

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 16 maart 1998 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1) een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk" (L. 27.515/1),
- 2) een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk" (L. 27.516/1),

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 16 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1) un projet d'arrêté royal "relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail" (L. 27.515/1),
- 2) un projet d'arrêté royal "relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail" (L. 27.516/1),

3) een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk" (L. 27.517/1),

4) een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van diverse bepalingen van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming" (L. 27.518/1),

heeft op 18 maart 1998 het volgende advies gegeven :

3) un projet d'arrêté royal "relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail" (L. 27.517/1),

4) un projet d'arrêté royal "abrogeant diverses dispositions du règlement général pour la protection du travail" (L. 27.518/1),

a donné le 18 mars 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In de adviesaanvragen betreffende de vier voornoemde ontwerpen van koninklijk besluit wordt een motivering vermeld die identiek is en die luidt als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat deze besluiten in werking moeten treden op 1 april 1998, zoals bepaald door artikel 101 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd door artikel 54 en artikel 121 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling. Het is onontbeerlijk dat deze besluiten tijdig zouden gepubliceerd kunnen worden in het Belgisch Staatsblad, om te vermijden dat de werking van de bestaande diensten in de ondernemingen zou worden verstoord en om er voor te zorgen dat de werkgevers en de verschillende andere betrokkenen zich aan de nieuwe reglementering kunnen aanpassen."

Alhoewel er tussen de vier voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit een onmiskenbaar verband bestaat, zal niettemin de aangehaalde motivering op elk van hen op zinvolle wijze moeten kunnen worden betrokken.

Het is de vraag of dat wel het geval is.

Zo is de datum van 1 april 1998 waaraan in de motivering wordt gerefereerd, ongetwijfeld relevant voor de ontwerpen die betrekking hebben op de diensten voor

.../...

preventie en bescherming (L. 27.516/1 en L. 27.517/1) en, in samenhang hiermee, voor het ontwerp dat de overeenkomstige opheffingsbepalingen van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (A.R.A.B.) bevat (L. 27.518/1), doch is de relevantie van de verwijzing naar de datum van 1 april 1998 niet of veel minder duidelijk voor wat betreft het ontwerp inzake de risicobeheersing in de onderneming (L. 27.515/1), ermee rekening houdend dat de desbetreffende bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, reeds met ingang van 1 oktober 1996 uitwerking hebben gekregen.

In dat verband dient de Raad van State, afdeling wetgeving, er dan ook de aandacht op te vestigen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de

.../...

steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De vier voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit bevatten maatregelen waarover de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk overeenkomstig artikel 95 van de wet van 4 augustus 1996 advies dient te geven.

Uit het advies dat de voornoemde Raad op 2 maart 1998 heeft uitgebracht valt af te leiden dat hem niet alle onderdelen van de ontworpen regeling zijn voorgelegd. Met name heeft die Raad niet de gelegenheid gehad zich uit te spreken over de bijlagen bij het ontwerp betreffende de interne diensten (L. 27.516/1), noch over het ontwerp dat de opheffingsbepalingen van het A.R.A.B. bevat (L. 27.518/1). De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat die teksten niet voor advies aan de Hoge Raad werden voorgelegd.

Derhalve zal de regering de voornoemde teksten alsnog voor advies aan de Hoge Raad moeten toezenden, teneinde aldus te voorkomen dat de ontworpen regeling wegens het niet nakomen van een bij wet verplicht gesteld

.../...

vormvoorschrift door de rechter nietig of onverbindend zou worden verklaard.

De hierna volgende opmerkingen moeten dan ook worden geacht te zijn gemaakt onder het voorbehoud dat de Hoge Raad alsnog de gelegenheid wordt geboden te adviseren over de bijlagen bij het ontwerp L. 27.516/1 en over de tekst van het ontwerp L. 27.518/1.

Mochten daarenboven, als gevolg van de raadpleging van de Hoge Raad, nog substantiële wijzigingen worden aangebracht in de tekst van de ontwerpen zoals die voor advies aan de afdeling wetgeving zijn voorgelegd, dan zullen de desbetreffende ontwerpen, wat dat betreft, opnieuw voor advies aan de afdeling wetgeving moeten worden toegezonden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.515/1

Het ontwerp L. 27.515/1 omschrijft de verplichtingen van de werkgevers op het vlak van de risicobeheersing in de onderneming. Het bevat met name de nadere concretisering van de algemene preventiebeginselen die in artikel 5 van de wet van 4 augustus 1996 worden opgesomd (1).

(1) Het ontwerp heeft niettemin op het algemeen risico-beheer betrekking, en bevat niet zozeer maatregelen ter voorkoming van "specifieke risicosituaties" in de zin van artikel 5, § 3, van de wet van 4 augustus 1996. De laatstgenoemde wetsbepaling strekt het ontwerp bijgevolg niet tot rechtsgrond.

Een groot aantal bepalingen van het ontwerp herneemt, in al dan niet gewijzigde vorm, reeds bestaande bepalingen van het A.R.A.B. (zie inzonderheid de artikelen 13 en volgende van het ontwerp).

De aldus ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen op te leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (1).

Het volstaat derhalve op het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp L. 27.515/1 te schrijven : "... , inzonderheid op artikel 4, eerste lid;".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.516/1

1. Het ontwerp L. 27.516/1 regelt de oprichting en de werking van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, alsmede het statuut van de preventieadviseurs die aan een dergelijke dienst zijn verbonden.

(1) Tijdens de parlementaire bespreking van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996 stelde de bevoegde minister dat "... artikel 4 niet zozeer tot doel heeft de basisdoelstellingen van een welzijnsbeleid vast te stellen, maar wel de bevoegdheden van de Koning in dit verband af te bakenen" (Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-318/3, p. 18).

Onverminderd de opmerkingen welke onder de punten 2 en 4 worden geformuleerd, put de Koning de daartoe vereiste bevoegdheid uit de artikelen 33, § 3, 39, eerste lid, en 41 van de wet van 4 augustus 1996.

Artikel 33, § 3, van de voornoemde wet bepaalt immers dat de Koning de nadere regelen vaststelt betreffende de werking, de vereiste bekwaamheden en de opdrachten van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, terwijl Hij luidens artikel 39, eerste lid, van die wet, de voorwaarden bepaalt waaraan de personen die de functie van preventieadviseur uitoefenen, moeten voldoen. Artikel 41 van dezelfde wet, tot slot, draagt het de Koning op de maatregelen vast te stellen om de samenwerking te bevorderen tussen de in dat artikel opgesomde afdelingen en diensten.

Het volstaat derhalve op het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp L. 27.516/1 te schrijven : "..., inzonderheid op de artikelen 33, § 3, 39, eerste lid, en 41;".

2. Artikel 20 van het ontwerp bevat een aantal proceduriële voorschriften op het vlak van de aanstelling, de vervanging en de verwijdering van de preventieadviseurs.

Ofschoon nog valt aan te nemen dat die proceduriële voorschriften neerkomen op de nadere regeling van de werking, de bekwaamheden en de opdrachten van de interne dienst, als bedoeld in artikel 33, § 3, van de wet van

.../...

4 augustus 1996, kunnen die voorschriften evenwel niet inhouden dat ermee de handelingsvrijheid van de werkgever op het vlak van de aanstelling, de vervanging en de verwijdering van de preventieadviseur wordt ingeperkt op een wijze die de wetgever blijkbaar niet voor ogen heeft gestaan (1).

Nochtans wordt een dergelijke inperking doorgevoerd in artikel 20 van het ontwerp, in de mate dat daar aan de met het toezicht belaste ambtenaar de bevoegdheid wordt verleend om een "bindend advies" uit te brengen over het "geschil" omtrent de aanstelling, de vervanging of de verwijdering van de preventieadviseur. Daar evenwel de wet van 4 augustus 1996 niet de mogelijkheid biedt om een bindend advies op te leggen, staat het niet aan de Koning daarin te voorzien.

Daarenboven moet worden opgemerkt dat, indien het de bedoeling zou zijn om het voorwerp van het beroep bij de arbeidsrechtbank te beperken tot het advies van de met het

(1) De wetgever heeft enkel bepaald dat de preventieadviseurs in beginsel "tot het personeel van de werkgever" moeten behoren (artikel 42) en dat zij "hun opdracht in volledige onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever en de werknemers" moeten vervullen (artikel 43).

toezicht belaste ambtenaar (1), zulks zou neerkomen op een ontoelaatbare inperking van de mogelijkheid waarover de werkgevers, de werknemers en hun organisaties beschikken om de in artikel 79, 1°, van de wet, bedoelde vordering bij de arbeidsrechtbanken in te stellen "tot beslechting van alle geschillen in verband met de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan".

3. Aan de Raad van State is meegedeeld dat afdeling IV van het ontwerp uitsluitend voorschriften bevat welke gelden t.a.v. de personen die de functie van preventieadviseur uitoefenen en die te onderscheiden vallen van de werkgevers die met toepassing van artikel 39, tweede lid, van de wet van 4 augustus 1996 zelf de functie van preventieadviseur vervullen. Met de betrokken bepalingen wordt derhalve geen uitvoering gegeven aan de laatstgenoemde wetsbepaling.

Daar evenwel sommige artikelen van de betrokken afdeling van het ontwerp eveneens kunnen worden toegepast op de in artikel 39, tweede lid, van de wet, bedoelde werkgevers (zie inzonderheid artikel 21), zou de rechtszekerheid ermee zijn gebaat door op een meer expliciete wijze in het

(1) Er zou, bij het stilzwijgen van de tekst van het ontwerp op dat vlak, inderdaad kunnen worden getwijfeld aan het precieze voorwerp van het bij de arbeidsrechtbanken in te stellen beroep. Met name kan men zich afvragen of het de bedoeling is om dat beroep nog op het gehele geschil inzake de aanstelling, de vervanging of de verwijdering van de preventieadviseur betrekking te laten hebben, dan wel uitsluitend op het "advies" van de met het toezicht belaste ambtenaar.

ontwerp aan te geven dat daarin uitsluitend de in artikel 39, eerste lid, van de wet, bedoelde preventieadviseurs worden beoogd.

4. Artikel 26 van het ontwerp, dat de geschillen betreft "betreffende de werkelijkheid van (de) onafhankelijkheid" van de preventieadviseur, verleent eveneens aan de met het toezicht belaste ambtenaar de bevoegdheid om die geschillen te beslechten door middel van een "bindend advies".

Het beslechten van dergelijke geschillen dient evenwel, blijkens het reeds geciteerde artikel 79, 1°, van de wet van 4 augustus 1996, uitsluitend zaak te blijven van de arbeidsrechtbanken. De Koning kan hieraan geen afbreuk doen door in een bindende adviesbevoegdheid van de met het toezicht belaste ambtenaar te voorzien.

Zoals reeds onder punt 2 werd opgemerkt m.b.t. de "bindende advisering" door de met het toezicht belaste ambtenaar over de aanstelling, de vervanging en de verwijdering van de preventieadviseur, is in het door artikel 26 van het ontwerp bedoelde geval evenmin duidelijk welk het precieze voorwerp is van het beroep bij de arbeidsrechtbank.

5.1. Luidens artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp L. 27.516/1, worden de werkgevers ondergebracht in een bepaalde groep "rekening houdend met de meest recente

algemene systematische bedrijfsindeling in de Europese Gemeenschappen".

De indeling in groepen is van een kapitale betekenis voor de concrete toepassing van de ontworpen regeling. Het is dan ook van groot praktisch belang dat de bestemmingen van de norm er vlug, en op een voldoende duidelijke wijze, op de hoogte van kunnen raken tot welke groep van werkgevers zij behoren. Een vage verwijzing in de zin van artikel 3, § 2, eerste lid, voldoet daar uiteraard niet aan en vormt zelfs een mogelijke bron van rechts-onzekerheid, daar bijvoorbeeld niet altijd duidelijk zal zijn welke versie van de bedrijfsindeling op een bepaald ogenblik "de meest recente" is.

Teneinde de kenbaarheid van het bepaalde in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp, te verhogen, zou op zijn minst moeten worden aangegeven waar of hoe de betrokken bedrijfsindeling kan worden geconsulteerd en zou deze alleszins op een meer precieze manier moeten worden omschreven.

5.2. Nog in artikel 3, § 2, moet in het tweede lid worden geschreven : "Indien een technische bedrijfseenheid, bedoeld in artikel 35, § 3, van de wet, moet worden ingedeeld in één van de groepen ...".

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.517/1

1. Het ontwerp L. 27.517/1 regelt de oprichting en de werking van de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, alsmede het statuut van de preventieadviseurs die aan een dergelijke dienst zijn verbonden.

De Koning vindt daartoe in beginsel een voldoende rechtsgrond in, eensdeels, artikel 41 van de wet van 4 augustus 1996 en, anderdeels, artikel 40, § 3, van die wet.

Artikel 41 van de voornoemde wet draagt het de Koning op de maatregelen vast te stellen om de samenwerking te bevorderen tussen de in dat artikel opgesomde afdelingen en diensten. Artikel 40, § 3, van dezelfde wet, belast de Koning ermee de voorwaarden vast te stellen waaronder en de nadere regelen te bepalen volgens welke een externe dienst kan worden erkend. Tevens dient Hij de regelen betreffende de organisatie, de opdrachten en het juridisch statuut van die dienst vast te stellen, evenals die betreffende de bekwaamheden van de preventieadviseurs.

Het volstaat derhalve op het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp L. 27.517/1 te schrijven : "... , inzonderheid op de artikelen 40, § 3, en 41;".

.../...

2. Wat de artikelen 32 en 33 van het ontwerp L. 27.517/1 en het in die artikelen opgezette systeem van "bindende" advisering betreft, mag worden volstaan met een verwijzing naar de bezwaren die daaromtrent werden geformuleerd onder de punten 2 en 4 van de opmerkingen bij het ontwerp L. 27.516/1.

In samenhang hiermee zal ook de verwijzing naar het "advies ... in het kader van de toepassing van artikel 33" in artikel 44, tweede lid, 5°, van het ontwerp L. 27.517/1, moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.518/1

Het ontwerp L. 27.518/1 regelt de opheffing van de bepalingen van het A.R.A.B. die worden vervangen door of die overbodig geworden zijn als gevolg van de voornoemde ontwerpen L. 27.515/1 tot L. 27.517/1.

De rechtsgrond voor het ontwerp L. 27.518/1 kan dan ook worden gevonden in de bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 die de ontwerpen L. 27.515/1 tot L. 27.517/1 tot rechtsgrond strekken.

Men schrijve derhalve in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp L. 27.518/1 : "... inzonderheid op de artikelen 4, eerste lid, 33, § 3, 39, eerste lid, 40, § 3, en 41;".

.../...

GEMEENSCHAPPELIJKE OPMERKINGEN

1. De Nederlandse en de Franse tekst van de voor advies voorgelegde ontwerpen van besluit zijn niet steeds met elkaar in overeenstemming.

Bij wijze van voorbeeld kan onder meer op de volgende discordanties worden gewezen :

- wat het ontwerp L. 27.516/1 betreft : artikel 8, tweede lid (Ned. : "... kunnen ... worden uitgeoefend"; Fr. : "... sont exécutées ..."); artikel 11, § 3 (Ned. : "ondernemingen"; Fr. : "employeurs"); artikel 14, laatste lid (Ned. : "... die niet behoren tot de interne dienst, ..."; Fr. : "... qui ne font pas partie du service externe ...");
- wat het ontwerp L. 27.517/1 betreft : artikel 3, eerste lid (Ned. : "... of die beslist van interne dienst te veranderen ..."; Fr. : "... soit de changer de service ...").

Het spreekt voor zich dat de stellers van de vier ontwerpen zullen moeten nagaan of de Nederlandse en de Franse tekst ervan ook op nog andere plaatsen beter op elkaar moeten worden afgestemd en dat de discordanties die de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft vermeld niet als limitatief kunnen worden beschouwd.

.../...

2. Wat de verwijzing naar het advies van de Raad van State betreft in de aanhef van de vier ontwerpen, mag worden opgemerkt dat het gebruikelijk is die verwijzing te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 18 maart 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State;"

3. De bepalingen van de ontwerpen L. 27.515/1 tot L. 27.517/1 zullen worden ingevoegd in de Codex over het welzijn op het werk (1).

Dergelijke invoegingen zijn niet nieuw.

De voormelde Codex heeft tot op heden evenwel nog niet de rechtskracht van een verordenende tekst gekregen.

(1) Zie resp. artikel 32 van het ontwerp L. 27.515/1, artikel 29 van het ontwerp L. 27.516/1 en artikel 52 van het ontwerp L. 27.517/1. In de inleidende zin van artikel 32 van het ontwerp L. 27.515/1 lijkt wel te moeten worden verwezen naar de "artikelen 1 tot 30" in plaats van naar de "artikelen 1 tot 24".

Gelet op de steeds meer frequente invulling die aan de Codex wordt gegeven, zal de regering zich erover moeten beraden of aan die Codex niet beter een formeel-verordenende waarde wordt toegekend onder de vorm van een vaststelling bij koninklijk besluit. Dergelijke vaststelling zou immers de kenbaarheid van de regelgeving en derhalve de rechtszekerheid ten goede kunnen komen.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Les demandes d'avis relatives aux quatre projets susvisés d'arrêté royal mentionnent une motivation identique, qui est formulée comme suit :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat deze besluiten in werking moeten treden op 1 april 1998, zoals bepaald door artikel 101 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd door artikel 54 en artikel 121 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling. Het is onontbeerlijk dat deze besluiten tijdig zouden gepubliceerd kunnen worden in het Belgisch Staatsblad, om te vermijden dat de werking van de bestaande diensten in de ondernemingen zou worden verstoord en om er voor te zorgen dat de werkgevers en de verschillende andere betrokkenen zich aan de nieuwe reglementering kunnen aanpassen.".

Bien qu'il existe un lien indéniable entre les quatre projets d'arrêté royal soumis pour avis, la motivation précitée devra néanmoins pouvoir s'appliquer de manière pertinente à chacun d'eux.

La question se pose de savoir si tel est effectivement le cas.

C'est ainsi qu'il est hors de doute que la date du 1er avril 1998, visée dans la motivation, est pertinente pour les projets qui sont relatifs aux services de

.../...

prévention et de protection (L. 27.516/1 et L. 27.517/1) et, par connexité, pour le projet contenant les dispositions abrogatoires correspondantes du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) (L. 27.518/1), mais la pertinence de la référence à la date du 1er avril 1998 n'apparaît nullement, ou n'apparaît que dans une moindre mesure, en ce qui concerne le projet relatif à la gestion des risques dans l'entreprise (L. 27.515/1), compte tenu du fait que les dispositions concernées de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail produisent leurs effets dès le 1er octobre 1996.

A ce sujet, le Conseil d'Etat, section de législation, se doit dès lors de souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

.../...

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Les quatre projets d'arrêté royal soumis pour avis contiennent des mesures sur lesquelles, conformément à l'article 95 de la loi du 4 août 1996, le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail doit émettre un avis.

Il peut être inféré de l'avis que ce Conseil a émis le 2 mars 1998 que tous les éléments des règles en projet ne lui furent pas soumis. C'est ainsi que le Conseil n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur les annexes du projet relatif aux services internes (L. 27.516/1), ni sur le projet comportant les dispositions abrogatoires du R.G.P.T. (L. 27.518/1). Le fonctionnaire délégué a confirmé que ces textes n'ont pas été soumis pour avis au Conseil supérieur.

Le gouvernement devra dès lors encore adresser les textes susvisés pour avis au Conseil supérieur, afin de prévenir ainsi que les règles en projet ne soient déclarées nulles ou non obligatoires par le juge, pour non-respect d'une formalité imposée par la loi.

Les observations ci-après doivent donc être réputées être formulées sous la réserve que le Conseil supérieur se voie encore offrir l'occasion d'émettre son

.../...

avis sur les annexes du projet L. 27.516/1 et sur le texte du projet L. 27.518/1.

Si en outre, à la suite de la consultation du Conseil supérieur, des modifications substantielles devaient encore être apportées au texte des projets tels qu'ils ont été soumis pour avis à la section de législation, il y aura lieu de soumettre une nouvelle fois, sur ce point, les projets concernés à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU PROJET L. 27.515/1

Le projet L. 27.515/1 définit les obligations des employeurs sur le plan de la gestion des risques dans l'entreprise. Il concrétise davantage notamment les principes généraux en matière de prévention, énumérés à l'article 5 de la loi du 4 août 1996 (1).

Un grand nombre de dispositions du projet reproduit, sous une forme modifiée ou non, des dispositions existantes du R.G.P.T. (voir plus spécialement les articles 13 et suivants du projet).

(1) Le projet porte néanmoins sur la gestion générale des risques et ne contient pas spécifiquement des mesures de prévention de "situations à risques spécifiques" au sens de l'article 5, § 3, de la loi du 4 août 1996. Cette dernière disposition législative ne procure donc pas de fondement légal au projet.

Les règles ainsi projetées trouvent leur fondement légal à l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996, qui accorde au Roi le pouvoir d'imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (1).

Il suffit, dès lors, d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule du projet L. 27.515/1 : "... , notamment l'article 4, alinéa 1er;".

EXAMEN DU PROJET L. 27.516/1

1. Le projet L. 27.516/1 règle la création et le fonctionnement du service interne pour la prévention et la protection du travail, ainsi que le statut des conseillers en prévention qui sont attachés à un tel service.

Sans préjudice des observations formulées sous les points 2 et 4, le Roi tient le pouvoir requis à cet effet des articles 33, § 3, 39, alinéa 1er, et 41 de la loi du 4 août 1996.

(1) Lors des travaux préparatoires du projet de loi qui a abouti à la loi du 4 août 1996, le ministre compétent a déclaré que "... l'article 4 vise moins à définir les objectifs de base d'une politique de bien-être qu'à délimiter les pouvoirs du Roi en la matière (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-318/3, p. 18).

En effet, l'article 33, § 3, de la loi susvisée dispose que le Roi fixe les modalités de fonctionnement, les compétences requises et les missions du service interne de prévention et de protection au travail, tandis que, selon l'article 39, alinéa 1er, de cette loi, Il détermine les conditions auxquelles les personnes qui exercent la fonction de conseiller en prévention doivent satisfaire. Enfin, l'article 41 de la même loi charge le Roi d'arrêter les mesures en vue de promouvoir la coopération entre les sections et services énumérés dans cet article.

Il suffit, dès lors, d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule du projet L. 27.516/1 : "... notamment les articles 33, § 3, 39, alinéa 1er, et 41;".

2. L'article 20 du projet contient un nombre de prescriptions réglant la procédure en matière de désignation, de remplacement et d'éloignement des conseillers en prévention.

Bien que l'on puisse encore admettre que ces prescriptions en matière de procédure s'analysent en une précision des modalités de fonctionnement, des compétences et des missions du service interne, visées à l'article 33, § 3, de la loi du 4 août 1996, ces prescriptions ne peuvent cependant impliquer que la liberté d'action de l'employeur dans le domaine de la désignation, du remplacement et de l'éloignement du conseiller en prévention soit limitée d'une

.../...

manière que le législateur n'a manifestement pas envisagée (1).

Pareille limitation est cependant opérée à l'article 20 du projet, dans la mesure où le fonctionnaire chargé de la surveillance se voit accorder le pouvoir d'émettre un "avis contraignant" sur le "différend" relatif à la désignation, au remplacement ou à l'éloignement du conseiller en prévention. Toutefois, la loi du 4 août 1996 n'offrant pas la possibilité d'imposer un avis contraignant, il n'appartient pas au Roi de la prévoir.

Force est d'observer, en outre, que si l'intention était de restreindre l'objet du recours devant le tribunal du travail à l'avis du fonctionnaire chargé de la surveillance (2), cela reviendrait à une limitation intolérable de la faculté dont disposent les employeurs, les travailleurs et leurs organisations, d'intenter devant les tribunaux du travail, l'action visée à l'article 78, 1°, de la loi,

(1) Le législateur a disposé uniquement que les conseillers en prévention doivent en principe faire partie "du personnel de l'employeur" (article 42) et qu'ils doivent remplir "leur mission en toute indépendance vis-à-vis de l'employeur et des travailleurs" (article 43).

(2) Face au silence du texte sur ce point, l'on pourrait effectivement avoir des doutes quant à l'objet précis du recours à former devant les tribunaux du travail. L'on peut notamment se demander si l'intention est de faire encore porter ce recours sur l'ensemble du litige concernant la désignation, le remplacement ou l'éloignement du conseiller en prévention, ou exclusivement sur l'"avis" du fonctionnaire chargé de la surveillance.

"tendant à trancher tout différend relatif à l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution".

3. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que la section IV du projet comporte exclusivement des prescriptions applicables aux personnes qui exercent les fonctions de conseiller en prévention et qui sont à distinguer des employeurs assumant eux-mêmes la fonction de conseiller en prévention en application de l'article 39, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996. Les dispositions concernées ne constituent donc pas une mise en oeuvre de cette dernière disposition législative.

Toutefois, dès lors que certains articles de la section concernée du projet peuvent également être appliqués aux employeurs visés à l'article 39, alinéa 2, de la loi (voir notamment l'article 21), il y aurait lieu, par souci de la sécurité juridique, d'indiquer de manière plus explicite dans le projet que ces articles se rapportent exclusivement aux conseillers en prévention visés à l'article 39, alinéa 1er, de la loi.

4. L'article 26 du projet, qui est relatif aux "différends concernant la réalité de (l')indépendance" du conseiller en prévention, accorde également au fonctionnaire chargé de la surveillance le pouvoir de trancher ces différends par un "avis contraignant".

.../...

Toutefois, en vertu de l'article 79, 1°, précité, de la loi du 4 août 1996, les différends de l'espèce doivent continuer à ressortir exclusivement aux tribunaux du travail. Le Roi ne peut pas y déroger en accordant au fonctionnaire chargé de la surveillance une compétence consultative obligatoire.

Ainsi qu'il a déjà été observé sous le point 2 en ce qui concerne l'"avis obligatoire" à émettre par le fonctionnaire chargé de la surveillance pour ce qui concerne la désignation, le remplacement et l'éloignement du conseiller en prévention, l'on n'aperçoit pas davantage, dans le cas visé par l'article 26 du projet, quel est l'objet précis du recours devant le tribunal du travail.

5.1. Selon l'article 3, § 2, alinéa 1er, du projet L. 27.516/1, les employeurs sont classés dans un groupe déterminé "tenant compte de la classification des entreprises la plus récente dans l'Union européenne".

Le classement en groupes revêt un intérêt capital pour l'application concrète des règles en projet. Il est dès lors particulièrement important du point de vue pratique que les destinataires de la norme puissent être informés rapidement et d'une manière suffisamment claire du groupe auquel ils appartiennent. Une mention vague comme celle de l'article 3, § 2, alinéa 1er, ne suffit évidemment pas et constitue même une source possible d'insécurité juridique, dès lors qu'il ne sera pas toujours évident, par exemple, de

.../...

déterminer quelle version de la classification des entreprises est, à un moment déterminé, "la plus récente".

Afin d'assurer une plus grande accessibilité de l'article 3, § 2, alinéa 1er, du projet, il conviendrait, à tout le moins, d'indiquer où ou comment la classification des entreprises concernées peut être consultée et il y aurait lieu, en tout état de cause, de définir celle-ci d'une manière plus précise.

5.2. Toujours à l'article 3, § 2, l'on écrira à l'alinéa 2 : "Si une unité technique d'exploitation, visée à l'article 35, § 3, de la loi, doit être classée dans l'un des groupes mentionnés au § 1er ...".

EXAMEN DU PROJET L. 27.517/1

1. Le projet L. 27.517/1 règle la création et le fonctionnement du service externe pour la prévention et la protection au travail, ainsi que le statut des conseillers en prévention qui sont attachés à un tel service.

A cet effet, le Roi tient en principe un fondement légal suffisant, d'une part, de l'article 41 de la loi du 4 août 1996 et, d'autre part, de l'article 40, § 3, de cette loi.

L'article 41 de la loi précitée charge le Roi d'arrêter les mesures en vue de promouvoir la coopération entre les sections et services énumérés dans cet article.

.../...

L'article 40, § 3, de la même loi charge le Roi de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe peut être agréé. Il fixe également les règles concernant son organisation, ses missions et son statut juridique ainsi que celles concernant les compétences des conseillers en prévention.

Il suffit, dès lors, d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule du projet L. 27.517/1 : "... , notamment les articles 40, § 3, et 41;".

2. En ce qui concerne les articles 32 et 33 du projet L. 27.517/1 et le système d'avis "contraignants" organisé par ces articles, il peut suffire de se référer aux objections formulées à ce sujet sous les points 2 et 4 des observations relatives au projet L. 27.516/1.

Dans ce contexte, il y aura lieu d'adapter également la mention de l'"avis dans le cadre de l'application de l'article 33", figurant à l'article 44, alinéa 2, 5°, du projet L. 27.517/1.

EXAMEN DU PROJET L. 27.518/1

Le projet L. 27.518/1 règle l'abrogation des dispositions du R.G.P.T. qui sont remplacées par les projets L. 27.515/1 à L. 27.517/1, susvisés, ou qui sont devenues superflues à la suite de ces projets.

.../...

Le fondement légal du projet L. 27.518/1 peut être trouvé, dès lors, dans les dispositions de la loi du 4 août 1996, qui procure le fondement légal aux projets L. 27.515/1 à L. 27.517/1.

L'on écrira donc au premier alinéa du préambule du projet L. 27.518/1 : "... notamment les articles 4, alinéa 1er, 33, § 3, 39, alinéa 1er, 40, § 3, et 41;".

OBSERVATIONS COMMUNES

1. La concordance entre le texte français et le texte néerlandais des projets d'arrêtés soumis pour avis n'est pas toujours parfaite.

A titre d'exemple, l'on peut citer notamment les discordances ci-après :

- en ce qui concerne le projet L. 27.516/1 : article 8, alinéa 2 (Fr. : "... sont exécutées ..."; Nl. : "... kunnen ... worden uitgeoefend"; article 11, § 3 (Fr. : "employeurs"; Nl. : "ondernemingen"; article 14, dernier alinéa (Fr. : "... qui ne font pas partie du service externe ..."; Nl. : "... die niet behoren tot de interne dienst, ...");
- en ce qui concerne le projet L. 27.517/1 : article 3, alinéa 1er (Fr. : "... soit de changer de service ..."; Nl. : "... of die beslist van interne dienst te veranderen ...").

.../...

Il va de soi qu'il incombera aux auteurs des quatre projets de vérifier s'il n'y aurait pas lieu de mieux harmoniser les textes français et néerlandais des projets dans d'autres passages également, en tenant compte de ce que les discordances mentionnées par le Conseil d'Etat, section de législation, ne peuvent être considérées comme limitatives.

2. En ce qui concerne la mention de l'avis du Conseil d'Etat dans le préambule des quatre projets, l'on peut observer qu'il est d'usage de rédiger cet alinéa comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 18 mars 1998, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat;"

3. Les dispositions des projets L. 27.515/1 à L. 27.517/1 seront insérées dans le Code sur le bien-être des travailleurs au travail" (1).

(1) Voir resp. l'article 32 du projet L. 27.515/1, l'article 29 du projet L. 27.516/1 et l'article 52 du projet L. 27.517/1. Dans la phrase introductive de l'article 32 du projet L. 27.515/1, l'on semble devoir viser les "articles 1er à 30" au lieu des "articles 1er à 24".

De pareilles insertions ne constituent pas une nouveauté.

Toutefois, à ce jour le Code susvisé n'a pas encore acquis la force obligatoire d'un texte réglementaire.

Compte tenu du fait que ce Code s'est étoffé de plus en plus, il appartiendra au gouvernement de se demander s'il ne serait pas préférable de lui attribuer une valeur réglementaire formelle par la voie d'un arrêté royal. En effet, une norme de l'espèce améliorerait l'accessibilité de la réglementation et, dès lors, la sécurité juridique.

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,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE