation et de protection du travail et de jours fériés dont le respect incombe aux entreprises de travail intérimaire".

1.3. Le projet contient en outre une série de mesures spécifiques dans le domaine de la sécurité et de la santé des intérimaires, qui peuvent être considérées plutôt comme étant prises en exécution de l'article 4 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (voir plus spécialement l'article 11 du projet).

L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 dispose que le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Selon l'article 4, alinéa 2, de la même loi, le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait notamment à "la sécurité du travail" et à "la protection de la santé du travailleur au travail".

1.4. Bien que les règles en projet donnent exécution à des dispositions, tant de la loi du 24 juillet 1987 que de la loi du 4 août 1996, le projet prévoit exclusivement un régime de contrôle qui s'inscrit dans le cadre de cette dernière loi et, plus spécifiquement, dans le cadre de

.../...

l'article 80 de celle-ci, disposition qui est d'ailleurs visée au premier alinéa du préambule du projet (1). La raison en est que la loi du 24 juillet 1987 ne prévoit aucune sanction spécifique du non-respect des articles 19 et 26 de cette loi et que ce sont précisément ces articles que le projet tend à mettre en oeuvre. Au surplus, en raison du caractère plutôt restreint de la délégation de compétences au Roi, prévue aux articles 19 et 26 de la loi du 24 juillet 1987, il peut être admis que le projet sous examen préfère un régime de contrôle qui s'inscrit exclusivement dans le cadre de la loi du 4 août 1996.

1.5. Les mesures comprises dans le projet s'analysent également, du moins en ce qui concerne le travail intérimaire, en la transposition dans le droit belge de la directive 91/383/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 juin 1991, visée au troisième alinéa du préambule.

2. Selon l'article 9, § 1er, du projet, le Fonds social pour les intérimaires prend à sa charge, pour chaque travailleur intérimaire occupé, les frais dus pour la gestion centrale du dossier médical. Etant donné que le Fonds susvisé doit être considéré comme un fonds au sens de l'article 1er de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence et qu'il peut être inféré de cette disposition que la fixation des missions de tels fonds

(1) L'article 35 de la loi du 24 juillet 1987 contient, lui-aussi, une délégation au Roi pour désigner les fonctionnaires qui surveillent le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

doit intervenir en règle générale dans une convention collective de travail, à rendre obligatoire par arrêté royal, le Roi ne tient ni de la loi du 24 juillet 1987, ni de la loi du 4 août 1996 un fondement légal suffisant pour charger le Fonds social pour les intérimaires de la mission mentionnée à l'article 9, § 1er, du projet. Il conviendra, dès lors, d'omettre la disposition concernée; de ce fait, il y aura lieu d'adapter la numérotation des autres paragraphes de l'article 9.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Il est d'usage du point de vue de la technique législative, lorsque plusieurs textes de même intensité sont référés au préambule d'un arrêté d'y faire référence dans leur ordre chronologique. Il y aurait lieu, dès lors, d'intervertir les premier et deuxième alinéas du préambule du projet soumis pour avis.

En outre, en ce qui concerne la loi du 4 août 1996, il conviendrait de viser "les articles 4 et 80" et non pas "les articles 2 et 80", mention figurant dans le texte actuel du premier alinéa.

2. Aux quatrième et cinquième alinéas du préambule, il serait préférable de mentionner les dates auxquelles les avis concernés ont été émis. La mention d'une date est

.../...

d'autant plus indiquée en ce qui concerne la mention de l'avis du Conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, que la dénomination de ce Conseil a été modifiée, à partir du 1er octobre 1996, en "Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail" et que l'ancienne dénomination du Conseil concerné ne peut donc plus être utilisée que pour les avis émis avant cette date.

Article 1er.

Dans un souci de clarté, il y aurait lieu d'écrire au début du paragraphe 2 :

"Pour autant que le présent arrêté n'y déroge pas, les dispositions du Règlement général pour la protection du travail ...".

Article 2.

1. La loi du 24 juillet 1987 étant déjà mentionnée avec son intitulé à l'article 1er, § 1er, du projet, il peut suffire d'écrire à la fin de l'article 2, § 2, alinéa 1er "..., visé à l'article 17 de la loi précitée du 24 juillet 1987".

2. Conformément à la loi du 4 août 1996 il conviendrait d'écrire à l'article 2, § 4, alinéa 2 :

.../...

"L'avis du Comité pour la prévention et la protection au travail est demandé ...".

Article 3.

1. Compte tenu des précisions fournies par le fonctionnaire délégué, il y aurait lieu d'écrire au début de l'article 3, § 2, alinéa 1er :

"Si un examen médical est prescrit à l'embauchage par le Règlement général pour la protection du travail, l'entreprise de travail intérimaire remet ...".

2. Selon l'article 3, § 4, le service médical du travail de l'entreprise de travail intérimaire doit, "dans tous les cas", être en possession de toutes les informations nécessaires de manière telle que le médecin du travail de ce service ait un aperçu clair des risques auxquels l'intérimaire a déjà été exposé. Si les auteurs du projet entendent, par cette disposition, imposer des obligations spécifiques, par exemple à l'égard des utilisateurs, voire de l'entreprise de travail intérimaire, il conviendrait de toute évidence de l'inscrire plus clairement dans le texte du projet.

.../...

Article 5.

Il y a manifestement lieu d'inférer de l'article 5, § 4, alinéa 2, que le devoir d'information visé, incombant à l'utilisateur, n'est pas absolu, dès lors que ce devoir n'existe que pour autant que le chef du service de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail et le médecin du travail aient besoin de cette information pour qu'ils s'acquittent efficacement de leurs activités de protection et de prévention au profit de tous les travailleurs. La question se pose de savoir si, en la matière, l'utilisateur sera toujours à même de se faire une opinion valable et si la règle faisant l'objet de la disposition concernée est, de ce fait, effectivement applicable.

Article 9.

1 En ce qui concerne l'article 9, § 1er, il suffira de se reporter à l'observation faite sous le point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

2. L'article 9, § 2, porte sur le versement, par les entreprises de travail intérimaire, d'une "redevance" (Nl. : "bijdrage") au service médical du travail; l'article 9, § 3, par contre, fait état du versement d'un "montant" (Nl. : "bedrag") par l'utilisateur au service médical du travail. L'on n'aperçoit pas pourquoi il n'a pas été opté, sur ce point, pour une plus grande uniformité terminologique, d'autant que l'article 10, alinéa 1er, fait mention de

.../...

la "redevance" visée à l'article 9, et que la portée précise de cette mention pourrait donc être incertaine.

A la fin de l'article 9, § 3, il y aurait lieu d'écrire "... fixé dans un accord avec ce service médical du travail".

Article 13.

Cette disposition revient à une déclaration d'intention et est donc dénuée de tout caractère normatif. Au surplus, elle est sans objet, dès lors que le Code sur le bien-être au travail qui y est visé, n'existe pas encore. Il conviendrait, dès lors, de distraire l'article 13 du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.