KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.386/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.386/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 maart 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden voor de ondernemingen bedoeld in artikel 148decies 2.5.9.3.4 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 13 mars 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'agrément des entreprises visées à l'article 148decies 2.5.9.3.4 du Règlement général pour la protection du travail", a donné le 10 juillet 2001 l'avis suivant :

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan de ondernemingen voor asbestafbraak en -verwijdering moeten voldoen om te kunnen worden erkend door de Minister van Werkgelegenheid, zoals voorgeschreven door artikel 148decies 2.5.9.3.4 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming.

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van die van het koninklijk besluit van 4 mei 1999, met betrekking tot hetwelk de Raad van State, afdeling administratie, in het arrest nr. 90.762 van 14 november 2000 heeft gesteld dat het door een onwettigheid is aangetast, aangezien ervoor ten onrechte een beroep is gedaan op de hoogdringendheid en niet om een advies van de afdeling wetgeving is verzocht.

2. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat de rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Die wetsbepaling luidt :

> "De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk".

In artikel 4, § 1, tweede lid, van dezelfde wet worden op limitatieve wijze de aangelegenheden opgesomd waarop de in het eerste lid van die paragraaf bedoelde maatregelen betrekking kunnen hebben. Artikel 4, § 1, tweede lid, luidt :

"Het welzijn wordt nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op :

1° de arbeidsveiligheid;

2° de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk;

3° de psychosociale belasting veroorzaakt door het werk;

4° de ergonomie;

5° de arbeidshygiëne;

6° de verfraaiing van de arbeidsplaatsen;

7° de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6°".

De in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 aan de Koning verleende machtiging maakt het hem mogelijk om aan respectievelijk werkgevers en werknemers bepaalde verplichtingen op te leggen met het oog op de bescherming van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. De maatregelen die de Koning aldus kan nemen dienen bovendien betrekking te hebben op één of meer van de aangelegenheden die op limitatieve wijze worden opgesomd in artikel 4, § 1, tweede lid, van de wet.

Beantwoordt niet aan die vereisten en kan derhalve niet worden ingepast in de machtigingsbepaling van artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996, een regeling zoals die van het ontwerp die weliswaar ten dele een zijdelings, doch geen rechtstreeks verband vertoont met het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en die in essentie de erkenning regelt die moet worden verkregen door de onderneming die een bepaalde economische activiteit wil uitoefenen zijnde in casu asbestafbraak en -verwijdering.

Dergelijke erkenningsregeling, die de verhouding werkgever-werknemer inzake het welzijn op het werk overstijgt, kan niet door de Koning worden vastgesteld met toepassing van artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996, doch vereist - minstens wat de essentiële onderdelen van de regeling betreft - een voorafgaand optreden van de wetgever.

3. Nu reeds mag erop worden gewezen dat het onder 2 noodzakelijk geachte optreden van de federale wetgever zal dienen te gebeuren in het besef dat de uit te werken erkenningsregeling raakvlakken kan hebben met aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Dat houdt bijvoorbeeld in dat het vaststellen van de erkenningsregeling door de federale wetgever niet het eigen beleid van de gewesten op het vlak van de bescherming van het leefmilieu onmogelijk of onevenredig moeilijk mag maken.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling de vereiste rechtsgrond ontbeert. Om die reden ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van een nader onderzoek van het ontwerp.

---

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions que doivent remplir les entreprises de travaux de démolition et de retrait d'asbeste pour pouvoir être agréées par le Ministre de l'Emploi, comme le prescrit l'article 148decies 2.5.9.3.4 du Règlement général pour la protection du travail.

Les dispositions en projet sont appelées à se substituer aux règles énoncées à l'arrêté royal du 4 mai 1999 que le Conseil d'Etat, section d'administration, en son arrêt n° 90.762 du 14 novembre 2000, a jugé entaché d'illégalité, dès lors que c'est à tort que l'urgence a été invoquée à son propos et que l'avis de la section de législation n'a pas été sollicité.

2. Selon le premier alinéa du préambule du projet, le fondement légal de ce dernier est recherché dans l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Cette disposition législative s'énonce comme suit :

> "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".

L’article 4, § 1er, alinéa 2, de la même loi énumère de manière limitative les matières sur lesquelles peuvent porter les mesures visées à l’alinéa 1er de ce paragraphe. L’article 4, § 1er, alinéa 2, s’énonce comme suit :

"Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à :

1° la sécurité du travail;

2° la protection de la santé du travailleur au travail;

3° la charge psycho-sociale occasionnée par le travail;

4° l'ergonomie;

5° l'hygiène du travail;

6° l'embellissement des lieux de travail;

7° les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement, pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6°".

L’habilitation que l’article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996 Lui confère autorise le Roi à imposer aux employeurs, d’une part, et aux travailleurs, d’autre part, certaines obligations en vue d’assurer la protection du bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail. Ces mesures que le Roi peut ainsi prendre doivent se rapporter, en outre, à une ou plusieurs matières énumérées de manière limitative à l’article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi.

Les dispositions telles que celles du projet présentent partiellement, il est vrai, un lien non pas direct mais indirect avec le bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail et règlent, pour l'essentiel, l'agrément que doit obtenir l'entreprise qui entend exercer une activité économique déterminée, à savoir en l'occurrence, des travaux de démolition et de retrait d'asbeste. Ces dispositions ne répondent donc pas aux conditions précitées et ne peuvent dès lors se concilier avec l'habilitation conférée par l'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996.

Pareil système d'agrément qui excède la relation employeur-travailleur en ce qui concerne le bien-être au travail, ne peut être établi par le Roi en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996, mais requiert, du moins en ce qui concerne les éléments essentiels de la réglementation, une intervention préalable du législateur.

3. Il convient de souligner, d'ores et déjà, que l'intervention, considérée comme impérative sous 2, du législateur fédéral devra s'effectuer en ayant égard au fait que le système d'agrément à élaborer peut présenter des points communs avec des matières qui sont de la compétence des régions. Il s'ensuit, par exemple, que la détermination du système d'agrément par le législateur fédéral ne peut paralyser ou entraver démesurément la politique spécifique des régions dans le domaine de la protection de l'environnement.

4. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en projet sont dénuées du fondement légal requis. Pour ce motif, le Conseil d'Etat, section de législation, renonce à approfondir l'examen du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

J. BAERT, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame 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 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 par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME