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 29 januari 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een centrale preventiedienst voor de sector van de uitzendarbeid", heeft op 2 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 29 janvier 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "visant à établir un service central de prévention pour le secteur du travail intérimaire", a donné le 2 octobre 1997 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het oprichten van een centrale preventiedienst voor de sector van de uitzendarbeid, hierna "de Dienst" genoemd.

Zowel de private uitzendbureaus als de uitzendbureaus van de publieke sector zijn ertoe gehouden bij de Dienst aan te sluiten. Als gevolg van die aansluiting zijn de uitzendbureaus, uitsluitend voor wat de uitzendkrachten betreft, vrijgesteld van de verplichting om een eigen dienst voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen op te richten.

De Dienst wordt opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk en wordt beheerd door vertegenwoordigers van de private uitzendbureaus, de uitzendbureaus van de publieke sector en de uitzendkrachten. Het ontwerp regelt onder meer de bevoegdheden van het aldus samengestelde beheerscomité van de Dienst en bevat bepalingen met betrekking tot de organisatie van de Dienst. Zo bestaat de Dienst uit, eensdeels, een "centrale cel" die bij elk uitzendbureau optreedt en, anderdeels, per uitzendbureau één of meer verbindingspersonen die in hun uitzendbureau belast zijn met het verzekeren van de permanentie van de werking van de Dienst.

Voorts omschrijft het ontwerp de opdrachten van de Dienst. Die opdrachten hebben betrekking op de sensibilisering van uitzendkrachten, adviesverlening naar de uitzendbureaus toe, wetenschappelijk onderzoek en vorming inzake het welzijn op het werk. De kosten welke met het

vervullen van die opdrachten gepaard gaan worden gedekt door een jaarlijkse forfaitaire bijdrage van de aangesloten uitzendbureaus.

Het ontwerp somt tot slot een aantal verplichtingen van de uitzendbureaus op en vermeldt in dat verband onder meer dat de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de verplichtingen die op de gebruiker van de uitzendkrachten rusten op het vlak van de dienst voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

2.1. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat de stellers van het ontwerp daarvoor een rechtsgrond menen te kunnen vinden in de artikelen 19, derde lid, 2°, 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.

2.2. Op grond van artikel 19, derde lid, 2°, van de wet van 24 juli 1987 kan de Koning bepalen welke verplichtingen die voortvloeien uit onder meer de wetgeving of de reglementering inzake de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, evenals inzake de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, respectievelijk op de gebruiker en op het uitzendbureau rusten.

Er valt evenwel op te merken dat in het voorliggend ontwerp geenszins wordt geregeld welke verplichtingen, voortvloeiend uit de voornoemde wetgeving en reglementering, op respectievelijk de gebruiker en het uitzendbureau rusten.

Het ontwerp omschrijft immers uitsluitend verplichtingen welke op de uitzendbureaus rusten naar aanleiding van de oprichting van de meermaals genoemde Dienst en laat zich niet in met de verplichtingen van de gebruiker. Het ontwerp bepaalt trouwens uitdrukkelijk dat geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen van de gebruiker van de uitzendkrachten met betrekking tot de dienst voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen (artikel 17).

Derhalve valt niet goed in te zien hoe de ontworpen regeling een rechtsgrond kan putten uit artikel 19, derde lid, 2°, van de wet van 24 juli 1987, waarin het toch duidelijk gaat om de omschrijving van de wederzijdse verplichtingen van zowel de gebruiker als het uitzendbureau.

2.3. 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.

De parlementaire voorbereiding van artikel 26, eerste lid, van de wet van 24 juli 1987, doen ervan blijken dat die bepaling de Koning bevoegd heeft willen maken om de modaliteiten van de toepassing van de erin vermelde wetgeving te regelen, doch niet om af te wijken van de principes welke aan die wetgeving ten grondslag liggen (1).

---

(1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1986-1987, nr. 762/4, 9-10.

De op de werkgever rustende verplichting om zelf een Dienst voor Preventie en Bescherming op het werk op te richten en de mogelijkheid waarover de werkgever beschikt om, in voorkomend geval, samen met andere werkgevers een gemeenschappelijke dienst van die aard op te richten, moeten worden beschouwd als principes welke in de desbetreffende wetten zijn vervat (1) en waaraan bijgevolg de Koning geen afbreuk kan doen met toepassing van artikel 26, eerste lid, van de wet van 24 juli 1987.

Door evenwel de betrokken werkgevers vrij te stellen van de verplichting om, voor wat de uitzendkrachten betreft, een eigen dienst voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen op te richten en hen tegelijk ertoe te verplichten om zich aan te sluiten bij een centrale preventiedienst (2), doet de ontworpen regeling afbreuk aan de voornoemde principes.

Het ontwerp doet derhalve meer dan het vaststellen van louter een aantal regels omtrent de toepassing van de

---

(1) In casu gaat het om de vroegere wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen (zie artikel 1, § 4, van die wet) en om de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (inzonderheid de artikelen 33, § 1, en 38 van die wet).

(2) Vermits de centrale preventiedienst onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk zou worden opgericht rijst trouwens de vraag hoe de verplichte aansluiting bij die dienst te verzoenen valt met het grondwettelijk gewaarborgd beginsel van de vrijheid van vereniging.

desbetreffende wetgeving en kan om die reden evenmin een voldoende rechtsgrond putten uit artikel 26, eerste lid, van de wet van 24 juli 1987.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat geen van de wetsbepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt.

Het is dan ook de vraag of de stellers van het ontwerp niet beter zouden overwegen om, veeleer dan een centrale preventiedienst op te richten, de bestaande wettelijke mogelijkheden inzake de oprichting van een gemeenschappelijke preventiedienst uit te putten (1) teneinde op die wijze de aan het ontwerp ten grondslag liggende doelstellingen te realiseren. In dat geval zal de ontworpen regeling uiteraard op een andere manier moeten worden geconcipieerd, wat een algehele herziening van de tekst van het ontwerp impliceert.

---

(1) Zie in dat verband de bevoegdheden welke werden gedelegeerd aan de Koning in de artikelen 1, § 4, a), tweede en derde lid, van de wet van 10 juni 1952, en 38 van de wet van 4 augustus 1996.

1. Le projet d’arrêté royal soumis pour avis tend à établir un service central de prévention pour le secteur du travail intérimaire, dénommé ci-après "le Service".

Tant les entreprises intérimaires privées que les entreprises intérimaires du secteur public sont tenues de s’affilier au Service. Par cette affiliation, les entreprises intérimaires sont dispensées, exclusivement pour ce qui concerne les travailleurs intérimaires, de l’obligation d’organiser leur propre service de sécurité, de santé et d’embellissement des lieux de travail.

Le Service est créé sous la forme d’une association sans but lucratif et géré par des représentants des bureaux intérimaires privés, des bureaux intérimaires pour le secteur public et des intérimaires. Le projet règle entre autres les attributions du comité de gestion, ainsi constitué, du service et comporte des dispositions relatives à l’organisation du Service. C’est ainsi que le Service se compose, d’une part, d’une "cellule centrale" intervenant chez chacune des entreprises de travail intérimaire et, d’autre part, pour chaque entreprise de travail intérimaire, une ou plusieurs personnes de liaison, chargées dans leur propre entreprise de travail intérimaire d’assurer la permanence du Service.

Le projet définit en outre les missions du Service. Ces missions consistent dans la sensibilisation des intérimaires, à conseiller les entreprises de travail intérimaire, dans la recherche scientifique et dans la formation en matière de bien-être au travail. Les coûts résultant de l’accomplissement de ces missions sont couverts par une cotisation forfaitaire annuelle versée par les entreprises intérimaires affiliées.

Enfin, le projet énumère plusieurs obligations des entreprises de travail intérimaire et mentionne notamment à ce sujet que les règles en projet n'affectent pas les obligations de l'utilisateur des travailleurs intérimaires concernant le service de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

2.1. Il ressort du premier alinéa du préambule que les auteurs du projet croient pouvoir trouver un 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.

2.2. Sur la base de l'article 19, alinéa 3, 2°, de la loi du 24 juillet 1987, le Roi peut déterminer quelles sont les obligations résultant notamment de la législation ou de la réglementation relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs ainsi qu'à la salubrité du travail et des lieux de travail, qui incombent respectivement à l'utilisateur et à l'entreprise de travail intérimaire.

Il convient toutefois d'observer que le présent projet ne détermine aucunement quelles sont les obligations, résultant de la législation et de la réglementation susvisées qui incombent respectivement à l'utilisateur et à l'entreprise de travail intérimaire. En effet, le projet définit exclusivement les obligations incombant aux entreprises de travail intérimaire à l'occasion de la création du Service susvisé et ne se consacre aucunement aux obligations de l'utilisateur. Le projet dispose d'ailleurs expressément

qu'il n'affecte pas les obligations de l'utilisateur des travailleurs intérimaires concernant le service de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (article 17).

L'on n'aperçoit guère, dès lors, comment les règles en projet peuvent tenir un fondement légal de l'article 19, alinéa 3, 2°, de la loi du 24 juillet 1987, qui a manifestement trait, en tout cas, à la définition des obligations mutuelles tant de l'utilisateur que de l'entreprise de travail intérimaire.

2.3. 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.

Il appert des travaux préparatoires de l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1987, que cette disposition entendait habiliter le Roi à régler les modalités d'application de la législation qui y est mentionnée, mais non à déroger aux principes qui sont à la base de cette législation (1).

L'obligation incombant à l'employeur de créer lui-même un Service de prévention et de protection au travail, et la faculté dont l'employeur dispose de procéder, le cas

---

(1) Doc. Chambre des représentants, 1986-1987, n° 762/4, 9-10.

échéant, conjointement avec d'autres employeurs à la création d'un service commun de ce type, doivent être considérées comme des principes inscrits dans les lois concernées (1) et auxquels le Roi ne peut donc pas déroger en faisant application de l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1987.

Toutefois, en dispensant les employeurs concernés de l'obligation, en ce qui concerne les travailleurs intérimaires, de créer un service propre de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, tout en les contraignant à s'affilier à un service central de prévention (2), les règles en projet portent atteinte aux principes susvisés.

Le projet va donc au-delà de la simple fixation d'un nombre de modalités d'exécution de la législation concernée et, ne peut pas davantage, pour ce motif, tenir un fondement légal suffisant de l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1987.

---

(1) Il s'agit de la loi plus ancienne du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail (voir l'article 1er, § 4, de cette loi) et de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (notamment les articles 33, § 1er, et 38 de cette loi).

(2) Dès lors que le service central de prévention serait créé sous la forme d'une association sans but lucratif, la question se pose d'ailleurs de savoir comment l'affiliation obligatoire à ce service peut se concilier avec le principe, garanti par la Constitution, de la liberté d'association.

3. Il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions législatives visées au premier alinéa du préambule ne procure un fondement légal aux règles en projet.

La question se pose, dès lors, de savoir si les auteurs du projet ne devraient pas, de préférence, envisager, plutôt que la création d'un service central de prévention, d'épuiser les possibilités légales existantes en matière de création d'un service commun de prévention (1), afin de réaliser de cette façon les objectifs qui fondent le projet. Dans cette hypothèse, il y aurait évidemment lieu de concevoir différemment les règles en projet, ce qui implique une révision intégrale du texte du projet.

---

(1) Voir à ce sujet les pouvoirs délégués au Roi par les articles 1er, § 4, a), alinéas 2 et 3, de la loi du 10 juin 1952, et 38 de la loi du 4 août 1996.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	J. DE BRABANDERE,	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 Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

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

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

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,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE