

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.442/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.442/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 november 2002 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk", heeft op 30 januari 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 25 novembre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail", a donné le 30 janvier 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden voor erkenning van de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk te wijzigen.

Voor de diensten die op 31 december 2002 erkend zijn en waarvan de hernieuwing van de erkenning op 1 januari 2003 ingaat, verandert voorlopig niets aan de erkenningsvoorwaarden. De diensten waarvan de eerste erkenning ingaat na 1 januari 2003 en de diensten waarvan de hernieuwing van de erkenning ingaat na 1 januari 2003, moeten voortaan aan de voorwaarde voldoen dat in de dienst een kwaliteitssysteem wordt toegepast dat gecertificeerd is volgens de norm NBN EN ISO 9001.

Het bewijs daarvan wordt geleverd door een certificaat voor het uitvoeren van de opdrachten bedoeld in de afdeling 2 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de Interne Dienst voor preventie en bescherming op het Werk, uitgereikt door een certificatie-instelling die specifiek voor het uitvoeren van de certificatie van deze kwaliteitssystemen geaccrediteerd is door het Belgisch Accreditatiesysteem of door een gelijkwaardige accreditatie-instelling opgericht binnen de Europese Economische Ruimte.

De Administratie van de arbeidshygiëne en -geneeskunde stelt de certificatie-instelling, die het kwaliteitssysteem van de externe dienst gecertificeerd heeft, in kennis van al de vaststellingen die relevant zijn voor de certificatie.

De erkenning van de externe dienst wordt ambtshalve ingetrokken indien het certificaat door de certificatie-instelling wordt ingetrokken of niet wordt hernieuwd. De intrekking van de erkenning heeft uitwerking wanneer, na uitputting van de eventuele beroepsprocedure gestart tegen de beslissing van de certificatie-instelling, de intrekking of niet-hernieuwing van het certificaat bevestigd wordt.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 40, § 3, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, dat de Koning gelast met het bepalen van de voorwaarden waaronder en de nadere regelen volgens welke een externe dienst kan worden erkend. De verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar de rechtsgrond dient in die zin te worden gespecificeerd.

2. Wanneer voor de erkenning als externe dienst als voorwaarde wordt gesteld dat de dienst een kwaliteitssysteem moet toepassen dat gecertificeerd is volgens een bepaalde ISO-norm voor het uitvoeren van de opdrachten bedoeld in afdeling 2 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de Interne Dienst voor preventie en bescherming op het Werk, en wanneer tegelijk wordt bepaald dat de erkenning ambtshalve wordt ingetrokken wanneer bedoeld certificaat door de certificatie-instelling wordt ingetrokken of niet wordt hernieuwd, komt dit feitelijk neer op een uitbesteding van het toezicht op de naleving van de wet en haar uitvoeringsbesluiten, terwijl dat toezicht overeenkomstig artikel 80 van de wet van 4 augustus 1996 dient te worden uitgeoefend door de door de Koning aangewezen ambtenaren, onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie. Het toezicht op de wijze waarop de externe diensten hun opdrachten vervullen zal immers in de praktijk worden uitgeoefend door de geaccrediteerde certificatie-instellingen.

Dergelijke erkenningsvoorwaarde is bijgevolg niet inpasbaar in voornoemde rechtsgrond. Voor het uitwerken van een dergelijke regeling is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De navolgende opmerkingen over de tekst van het ontwerp worden gemaakt onder het voorbehoud dat het probleem van rechtsgrond wordt verholpen.

.../...

Aanhef

In het derde lid van de aanhef, Nederlandse tekst, vervange men het woord "novembre" door het woord "november".

Artikel 1

1. Uit het ontworpen artikel 7, § 3, volgt dat de nieuwe erkenningsvoorwaarde retroactief met ingang van 1 januari 2003 wordt ingevoerd. Gelet op het algemeen rechtsbeginsel van de niet-terugwerking van verordenende bepalingen, kan de retroactiviteit niet worden aanvaard.

2. Aangezien reeds bij de erkenningsaanvraag het bewijs moet worden geleverd van de certificering, rijst de vraag of niet in een overgangsmaatregel moet worden voorzien, waarbij bijvoorbeeld een voorlopige erkenning wordt verleend voor de tijd nodig om bedoelde certificering te bekomen.

3. Het bepaalde in 2° zou aan duidelijkheid winnen, mochten de erin opgenomen voorwaarden in de vorm van een opsomming worden voorgesteld. Zo kan men de nieuwe paragraaf 2 van artikel 7 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 redigeren als volgt :

"§ 2. De externe dienst die op 31 december 2002 erkend is en waarvan de hernieuwing van de erkenning op 1 januari 2003 ingaat, voldoet aan de volgende voorwaarden :

- 1° de externe dienst oefent zijn opdrachten uit volgens de principes van integrale kwaliteitszorg;
- 2° bij de aanvang van zijn activiteiten beschikt hij over een beleidsverklaring inzake integrale kwaliteitszorg.

Na een termijn van vier jaar van activiteiten legt de externe dienst een document voor waaruit blijkt dat hij de principes van integrale kwaliteitszorg toepast".

.../...

4. Aangezien in de nieuwe paragraaf 3 daarentegen slechts één voorwaarde voorkomt, heeft het geen zin die als een opsomming te redigeren. Men kan daarom beter schrijven : "... na 1 januari 2003 passen een kwaliteitssysteem toe dat gecertificeerd is ...". Bij de vermelding van de kwaliteitsnorm dienen de tekens "(2)" wellicht te worden weggelaten (vergelijk met het laatste lid van de nieuwe paragraaf). Voorts dient de verwijzing naar "afdeling II van het koninklijk besluit betreffende de interne dienst" te worden geredigeerd als volgt : "afdeling 2 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de Interne Dienst voor preventie en bescherming op het Werk".

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis entend modifier les conditions d'agrément des services externes pour la prévention et la protection au travail.

En ce qui concerne les services agréés au 31 décembre 2002 et dont le renouvellement d'agrément prend cours au 1^{er} janvier 2003, les conditions d'agrément restent provisoirement inchangées. Les services dont l'agrément initial prend cours après le 1^{er} janvier 2003, de même que les services dont le renouvellement d'agrément prend cours après le 1^{er} janvier 2003, sont désormais soumis à la condition relative à l'application, dans le service, d'un système de qualité certifié selon la norme NBN EN ISO 9001.

La preuve en est apportée par la production d'un certificat requis pour l'exécution des missions visées à la section 2 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la prévention et la protection au travail, émis par un organisme de certification qui, pour procéder à la certification de ces systèmes de qualité, est spécifiquement accrédité par le système belge d'accréditation ou par un organisme d'accréditation équivalent établi dans l'Espace économique européen.

L'Administration de l'hygiène et de la médecine du travail informe l'organisme de certification qui a certifié le système de qualité du service externe, de toutes les constatations pertinentes pour la certification.

L'agrément du service externe est retiré d'office lorsque le certificat est retiré par l'organisme de certification ou n'est pas renouvelé. Le retrait de l'agrément prend effet lorsque, à l'issue de l'éventuelle procédure de recours introduite contre la décision de l'organisme de certification, le retrait ou le non-renouvellement du certificat est confirmé.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

.../...

1. Le fondement légal du projet est fourni par l'article 40, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui charge le Roi de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe peut être agréé. La référence au fondement légal que contient le premier alinéa du préambule devrait être précisée en ce sens.

2. Subordonner l'agrément en tant que service externe à la condition que le service applique un système de qualité certifié selon une norme ISO déterminée pour l'exécution des missions visées à la section 2 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la prévention et la protection au travail, en même temps que de prévoir le retrait d'office de l'agrément lorsque le certificat en question est retiré par l'organisme de certification ou n'est pas renouvelé, revient en fait à sous-traiter le contrôle du respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution, alors qu'en vertu de l'article 80 de la loi du 4 août 1996, ce contrôle doit être effectué par les fonctionnaires désignés par le Roi, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire. Dans la pratique, ce seront en effet les organismes de certification accrédités qui contrôleront la manière dont les services externes s'acquittent de leurs tâches.

Pareille condition d'agrément ne saurait dès lors être fixée sur la base du fondement légal précité. La mise en place d'un tel système requiert une habilitation légale expresse.

EXAMEN DU TEXTE

Le Conseil d'Etat émet les observations suivantes sur le texte du projet sous la réserve qu'il soit remédié au problème qui se pose quant au fondement légal.

Préambule

.../...

Dans le texte néerlandais du troisième alinéa du préambule, on remplacera le terme "novembre" par le terme "november".

Article 1^{er}

1. Il résulte de l'article 7, § 3, en projet, que la nouvelle condition d'agrément est instaurée avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003. Eu égard au principe général de la non-rétroactivité des dispositions réglementaires, la rétroactivité envisagée ne saurait être admise.

2. Puisqu'il faut fournir la preuve de la certification dès la demande d'agrément, la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une mesure transitoire accordant, par exemple, un agrément provisoire pour la période nécessaire à l'obtention de la certification en question.

3. Les dispositions figurant au 2^o gagneraient en clarté si les conditions qu'elles contiennent étaient présentées sous la forme d'une énumération. On pourrait ainsi rédiger le nouveau paragraphe 2 de l'article 7 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 comme suit :

"§ 2. Le service externe qui est agréé au 31 décembre 2002 et dont le renouvellement d'agrément prend cours au 1^{er} janvier 2003, répond aux conditions suivantes :

- 1^o le service externe accomplit ses missions selon les principes de gestion intégrale de la qualité;
- 2^o dès le début de ses activités, il dispose d'une déclaration de politique en matière de gestion intégrale de la qualité.

Après un délai de quatre ans d'activités, le service externe produit un document attestant qu'il applique les principes de gestion intégrale de la qualité".

SRT

- 11 -

34.442/1

.../...

4. Dans la mesure où le nouveau paragraphe 3 ne comporte par contre qu'une seule condition, il ne se justifie pas de lui donner la forme d'une énumération. Mieux vaudrait dès lors écrire : "... après le 1^{er} janvier 2002 appliquent un système de qualité certifié ...". Dans la mention de la norme de qualité, il y aurait peut-être lieu de supprimer les signes "(2)" (comparer avec le dernier alinéa du nouveau paragraphe). Il convient par ailleurs de rédiger comme suit la référence à "la section II de l'arrêté royal relatif au service interne" : "section 2 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la prévention et la protection au travail".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. J. BAERT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME