

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.104/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.104/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 maart 2003 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de vereisten inzake de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van de werknemers waaraan de stoffen en preparaten bij de levering moeten beantwoorden", heeft op 8 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 18 mars 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs auxquelles les substances et préparations doivent répondre lors de la fourniture", a donné le 8 mai 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de vereisten vast te stellen waaraan stoffen en preparaten bij de levering op het vlak van de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van de werknemers moeten beantwoorden.

Onder voorbehoud van hetgeen onder 2 en 3 wordt opgemerkt, kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 5, eerste en tweede lid, 1°, van de wet van 28 januari 1999 betreffende de waarborgen die de stoffen en preparaten inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers met het oog op hun welzijn moeten bieden.

Artikel 5, eerste lid, van de wet van 28 januari 1999 verleent aan de Koning de bevoegdheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de vereisten inzake de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van de werknemers waaraan de stoffen en preparaten bij de levering moeten beantwoorden, vast te stellen. Overeenkomstig artikel 5, tweede lid, 1°, van dezelfde wet kan de Koning daartoe "de voorwaarden waaraan de levering moet voldoen vastleggen".

2. Het bepaalde in artikel 5, eerste en tweede lid, 1°, van de wet van 28 januari 1999 verleent aan de Koning de bevoegdheid om voorwaarden te bepalen inzake de levering van stoffen en preparaten, niet om tevens de voorwaarden vast te stellen waaronder de werknemers die stoffen en preparaten mogen gebruiken.

In de artikelen 1 en 2 van het ontwerp dient dus telkens de zinsnede "en door de werknemers gebruikt" te worden geschrapt.

3. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de leverancier gehouden is "elke levering die niet beantwoordt aan de bepalingen van de artikelen 1 en 2 onmiddellijk en op zijn kosten terug te nemen". De Koning vindt hiertoe geen rechtsgrond in artikel 5, eerste en tweede lid, 1°, van de wet van 28 januari 1999.

Artikel 14, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt evenwel dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en de nadere regels vaststelt voor de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de wet.

Artikel 14, eerste lid, van de wet bepaalt dat, indien de hiertoe door de Koning aangewezen ambtenaren vaststellen dat de in de wet bedoelde stoffen en preparaten niet voldoen aan de krachtens de wet vastgestelde vereisten of indien zij vaststellen dat zij aan deze vereisten voldoen en overeenkomstig hun bestemming worden gebruikt, maar de veiligheid en de gezondheid van werknemers in gevaar brengen, zij de nodige maatregelen nemen om de levering van deze stoffen en preparaten te verbieden.

Artikel 14, eerste lid, van de wet heeft aan de erin vermelde ambtenaren blijkbaar de bevoegdheid willen geven om te oordelen welke maatregelen zij nodig achten om de levering van stoffen en preparaten te verbieden. Artikel 14, tweede lid, van de wet draagt de Koning weliswaar op om "de voorwaarden en de nadere regels voor de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid" te bepalen, doch er mag daarbij niet van worden uitgegaan dat de betrokken opdracht aan de Koning zo ver kan reiken dat ermee de aan de ambtenaren, krachtens artikel 14, eerste lid, van de wet toekomstige beoordelingsbevoegdheid ongedaan wordt gemaakt. In artikel 3 van het ontwerp is dat nochtans het geval, omdat erin wordt voorzien in een absolute verplichting tot terugname van de levering op kosten van de leverancier.

Opdat derhalve artikel 3 van het ontwerp zou kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 14, tweede lid, van de wet van 28 januari 1999, zou erin uitdrukkelijk moeten worden vermeld dat de terugname van de levering door de leverancier op diens kosten, een maatregel is waartoe de in artikel 14, eerste lid, van de wet bedoelde ambtenaren op facultatieve wijze kunnen beslissen.

Bij de hiernavolgende opmerkingen wordt ervan uitgegaan dat artikel 3 van het ontwerp in die zin wordt aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, schrijve men op het einde van het eerste lid van de aanhef "..., inzonderheid op de artikelen 5, eerste en tweede lid, 1°, en 14, tweede lid;".

2. Onmiddellijk na het tweede lid van de aanhef dient een als volgt geredigeerd lid te worden toegevoegd :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 21 november 2001;".

Artikel 1

1. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, wordt in artikel 1 van het ontwerp, ter wille van de duidelijkheid, beter geschreven : "Een stof, bedoeld in artikel 1, § 3, a), van het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende ...".

.../...

2. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp moeten de woorden "indien hij in de handel gebracht" worden vervangen door de woorden "indien zij in de handel gebracht".

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp wordt gerefereerd aan "een preparaat, bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 januari 1993 tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan". In het genoemde artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 januari 1993 worden evenwel diverse categorieën van preparaten opgesomd waarop het betrokken koninklijk besluit al dan niet en geheel of gedeeltelijk van toepassing is. Vraag is of, ter wille van de duidelijkheid, de algemene verwijzing naar "artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 januari 1993" niet moet worden gespecificeerd.

Artikel 3

De verwijzing naar "de bepalingen voorzien in de wet van 28 januari 1999", in artikel 3 van het ontwerp, is algemeen en daardoor onduidelijk. Daarenboven valt dergelijke verwijzing te vermijden, omdat ermee de indruk wordt gewekt dat, zonder vermelding van die zinsnede, de Koning van de wettelijke regeling zou kunnen afwijken, wat uiteraard niet het geval is. De algemene verwijzing naar de wet van 28 januari 1999 wordt om die redenen beter achterwege gelaten ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In voorkomend geval zal kunnen worden verwezen naar de bevoegdheid van de in artikel 14, eerste lid, van de wet van 28 januari 1999 bedoelde ambtenaren om erover te oordelen of de leverancier ertoe moet worden verplicht de levering op zijn kosten terug te nemen (zie opmerking 3 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp).

OBSERVATION PREALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à fixer les conditions en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs auxquelles les substances et préparations doivent répondre lors de la fourniture.

Sous réserve des observations formulées sous 2 et 3, le texte en projet peut être réputé puiser son fondement légal dans l'article 5, alinéas 1^{er} et 2, 1°, de la loi du 28 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être.

L'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 janvier 1999 habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à fixer les conditions en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs auxquelles les substances et préparations doivent répondre lors de la fourniture. Conformément à l'article 5, alinéa 2, 1°, de la même loi, le Roi peut, à cet effet, fixer les "conditions auxquelles la fourniture doit satisfaire".

2. L'article 5, alinéas 1^{er} et 2, 1°, de la loi du 28 janvier 1999 donne au Roi le pouvoir de fixer les conditions applicables à la fourniture de substances et préparations, mais pas de fixer en même temps les conditions dans lesquelles ces substances et préparations peuvent être utilisées par les travailleurs.

.../...

Dans les articles 1^{er} et 2 du projet, le segment de phrase "et utilisées par les travailleurs" sera dès lors chaque fois omis.

3. L'article 3 du projet prévoit que le fournisseur est tenu "de reprendre immédiatement et à ses frais toute fourniture qui ne satisfait pas aux dispositions des articles 1^{er} et 2". L'article 5, alinéas 1^{er} et 2, 1°, de la loi du 28 janvier 1999 ne fournit, à cette fin, aucun fondement légal au Roi.

L'article 14, alinéa 2, de la même loi dispose toutefois que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions et les modalités pour l'exercice de la compétence visée à l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi.

L'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi dispose que si les fonctionnaires désignés à cette fin par le Roi constatent que les substances et préparations visées par la loi ne remplissent pas les conditions fixées par celle-ci ou s'ils constatent qu'elles remplissent ces conditions et sont utilisées conformément à leur destination mais mettent en danger la sécurité et la santé des travailleurs, ils peuvent prendre les mesures nécessaires pour interdire la fourniture de ces substances et préparations.

L'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi entendait manifestement donner aux fonctionnaires y mentionnés le pouvoir d'apprécier quelles sont les mesures qu'ils estiment nécessaires en vue d'interdire la fourniture de substances ou préparations. S'il est vrai que l'article 14, alinéa 2, de la loi, charge le Roi de déterminer "les conditions et les modalités pour l'exercice de la compétence visée à l'alinéa 1^{er}", il ne faut toutefois pas en conclure que la mission qui a été confiée au Roi peut aller jusqu'à enlever aux fonctionnaires le pouvoir d'appréciation que leur confère l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi. Tel est toutefois le cas à l'article 3 du projet qui instaure une obligation absolue de reprise de la fourniture aux frais du fournisseur.

Dès lors, pour que l'article 3 du projet soit réputé trouver son fondement légal dans l'article 14, alinéa 2, de la loi du 28 janvier 1999, il faudrait qu'il y soit expressément mentionné que la reprise de la fourniture aux frais du fournisseur est une mesure qui peut être décidée de manière facultative par les fonctionnaires visés à l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi.

.../...

Les observations suivantes sont formulées compte tenu du fait que l'article 3 du projet sera adapté en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations formulées dans l'analyse de la portée et du fondement légal du projet, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule " ..., notamment les articles 5, alinéas 1^{er} et 2, 1°, et 14, alinéa 2;".

2. Un alinéa, rédigé comme suit, sera inséré immédiatement après le deuxième alinéa du préambule :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 21 novembre 2001;".

Article 1^{er}

1. Dans un souci de clarté et dans la mesure où cela correspond à l'intention des auteurs du projet, mieux vaudrait écrire à l'article 1^{er} du projet : "Une substance, visée à l'article 1^{er}, § 3, a), de l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant ...".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet, les mots "indien hij in de handel gebracht" seront remplacés par les mots "indien zij in de handel gebracht".

Article 2

L'article 2 du projet fait référence à "une préparation, visée à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage de préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi". L'article 2, précité, de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 énumère toutefois différentes catégories de préparations auxquelles l'arrêté royal visé s'applique ou ne s'applique pas, ou s'applique en tout ou en partie. La question est de savoir si, par souci de clarté, la référence générale à "l'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 1993" ne devrait pas être spécifiée.

Article 3

La référence aux "dispositions prévues dans la loi du 28 janvier 1999", dans l'article 3 du projet, est formulée en termes généraux et partant imprécise. Par ailleurs, mieux vaudrait éviter ce type de référence parce qu'elle laisse entendre qu'en l'absence de ce segment de phrase, le Roi pourrait déroger au régime légal, ce qui n'est bien entendu pas le cas. Pour ces motifs, il est préférable d'omettre la référence générale à la loi du 28 janvier 1999 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le cas échéant, il pourra être renvoyé à la compétence des fonctionnaires, visés à l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 janvier 1999, pour décider si le fournisseur doit être obligé de reprendre la fourniture à ses frais (voir l'observation n° 3 formulée dans l'analyse de la portée et du fondement légal du projet).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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, 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. M. VAN DAMME.

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