

KONINKRIJK BELGIE

ADVIEZEN 30.766/1
30.767/1VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 oktober 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende straling" (30.766/1),
- 2° een ontwerp van ministerieel besluit "tot uitvoering van artikel 28 van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende straling" (30.767/1),

heeft op 12 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.766/1
30.767/1DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 9 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants" (30.766/1),
- 2° un projet d'arrêté ministériel "portant exécution de l'article 28 de l'arrêté royal du 27 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnement ionisants" (30.767/1),

a donné le 12 octobre 2000 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling van de ontwerpen 30.766/1 en 30.767/1 gemotiveerd

"door het met redenen omkleed advies van de Commissie in toepassing van artikel 141, eerste lid van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, waarbij de Belgische Staat wordt verzocht om de nodige maatregelen te nemen om aan voormeld advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden, met ingang van 1 augustus 2000 en het derhalve dringend noodzakelijk is zonder uitstel de nodige maatregelen te nemen om te vermijden dat de aansprakelijkheid van de Belgische Staat in het gedrang komt".

2. Het eerste lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (30.766/1) doet ervan blijken dat voor dit laatste rechtsgrond wordt gezocht in artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Dit wetsartikel verleent de Koning de bevoegdheid 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, met dien verstande dat het welzijn dient te worden nagestreefd door middel van maatregelen die betrekking hebben op de aangelegenheden die worden opgesomd in dezelfde wetsbepaling.

.../...

Met het ontwerp van ministerieel besluit (30.767/1) beogen de stellers uitvoering te geven aan artikel 28, § 1, van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende straling, zoals die bepaling wordt vervangen door artikel 4 van het ontwerp 30.766/1.

3. Met toepassing van artikel 95 van de genoemde wet van 4 augustus 1996 diende over de regeling, vervat in het ontwerp 30.766/1, advies te worden gevraagd aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, hierna Hoge Raad genoemd.

Artikel 95, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 bepaalt immers dat de Koning de in die wet bedoelde maatregelen neemt na het inwinnen van het advies van de Hoge Raad (1), welk advies, blijkens artikel 95, tweede lid, dient te worden gegeven binnen zes maanden nadat erom is gevraagd, zij het dat, in spoedeisende gevallen, de minister die het advies vraagt deze termijn kan beperken tot twee maanden. Zodra deze termijnen verstreken zijn mag, steeds volgens artikel 95, tweede lid, van de wet, aan dat advies worden voorbijgegaan.

(1) Het advies van de Hoge Raad is, blijkens artikel 95, eerste lid, niet vereist met betrekking tot de maatregelen, bedoeld in de artikelen van de wet die worden opgesomd in het genoemde artikel 95, eerste lid. Tot die maatregelen, waaromtrent luidens hetzelfde artikel 95, eerste lid, het advies van de Nationale Arbeidsraad moet worden ingewonnen, behoren niet die van het ontwerp 30.766/1.

In het vierde lid van de aanhef van het ontwerp 30.766/1 wordt verwezen naar het advies dat de Hoge Raad - toen nog de "Hoge Raad voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing der Werkplaatsen" - op 19 april 1996 heeft uitgebracht. Het betrokken advies heeft evenwel geen betrekking op de in het ontwerp 30.766/1 vervatte regeling, maar wel op die van het koninklijk besluit van 25 april 1997, dat het laatstgenoemde ontwerp beoogt te wijzigen.

Om die reden en omdat het ontwerp 30.766/1, blijkens de in de aanhef weergegeven motivering, beoogt tegemoet te komen aan de opmerkingen die de Europese Commissie in haar advies van 1 augustus 2000 heeft geformuleerd, volstaat het advies van 19 april 1996 niet opdat ervan zou kunnen worden uitgegaan dat ook met betrekking tot de in het ontwerp 30.766/1 vervatte regeling zou zijn voldaan aan de adviesverplichting waarin artikel 95 van de wet van 4 augustus 1996 voorziet.

Aangezien derhalve niet is voldaan aan alle wettelijk voorgeschreven vormvereisten, onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp 30.766/1. Dergelijk onderzoek kan immers pas gebeuren nadat de Hoge Raad voorafgaandelijk om een advies is verzocht omtrent dat ontwerp.

Aangezien daarenboven het ontwerp van ministerieel besluit (30.767/1) uitvoering beoogt te geven aan een bepaling van het koninklijk besluit van 25 april 1997, die door het ontwerp 30.766/1 wordt vervangen en dit laatste om

.../...

de aangehaalde reden niet wordt onderzocht, kan de Raad van State, afdeling wetgeving, evenmin een onderzoek wijden aan het ontwerp 30.767/1.

4. Moet uit wat voorafgaat worden afgeleid dat de adviesaanvraag betreffende de beide ontwerpen 30.766/1 en 30.767/1 niet ontvankelijk is, dan acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het niettemin aangewezen om nu reeds de volgende opmerkingen te formuleren.

4.1. De adviesverplichting, bedoeld in artikel 95 van de wet van 4 augustus 1996, heeft uitsluitend betrekking op door de Koning te nemen maatregelen. Het spreekt evenwel voor zich dat de Koning niet het nemen van die maatregelen kan overlaten aan de minister, wanneer het gaat om maatregelen die essentieel zijn voor de te regelen aangelegenheid.

Op die wijze zou niet enkel de in artikel 95 van de wet bedoelde adviesverplichting worden miskend, doch zou tevens worden ingegaan tegen de gangbare principes inzake de delegatie van de verordeningsbevoegdheid van de Koning aan een minister. Men weet immers dat dergelijke delegatie enkel toelaatbaar kan worden geacht in zoverre zij betrekking heeft op bijkomstige of aanvullende maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering of de toepassing van een regeling, waarvan de substantiële onderdelen door de Koning zelf zijn vastgesteld.

.../...

Toetst men de delegatiebepaling van artikel 4 van het ontwerp 30.766/1 en de erop geënte uitvoeringsbepalingen van het ontwerp 30.767/1 aan de voormelde principes, dan moet worden vastgesteld dat het laatstgenoemde ontwerp bepalingen bevat die zodanig substantieel zijn voor de te regelen aangelegenheid, dat zij niet door de minister, maar door de Koning dienen te worden vastgesteld. Zo zijn, onder meer, de basisregels betreffende de oprichting van het gecentraliseerde nationale netwerk en betreffende de afgifte van het individueel document voor radiologisch toezicht zaak van de Koning, en niet van de minister.

Alvorens de Hoge Raad om een advies te verzoeken met betrekking tot het ontwerp 30.766/1, dienen de stellers ervan bijgevolg na te gaan met welke bepalingen, die nu nog in het ontwerp 30.767/1 zijn opgenomen, doch die omwille van hun substantieel karakter daar niet in thuishoren, het ontwerp 30.766/1 moet worden aangevuld en mede om advies aan de Hoge Raad moeten worden voorgelegd.

4.2. Het ontwerp van ministerieel besluit (30.767/1) belast het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle met bijkomende opdrachten.

De opdrachten van het Federaal Agentschap worden opgesomd in hoofdstuk III van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.

.../...

De opdrachten die het ontwerp van ministerieel besluit aan het Federaal Agentschap beoogt te geven op het vlak van de oprichting van een gecentraliseerd blootstellingsnetwerk en het uitreiken van een bestralingspaspoort van externe werker, kunnen niet worden ingepast in de omschrijving van de opdrachten van het Federaal Agentschap, die voorkomt in hoofdstuk III van de wet van 15 april 1994.

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging door de wetgever om de opdrachten van het Federaal Agentschap uit te breiden in de in het ontwerp 30.767/1 aangegeven zin (1), kan noch de Koning, noch - a fortiori - de minister, dat Agentschap met bijkomende opdrachten belasten.

(1) Weliswaar belast artikel 3, derde lid, van de wet van 15 april 1994, de Koning ermee de voorwaarden, de beperkingen en de nadere regelen vast te stellen volgens dewelke het Federaal Agentschap zijn opdrachten vervult, doch alsdan betreft het uitsluitend de opdrachten "bepaald in de artikelen 19 en 20 (van de wet)".

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

En l'occurrence, l'urgence concernant les projets 30.766/1 et 30.767/1 est motivée

"door het met redenen omkleed advies van de Commissie in toepassing van artikel 141, eerste lid van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, waarbij de Belgische Staat wordt verzocht om de nodige maatregelen te nemen om aan voormeld advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden, met ingang van 1 augustus 2000 en het derhalve dringend noodzakelijk is zonder uitstel de nodige maatregelen te nemen om te vermijden dat de aansprakelijkheid van de Belgische Staat in het gedrang komt".

2. Le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté royal (30.766/1) soumis pour avis indique que le fondement de ce dernier doit être recherché à l'article 4 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Cet article législatif confère 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, étant entendu qu'il convient de tendre à organiser ce bien-être par des mesures qui ont trait aux matières énumérées dans cette même disposition légale.

Par le projet d'arrêté ministériel (30.767/1), les auteurs visent à donner exécution à l'article 28, § 1er, de l'arrêté royal du 25 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultants des rayonnements

.../...

ionisants, telle que cette disposition est remplacée par l'article 4 du projet 30.766/1.

3. En application de l'article 95 de la loi du 4 août 1996 précitée, il y avait lieu de demander l'avis du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail, dénommé ci-après le Conseil supérieur, à propos des dispositions inscrites dans le projet 30.766/1.

L'article 95, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 dispose en effet que le Roi prend les mesures visées dans cette loi après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur (1). Cet avis doit, selon l'article 95, alinéa 2, être donné dans les six mois de la demande, mais, en cas d'urgence, le ministre qui demande l'avis peut limiter ce délai à deux mois. Dès l'expiration de ces délais, toujours selon l'article 95, alinéa 2, de la loi, il peut être passé outre à cet avis.

Le quatrième alinéa du préambule du projet 30.766/1 fait référence à l'avis que le Conseil supérieur - qui portait toujours alors la dénomination "Conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail" - a donné le 19 avril 1996. L'avis en question ne concerne toutefois pas les dispositions inscrites dans le

(1) Selon l'article 95, alinéa 1er, l'avis du Conseil supérieur n'est pas requis en ce qui concerne les mesures visées dans les articles de la loi qui sont énumérés dans l'article 95, alinéa 1er, précité. Ces mesures, qui, selon le même article 95, alinéa 1er, doivent faire l'objet de l'avis du Conseil national du travail, ne comprennent pas celles qu'envisage le projet 30.766/1.

projet 30.766/1, mais bien celles de l'arrêté royal du 25 avril 1997, que ce dernier projet entend modifier.

Pour ce motif et comme le projet 30.766/1 vise, selon la motivation reproduite dans le préambule, à répondre aux observations que la Commission européenne a formulées dans son avis du 1er août 2000, l'avis du 19 avril 1996 ne suffit pas pour que l'on puisse considérer que l'obligation de consultation, prévue à l'article 95 de la loi du 4 août 1996, a également été respectée en ce qui concerne les dispositions inscrites dans le projet 30.766/1.

Etant donné dès lors qu'il n'a pas été satisfait à toutes les formalités prévues par la loi, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstiendra de poursuivre l'examen du projet 30.766/1. Il ne pourra en effet être procédé à pareil examen qu'après que le Conseil supérieur aura préalablement été prié de rendre un avis sur ce projet.

Dès lors, en outre, que le projet d'arrêté ministériel (30.767/1) vise à donner exécution à une disposition de l'arrêté royal du 25 avril 1997, qui est remplacée par le projet 30.766/1 et que ce dernier n'est pas examiné pour le motif évoqué, le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut davantage examiner le projet 30.767/1.

4. S'il y a lieu de déduire de ce qui précède que la demande d'avis relative aux deux projets 30.766/1 et 30.767/1 n'est pas recevable, le Conseil d'Etat, section de législation, estime néanmoins qu'il est indiqué de formuler dès à présent les observations suivantes.

.../...

4.1. L'obligation de consultation, visée à l'article 95 de la loi du 4 août 1996, concerne exclusivement les mesures à prendre par le Roi. Il va de soi, toutefois, que le Roi ne peut laisser au ministre le soin de prendre ces mesures s'il s'agit de mesures essentielles aux matières qui doivent être réglées.

Cela serait non seulement méconnaître l'obligation de consultation visée à l'article 95 de la loi, mais cela se heurterait également aux principes usuels concernant la délégation du pouvoir réglementaire du Roi à un ministre. En effet, pareille délégation ne saurait être admise que si elle concerne des mesures secondaires ou complémentaires, qui sont nécessaires à l'exécution ou à l'application d'un règlement dont les éléments substantiels ont été fixés par le Roi.

Si l'on examine la délégation, inscrite à l'article 4 du projet 30.766/1, ainsi que les dispositions d'exécution du projet 30.767/1 qui y trouvent leur fondement, à la lumière des principes susvisés, force est de constater que ce dernier projet comporte des dispositions à ce point substantielles pour la matière à régler qu'elles doivent être arrêtées, non pas par le ministre, mais par le Roi. Ainsi, les règles fondamentales concernant la création d'un réseau national centralisé et la délivrance du document individuel de surveillance radiologique, notamment, relèvent du pouvoir du Roi, et non du ministre.

Avant de demander au Conseil supérieur un avis sur le projet 30.766/1, les auteurs doivent par conséquent examiner, parmi les dispositions qui figurent encore dans le

.../...

projet 30.767/1 mais qui, en raison de leur caractère substantiel, n'y ont pas leur place, celles qui doivent compléter le projet 30.766/1 et être également soumises à l'avis du Conseil supérieur.

4.2. Le projet d'arrêté ministériel (30.767/1) charge l'Agence fédérale de contrôle nucléaire de missions complémentaires.

Les missions de l'Agence fédérale sont énumérées dans le chapitre III de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

Les missions que le projet d'arrêté ministériel entend confier à l'Agence fédérale sur le plan de la création d'un réseau centralisé d'exposition et de la délivrance d'un passeport radiologique de travailleur extérieur ne peuvent s'inscrire dans le cadre des missions de l'Agence fédérale définies dans le chapitre III de la loi du 15 avril 1994.

A défaut d'habilitation expresse par le législateur en vue d'étendre les missions de l'Agence fédérale dans le sens indiqué dans le projet 30.767/1 (1), ni le Roi, ni - a fortiori - le ministre, ne peuvent charger cette agence de missions complémentaires.

(1) Certes, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 15 avril 1994 charge le Roi de déterminer les conditions, les restrictions et les modalités suivant lesquelles l'Agence remplit ses missions mais il s'agit alors exclusivement des missions "déterminées aux articles 19 et 20 (de la loi)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

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. E. VANHERCK, 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. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME