

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.016/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.016/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 december 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verlenging van de termijn waarvoor de erkenning werd verleend aan de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk", heeft op 14 december 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 12 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prolongeant la durée de l'agrément des services externes pour la prévention et la protection au travail", a donné le 14 décembre 2000 l'avis suivant :

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 spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Les Services externes pour la Prévention et la Protection au travail ont été agréés pour une durée de deux ans prenant cours le 1er janvier 2000.

Ils doivent demander le renouvellement de leur agrément avant le 31 décembre 2000 conformément aux dispositions de l'article 40 de l'arrêté royal du 27 mars 1998.

La demande de renouvellement de l'agrément des Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail doit être accompagnée de documents et d'informations qui doivent être précisés par la réglementation et dont la nature et la teneur sont à cette fin actuellement examinées par le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail. En raison de la complexité des matières examinées, le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au Travail, saisi le 15 juin 2000, n'a pas encore été en mesure d'émettre son avis et la réglementation n'a dès lors pas pu être complétée.

Il s'ensuit que les Services externes se trouvent dans l'impossibilité d'introduire la demande de renouvellement de leur agrément dans le délai voulu.

Afin d'éviter un vide juridique préjudiciable aux Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail et, plus généralement, à la protection de la santé et de la sécurité au travail, un projet d'arrêté prolongeant d'un an la durée de l'agrément des Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail a été établi par mon Administration et est soumis à l'avis du Haut Collège".

.../...

De aangehaalde motivering dient overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, te worden overgenomen in de aanhef van het ontwerpbesluit. In casu is dit niet gebeurd.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

De ontworpen regeling ontbeert de coherentie, de duidelijkheid en derhalve de rechtszekerheid die van een normatieve tekst mogen worden verwacht. De reden daarvoor is dat het ontwerp blijkbaar wijzigingen bevat die betrekking hebben op zowel de overgangsregeling die inzake de erkenning van de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk is uitgewerkt, als op de definitieve erkenningsregeling ten aanzien van die diensten.

Het is inderdaad zo dat de ontworpen regeling aansluit op de overgangsregeling die is vervat in artikel 50 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, doordat de duur van de voorlopige erkenning van de betrokken diensten van twee op drie jaar wordt gebracht. Het ontwerp beoogt evenwel tevens af te wijken van de definitieve erkenningsregeling, bedoeld in afdeling V van hetzelfde koninklijk besluit van 27 maart 1998, doordat erin wordt bepaald dat de ontworpen regeling geldt in afwijking

.../...

van de voornoemde afdeling en in een specifieke mogelijkheid van verlenging van de erkenning wordt voorzien (1).

De aldus ontworpen regeling kan enkel op een zinvolle wijze worden begrepen indien wordt uitgegaan van een bepaalde samenhang die tussen de artikelen 40 (definitieve erkenningsregeling) en 50 (overgangsregeling) van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 bestaat. Die samenhang komt erop neer dat artikel 50 moet worden geacht enkel een afwijking op de erkenningstermijn van vijf jaar in te houden en dat voor het overige moet worden teruggevallen op de erkenningsregeling van artikel 40 van het koninklijk besluit, onder meer wat de verlenging van de erkenning betreft, wat impliceert dat uiterlijk één jaar vóór het verstrijken van de erkenningstermijn om een verlenging van de erkenning moet worden verzocht.

Aldus begrepen komt het als overbodig voor dat in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de ontworpen regeling geldt "in afwijking van de procedure(s) bepaald bij afdeling V". Ook artikel 1, tweede lid, van het ontwerp is dan overbodig, aangezien de erin vervatte regel volgt uit artikel 40, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998, waarmee artikel 50 van hetzelfde koninklijk besluit moet worden geacht samen te hangen.

(1) Ook in de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag worden elementen van zowel de definitieve erkenningsregeling, als de overgangsregeling met elkaar verweven.

De enige nog overblijvende bepaling van artikel 1 van het ontwerp kan dan beter worden geconcipieerd als een wijzigingsbepaling van artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998, in die zin dat de termijn van twee jaar, vermeld in de laatstgenoemde bepaling, op drie jaar wordt gebracht.

Door de ontworpen regeling als een formele wijziging van artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 te concipiëren, zal daarenboven artikel 2 van het ontwerp kunnen wegvallen, rekening houdend met het bepaalde in artikel 51 van het voornoemde koninklijk besluit.

Aangezien het volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, voor de coherentie en de duidelijkheid van de ontworpen regeling noodzakelijk is dat deze in een wijzigend besluit van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 wordt geïntegreerd, gaan de in dit advies gemaakte opmerkingen van die hypothese uit. Dat houdt onder meer in dat bij de artikelen 1, tweede lid, en 2 van het ontwerp geen bijzondere opmerkingen worden geformuleerd, aangezien die bepalingen dienen weg te vallen indien de ontworpen regeling als een wijzigend besluit van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 wordt geconcipieerd.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Rekening houdend met de voorafgaande opmerking, kan voor het opschrift de volgende redactie in overweging worden gegeven :

"Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, wat de verlenging van de termijn van erkenning van die diensten betreft".

Aanhef

1. Rekening houdend met de voorafgaande opmerking, kan het ontwerp worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 40, § 3, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Die wetsbepaling draagt de Koning immers op de voorwaarden en de nadere regelen te bepalen volgens welke een externe dienst kan worden erkend.

Het volstaat derhalve op het einde van het eerste lid van de aanhef te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 40, § 3;".

.../...

2. Na het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 27 maart 1998, luidend als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, inzonderheid op artikel 50;"

3. Op het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, schrijve men "..., gegeven op 25 oktober 2000;"

4. Na het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, dient de motivering van het spoedeisend karakter van de aan de Raad van State toegezonden adviesaanvraag, zoals deze in die aanvraag wordt vermeld (1), te worden weergegeven.

(1) In beginsel dient de in de adviesaanvraag weergegeven motivering woordelijk te worden overgenomen in de aanhef van het besluit. Aangezien evenwel in de adviesaanvraag wordt uitgegaan van de hypothese waarin de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk nog geen advies had uitgebracht over de ontworpen regeling, terwijl dat advies wel degelijk op 25 oktober 2000 werd verleend, kan worden gebillijkt dat de bewoordingen van de in de aanhef van het besluit over te nemen motivering in het licht van die vaststelling worden aangepast.

In aansluiting daarop dient als volgt te worden verwezen naar het advies van de Raad van State :

"Gelet op advies 31.016/1 van de Raad van State, gegeven op 14 december 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

In het licht van de voorafgaande opmerking, kan artikel 1 van het ontwerp beperkt blijven tot de vervanging van de woorden "twee jaar", in artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998, door de woorden "drie jaar".

Artikelen 3 en 4

1. Indien - zoals onder de voorafgaande opmerking is gesuggereerd - artikel 2 uit het ontwerp wordt weggelaten, moeten de artikelen 3 en 4 worden vernummerd.

2. De ontworpen regeling dient uiterlijk op 31 december 2000 in werking te treden, wil een juridisch vacuüm worden vermeden. Indien de regeling effectief op die datum in werking zou treden, doch pas daarna zou worden bekendgemaakt, schrijve men : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 31 december 2000".

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 est motivée comme suit :

"Les Services externes pour la Prévention et la Protection au travail ont été agréés pour une durée de deux ans prenant cours le 1er janvier 2000.

Ils doivent demander le renouvellement de leur agrément avant le 31 décembre 2000 conformément aux dispositions de l'article 40 de l'arrêté royal du 27 mars 1998.

La demande de renouvellement de l'agrément des Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail doit être accompagnée de documents et d'informations qui doivent être précisés par la réglementation et dont la nature et la teneur sont à cette fin actuellement examinées par le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail. En raison de la complexité des matières examinées, le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au Travail, saisi le 15 juin 2000, n'a pas encore été en mesure d'émettre son avis et la réglementation n'a dès lors pas pu être complétée.

Il s'ensuit que les Services externes se trouvent dans l'impossibilité d'introduire la demande de renouvellement de leur agrément dans le délai voulu.

Afin d'éviter un vide juridique préjudiciable aux Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail et, plus généralement, à la protection de la santé et de la sécurité au travail, un projet d'arrêté prolongeant d'un an la durée de l'agrément des Services externes pour la Prévention et la Protection au Travail a été établi par mon Administration et est soumis à l'avis du Haut Collège".

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation précitée doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

*

* *

OBSERVATION PRELIMINAIRE

La cohérence, la clarté et, partant, la sécurité juridique que l'on est en droit d'attendre d'un texte normatif, font défaut dans la réglementation en projet. La raison en est que le projet contient de toute évidence des modifications qui concernent non seulement le régime transitoire relatif à l'agrément des services externes pour la prévention et la protection au travail, mais également le régime définitif relatif à l'agrément de ces services.

Il est exact que le régime en projet s'inscrit dans le prolongement du régime transitoire prévu par l'article 50 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail, en tant qu'il porte de deux à trois ans la durée de validité de l'agrément provisoire des services en question. Or, le projet tend également à déroger au régime définitif d'agrément visé à la section V du même arrêté royal du 27 mars 1998, en tant qu'il dispose que le régime en projet s'applique par dérogation à la section précitée et qu'il prévoit

.../...

une possibilité spécifique de prolongation de l'agrément (1).

Les dispositions ainsi envisagées ne peuvent s'analyser avec pertinence que si l'on part de l'hypothèse qu'il existe une corrélation déterminée entre les articles 40 (régime définitif d'agrément) et 50 (régime transitoire) de l'arrêté royal du 27 mars 1998. Cette corrélation signifie que l'article 50 doit être réputé impliquer uniquement une dérogation à la durée de validité de l'agrément de cinq ans et qu'il y a lieu, pour le surplus, de se référer au régime d'agrément prévu par l'article 40 de l'arrêté royal, notamment en ce qui concerne la prolongation de l'agrément, ce qui veut dire que la demande de prolongation de l'agrément doit être introduite au plus tard un an avant l'expiration de la durée de validité de l'agrément.

Dans ce sens, il paraît superflu de prévoir à l'article 1er, alinéa 1er, du projet, que le régime en projet s'applique "par dérogation (à la) procédure(...) fixée(...) à la section V". L'article 1er, alinéa 2, du projet est également superflu, dans ce cas, dès lors que la règle qui y est énoncée procède de l'article 40, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 mars 1998, avec lequel l'article 50 du même arrêté royal doit être réputé se corréler.

Mieux vaudrait dès lors concevoir la seule disposition restante de l'article 1er du projet comme une disposi-

(1) La motivation de l'urgence de la demande d'avis entremêle elle aussi des éléments du régime définitif d'agrément et du régime transitoire.

tion modifiant l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 mars 1998, en ce sens que le délai de deux ans dont il est question dans cette dernière disposition est porté à trois ans.

Si les dispositions en projet se conçoivent comme une modification formelle de l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 mars 1998, on pourrait en outre omettre l'article 2 du projet, compte tenu des dispositions figurant à l'article 51 de l'arrêté royal précité.

Dès lors que le Conseil d'Etat, section de législation, considère que la cohérence et la clarté du régime en projet requièrent d'intégrer celui-ci dans un arrêté modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998, les observations faites dans le présent avis partent de cette hypothèse. Cela implique notamment qu'il n'est pas formulé d'observation particulière en ce qui concerne les articles 1er, alinéa 2, et 2 du projet, les dispositions précitées devant en effet être omises si l'on conçoit le régime en projet comme un arrêté modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Compte tenu de l'observation qui précède, le Conseil d'Etat suggère de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la

.../...

protection au travail, en ce qui concerne la prolongation de la durée de validité de l'agrément de ces services".

Préambule

1. Eu égard à l'observation préliminaire, le projet peut être réputé trouver un fondement légal suffisant dans l'article 40, § 3, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Cette disposition légale charge en effet le Roi de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe peut être agréé.

Il suffira par conséquent d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule : "... , notamment l'article 40, § 3;".

2. Il conviendrait d'insérer un alinéa à la suite du premier alinéa du préambule du projet soumis pour avis, afin de faire référence à l'arrêté royal du 27 mars 1998 dont la modification est envisagée. Cet alinéa pourrait être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail, notamment l'article 50;".

.../...

3. A la fin du deuxième alinéa du préambule du projet soumis pour avis, on écrira : "..., donné le 25 octobre 2000;".

4. La motivation de l'urgence de la demande d'avis dont a été saisi le Conseil d'Etat devrait être reproduite à la suite de l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, dans les termes employés dans cette demande (1).

Dans le même ordre d'idées, il convient de faire référence à l'avis du Conseil d'Etat dans les termes suivants :

"Vu l'avis 31.016/1 du Conseil d'Etat, donné le 14 décembre 2000, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

(1) En principe, la motivation figurant dans la demande d'avis doit être reproduite littéralement dans le préambule de l'arrêté. La demande d'avis partant toutefois de l'hypothèse selon laquelle le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail n'a pas encore émis d'avis sur le régime en projet, alors que cet avis a bien été donné le 25 octobre 2000, il peut se justifier d'adapter, à la lumière de cette constatation, les termes de la motivation qu'il y a lieu de reproduire dans le préambule de l'arrêté.

Article 1er

Compte tenu de l'observation préliminaire, l'article 1er du projet pourrait se limiter à remplacer les termes "deux ans" par les termes "trois ans" à l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 mars 1998.

Articles 3 et 4

1. Si - ainsi qu'il a été suggéré dans l'observation préliminaire - l'article 2 était distrait du projet, il y aurait lieu d'adapter la numérotation des articles 3 et 4.

2. Le régime en projet devra entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2000 pour éviter un vide juridique. Si le régime devait effectivement entrer en vigueur à cette date, mais n'était publié qu'à une date ultérieure, il y aurait lieu d'écrire : "Le présent arrêté produit ses effets le 31 décembre 2000".

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