

ROYAUME DE BELGIQUE.KONINKRIJK BELGIE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 12 novembre 1953, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux garanties de sécurité indispensables que doivent présenter les machines, parties de machines, matériel, outils, appareils, récipients à gaz ou produits de nature dangereuse", a donné le 7 décembre 1953 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e November 1953 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de onontbeerlijke veiligheidswaarborgen welke de machines, onderdelen van machines, materieel, werktuigen, toestellen, gasreceptiënten of producten van gevaarlijke aard moeten bieden", heeft de 7e December 1953 het volgend advies gegeven:

Observations générales.

Le projet tend à compléter la législation sur la protection technique du travail dans le sens indiqué à l'exposé des motifs.

L'énumération des dispositions légales répondant aux mêmes fins, contenues dans l'exposé des motifs, appelle les observations suivantes :

- 1° Le décret du 15 octobre 1810, relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, a été abrogé par l'article 14 de l'arrêté royal du 31 janvier 1824 concernant les autorisations pour l'établissement de certaines fabriques et usines.

Depuis 1830, seuls les arrêtés royaux des 15 mai 1923 et 10 août 1933 ont invoqué dans leur préambule le décret de 1810 comme base légale de la réglementation concernant les établissements classés.

Les arrêtés royaux du 12 novembre 1849 et du 29 janvier 1863 n'invoquaient aucun fondement légal. L'arrêté du Régent du 11 février 1946, portant approbation des titres I et II du règlement général pour la protection du travail, ne cite pas le décret du 15 octobre 1810 dans son préambule.

La légalité des arrêtés royaux relatifs à la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, n'est plus contestée depuis que la loi du 5 mai 1838 a reconnu, en cette matière, la légalité de tous les arrêtés existants et à venir.

Un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 6 mars 1862 a, par ailleurs, décidé que "le décret impérial du 15 octobre 1810 et l'arrêté royal du 31 janvier 1824 ne sont que des actes du pouvoir exécutif; que le Roi a pu déroger à ces règlements, les abroger et même les remplacer par l'arrêté royal du 12 novembre 1849 sans le concours de la législature" (Bruxelles, 6 mars 1862, Pas. II, 156).

- 2° La loi du 14 août 1933, concernant la protection des eaux de boisson, ne contient aucune disposition relative à la protection technique du travail.
- 3° Les autres dispositions citées, à savoir :
- a) la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur,
 - b) la loi du 15 juin 1896 sur les règlements d'atelier,
 - c) la loi du 25 juin 1905 prescrivant de mettre des sièges à la disposition des employées des magasins,
 - d) la loi du 30 avril 1909 concernant le logement des ouvriers employés dans les briqueteries et sur les chantiers,
 - e) la loi du 30 août 1919 interdisant la fabrication, l'importation, la vente et la détention pour la mise en vente des allumettes contenant du phosphore blanc,
 - f) les lois coordonnées sur les mines, minières et carrières,
 - g) la loi du 30 mars 1926 relative à l'emploi de la céruse et autres pigments blancs de plomb,

h) la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail,

n'appellent pas d'observation. Toutefois, le Conseil d'Etat observe que la liste n'est pas complète et que d'autres textes servent de base à la réglementation en question; citons, par exemple, la loi du 15 octobre 1881 sur les dépôts, débits et transports de la poudre à tirer, de la dynamite et de toutes autres substances explosives, modifiée par la loi du 22 mai 1886, et la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique. Aussi conviendrait-il de signaler dans le texte de l'exposé des motifs que l'énumération est exemplative.

+

+ +

L'exposé des motifs, se référant aux textes précités, énonce erronément que "ces dispositions légales et les mesures techniques qui s'y rapportent ont été coordonnées par les arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947 sous le titre de "Règlement général pour la protection du travail".

Le règlement général ne pouvait être une coordination des lois précitées : le Roi n'avait reçu à cet égard aucune habilitation et le règlement général ne constitue qu'une coordination d'une partie des arrêtés royaux pris en vertu de ces lois, complétés par des dispositions nouvelles.

Ainsi le règlement général n'est pas applicable aux mines et minières et aux dépôts d'explosifs

.../...

en ce qui concerne le régime des établissements classés, et n'est applicable aux mines, minières et carrières souterraines, en ce qui concerne l'hygiène du travail ainsi que la santé et la sécurité des travailleurs, que "sans préjudice aux lois et règlements en vigueur dans les mines, minières et carrières souterraines auxquels il n'est pas dérogé".

+

+ +

L'alinéa 3 de l'exposé des motifs affirme erronément, d'une part, que "les prescriptions de ce règlement général ne concernent que les entreprises industrielles et commerciales, les services et établissements publics ou d'utilité publique et les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes", et, d'autre part, que "les dispositions du règlement relatives à la santé et à la sécurité visent les travailleurs, les conditions de travail, les installations sanitaires, les locaux de travail, les outils et appareils qui y sont employés".

Ces énumérations sont incomplètes.

+

*+ +

Examen du texte.

Au sujet des articles 1er à 6 du projet, le Conseil d'Etat émet les observations suivantes :

.../...

- 1° La Constitution ne permettant pas qu'on impose au Roi le contreseing d'un ministre déterminé, le législateur ne peut, sans méconnaître l'article 64 de la Constitution, prévoir, comme condition de validité des arrêtés, que ceux-ci doivent être pris "sur proposition du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale" (articles 1er et 6).
- 2° Il est superflu de prévoir "l'exposition" parmi les opérations pouvant être réglementées, cette notion étant comprise dans celle de détention déjà prévue au texte (articles 2 et 3).
- 3° De même, "la vente" ne doit pas être prévue spécialement si "la cession" l'est. Mais il peut être utile de prévoir "la cession même à titre gratuit" (articles 2 et 3).
- 4° Le Conseil d'Etat se demande comment la condition imposée au Roi de prendre l'avis "des organisations les plus représentatives des usagers" pourra pratiquement être observée dans la plupart des cas. Il conviendrait que cette notion soit précisée afin d'éviter des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, fondés sur l'inobservation de la formalité (articles 1er et 6).
- 5° Le Conseil d'Etat propose enfin, dans un but de concision, de fusionner les articles 1er à 6 en un article unique.

+

+

+

Le Conseil d'Etat fait observer que l'article 7, alinéa 2, du projet donne aux fonctionnaires désignés par le Roi le libre accès du domicile des usagers, même lorsque ceux-ci emploient l'appareil ou le produit dont l'usage est réglementé, à des fins purement domestiques.

+
+ +

La disposition de l'article 13 est inutile du moment que le délai de prescription de l'infraction est celui du droit commun.

+
+ +

Pour le surplus, le Conseil d'Etat propose d'apporter au dispositif du projet de loi des modifications de forme qui sont contenues dans le texte ci-après :

Article 1er.-

Le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, déterminer les conditions de sécurité que doivent remplir pour être importés, fabriqués, détenus, offerts en vente, cédés même à titre gratuit, délivrés après réparation, loués, prêtés, manipulés, exportés, transportés ou employés :

1° les machines, les parties de machines, le matériel,

les outils ou les appareils de nature dangereuse et notamment des récipients destinés à contenir des gaz comprimés, liquéfiés ou dissous;

2° les produits toxiques, nocifs, dangereux ou inflammables, à l'exception de ceux qui sont visés par la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, pour autant qu'ils soient destinés à l'art de guérir et qu'ils aient été ou soient délivrés par l'intermédiaire d'un pharmacien, d'un docteur en médecine, chirurgie et accouchements, ou d'un docteur en médecine vétérinaire autorisé à tenir un dépôt de médicaments.

Avant de prendre les arrêtés dont question à l'alinéa précédent, le Roi consulte les organisations les plus représentatives des constructeurs ou fabricants, des usagers et des travailleurs intéressés.

Article 2.-

Sans préjudice des devoirs qui incombent aux officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents désignés par le Roi surveillent l'exécution de la présente loi et des arrêtés pris en vertu de celle-ci.

Ces fonctionnaires et agents ont la libre entrée des fabriques, usines, ateliers, dépôts et locaux divers où sont fabriqués, employés, exposés, mis en vente, en prêt, en réparation ou en location des machines, matériel, outils, appareils, récipients et produits déterminés par le Roi en application de l'article 1er.

Article 3.-

Les employeurs, leurs préposés ou leurs mandataires, les travailleurs ainsi que toute personne qui fait les opérations énoncées à l'article 1er sont tenus de fournir aux fonctionnaires et agents visés à l'article 2, les renseignements qu'ils demandent en vue de l'exécution de leur mission.

Toute personne qui aura mis obstacle à la surveillance exercée par les fonctionnaires et agents qualifiés sera punie d'une amende de 26 à 100 francs sans préjudice, s'il y a lieu, de l'application des peines prévues par les articles 269 à 274 du Code pénal.

Article 4.-

En cas d'infraction, les fonctionnaires et agents visés à l'article 2 dressent des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Une copie du procès-verbal est adressée à l'auteur de l'infraction dans les sept jours, à peine de nullité.

Article 5.-

Sera punie d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 50 à 50.000 francs, ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui aura contrevenu aux dispositions des arrêtés pris en vertu de l'article 1er.

Article 6.-

S'il y a récidive dans les trois ans de la condamnation encourue en vertu de la présente loi, les peines établies par l'article 5 sont portées au double.

Article 7.-

Les employeurs sont civilement responsables du paiement des amendes prévues à l'article 5, prononcées à charge de leurs préposés ou de leurs mandataires.

Article 8.-

L'action publique résultant des infractions aux dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en vertu de celle-ci est prescrite après trois ans révolus à compter du jour où l'infraction a été commise.

Article 9.-

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris celles du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions à la présente loi et aux arrêtés pris en vertu de celle-ci."

Algemene opmerkingen.

Het ontwerp strekt er toe, de wetgeving op de technische arbeidsbescherming in de door de memorie van toelichting aangegeven zin aan te vullen.

Bij de in de memorie van toelichting gegeven opsomming van wetsbepalingen die hetzelfde doel hebben, dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

- 1° Het decreet van 15 October 1810 betreffende de fabrieken en werkhuizen die ongezonde of hinderlijke geuren verspreiden, werd opgeheven door artikel 14 van het koninklijk besluit van 31 Januari 1824 betreffende de machtigingen tot het oprichten van zekere fabrieken en werkhuizen.

Sedert 1830, hebben alleen de koninklijke besluiten van 15 Mei 1823 en 10 Augustus 1833 in hun inleiding het decreet van 1810 als rechtsgrond ingeroepen voor de reglementering betreffende de ingedeelde inrichtingen.

Bij de koninklijke besluiten van 12 November 1849 en van 29 Januari 1863 werd geen enkele rechtsgrond ingeroepen. In de inleiding van het besluit van de Regent van 11 Februari 1846 houdende goedkeuring van de titels I en II van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming wordt niet naar het decreet van 15 October 1810 verwezen.

.../...

De wettelijkheid van de koninklijke besluiten betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, wordt niet langer betwist, sedert de wet van 5 Mei 1888 in dezen de wettelijkheid van al de bestaande en nog te nemen besluiten heeft erkend.

Een arrest van het Hof van beroep te Brussel van 6 Maart 1862 heeft overigens beslist dat "het keizerlijk decreet van 15 October 1840 en het koninklijk besluit van 31 Januari 1824 slechts akten van de uitvoerende macht zijn; dat de Koning van deze reglementen mocht afwijken, ze ophoffen en zelfs ze door het koninklijk besluit van 12 November 1849 mocht vervangen zonder de medewerking van de wetgever" (Brussel, 6 Maart 1862, Pas. II, 156).

- 2° In de wet van 14 Augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater komt geen enkele bepaling aangaande de technische arbeidsbescherming voor.
- 3° Bij de overige bepalingen waarnaar verwezen wordt, te weten :
- a) de wet van 5 Mei 1888 betreffende het toezicht over de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke gestichten en nopens de bewaking der stoomtuigen en stoomketels,
 - b) de wet van 15 Juni 1896 op de werkplaatsverordeningen,

.../...

- c) de wet van 25 Juni 1905 waarbij wordt voorgeschreven zitplaatsen ter beschikking der vrouwelijke magazijnbedienden te stellen;
- d) de wet van 30 April 1909 nopens de huisvesting van de werklieden welke op steenbakkerijen en werven werkzaam zijn,
- e) de wet van 30 Augustus 1919 waarbij het vervaardigen, het invoeren, het verkopen en het houden voor de verkoop van wit-fosforhoudende lucifers wordt verboden,
- f) de samengeordende wetten op de mijnen, groeven en graverijen,
- g) de wet van 30 Maart 1926 op het gebruik van loodwit en andere loodwitverven,
- h) de wet van 10 Juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen,

zijn geen opmerkingen te maken. De Raad van State stelt evenwel vast dat de lijst niet volledig is en dat nog andere teksten als grondslag voor de reglementering ter zake dienen; zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de wet van 15 October 1881 op de magazijnen, de kleinhandel en het vervoer van buskruit, van dynamiet en van alle ontplofbare stoffen, gewijzigd bij de wet van 22 Mei 1886, en naar de wet van 10 Maart 1925 op de electriciteitsvoorziening. Men zou er dan ook goed aan doen, er in de tekst van de memorie van toelichting op te wijzen, dat de gegeven opsomming enuntiatief is.

+
+ +

.../...

Waar de memorie van toelichting over deze teksten handelt, zegt zij verkeerdelijk dat "deze wetsbepalingen en de er bijhorende technische maatregelen werden geordend bij de besluiten van de Regent van 11 Februari 1946 en 27 September 1947 onder de titel van "Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming".

Het algemeen reglement kan geen samenordening van de voornemde wetten zijn : de Koning had daartoe geen enkele bevoegdheid ontvangen en het algemeen reglement is enkel een samenordening van een gedeelte der krachtens deze wetten genomen en door nieuwe bepalingen aangevulde koninklijke besluiten.

Aldus geldt het algemeen reglement niet voor de mijnen en groeven en voor de opslagplaatsen voor ontploffingsstoffen, wat het stelsel der ingedeelde inrichtingen betreft, en is het op de mijnen, groeven en graverijen slechts van toepassing met het oog op de arbeidshygiëne alsmede op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, "onverminderd de in de mijnen, ondergrondse groeven en ondergrondse graverijen geldende wetten en reglementen, waarvan niet wordt afgeweken".

+
+ +

Het derde lid van de memorie van toelichting verklaart enerzijds: "de voorschriften van dit algemeen reglement betreffen enkel de nijverheids- en handelondernemingen, de openbare diensten en instellingen of instellingen van openbaar nut en de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen", en, anderzijds, "de bepalingen van het reglement betreffende de gezondheid en de veiligheid beogen: de werknemers, de arbeidsvoorwaarden, de sanitaire installaties, de werklokalen, de werktuigen en de toestellen die er gebruikt worden".

Deze opsommingen zijn niet volledig.

Onderzoek van de tekst.

Bij de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp moge de Raad van State de volgende bedenking maken :

- 1° Daar de Grondwet niet toelaat dat aan de Koning de mede ondertekening van een bepaalde minister opgelegd wordt, kan de wetgever, zonder artikel 64 van de Grondwet te miskennen, niet als voorwaarde voor de geldigheid van de besluiten stellen, dat zij "op de voordracht van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg" worden genomen (artikelen 1 en 6).
- 2° Het is overbodig het "ten toon stellen" te vermelden onder de verrichtingen die aan de regeling kunnen worden onderworpen, aangezien het "voorhanden houden", waarvan sprake in de tekst, dit begrip impliceert (artikelen 2 en 3).
- 3° Even overbodig is het, speciaal "het verkopen" te vermelden, wanneer reeds sprake is geweest van "afstaan". Wel kan het zijn nut hebben melding te maken van "de afstand zij het onder kosteloze titel" (artikelen 2 en 3).
- 4° De Raad van State vraagt zich af, hoe in de meeste gevallen de aan de Koning opgelegde voorwaarde, het advies "van de meest representatieve organisaties der gebruikers" in te winnen, praktisch kan worden nageleefd. Dit begrip moet nauwkeuriger worden omschreven, wil men voorkomen dat bij de Raad van State beroepen tot nietigverklaring worden ingesteld op grond van de niet-naleving van bedoelde formaliteit (artikelen 1 en 6).

.../...

5° Korthheidshalve stelt de Raad van State tenslotte voor van de artikelen 1 tot 6 een enkel artikel te maken.

+
+ +

De Raad van State merkt op, dat artikel 7, tweede lid, van het ontwerp aan de door de Koning aange-
wezen ambtenaren vrije toegang tot de woning van de ge-
bruikers verleent, zelfs wanneer deze laatsten de toe-
stellen of de producten waarvan het gebruik geregeld is,
voor zuiver huishoudelijke doeleinden bezigen.

+
+ +

Het bepaalde in artikel 13 is overbodig, in-
dien de termijn van verjaring van de overtreding dezelfde
is als in het gemene recht.

+
+ +

Voorts stelt de Raad van State voor, in de ar-
tikelen van het ontwerp van wet de vormwijzigingen aan te
brengen, die in de navolgende tekst zijn opgenomen :

.../...

Artikel 1.-

De Koning kan, bij in ministerraad overlegd besluit, de veiligheidsvereisten vaststellen waaraan moeten voldoen om te worden ingevoerd, gefabriceerd, voorhanden gehouden, te koop aangeboden, afgestaan zij het onder kosteloze titel, geleverd na reparatie, verhuurd, ontleend, uitgeleend, behandeld, uitgevoerd, vervoerd en gebruikt:

- 1° machines, onderdelen van machines, materieel, werktuigen of toestellen van gevaarlijke aard en, meer bepaald, recipiënten ter opneming van samengeperste, vloeibaar gemaakte of opgeloste gassen ;
- 2° giftige, schadelijke, gevaarlijke of ontvlambare producten, met uitzondering van die bedoeld in de wet van 24 Februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, voor zover ze voor geneeskundige doeleinden bestemd zijn en afgegeven zijn of worden door toedoen van een apotheker, een doctor in de genees-, heel- en verloskunde, of een doctor in de veeartsenijkunde, gemachtigd tot het houden van een voorraad geneesmiddelen.

Alvorens de in het vorige lid bedoelde besluiten te nemen, wint de Koning het advies in van de meest representatieve organisaties van de betreffende constructeurs of fabrikanten, gebruikers en werknemers.

.../...

Artikel 2.-

Onverminderd de aan de officieren van de gerechtelijke politie opgedragen plichten, houden de ambtenaren en beambten die de Koning aanwijst, toezicht op de uitvoering van deze wet en van de krachtens deze wet genomen besluiten.

Deze ambtenaren en beambten hebben vrije toegang tot de fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen en diverse lokalen waar machines, materieel, werktuigen, toestellen, recipiënten en producten, welke de Koning bij toepassing van artikel 1 bepaalt, worden gefabriceerd, gebruikt, ten toon, te koop, te leen, ter reparatie of te huur gesteld.

Artikel 3.-

De werkgevers, hun aangestelden of lasthebbers, de werknemers en al degenen die de in artikel 1 opgesomde werkzaamheden verrichten, zijn gehouden aan de in artikel 2 bedoelde ambtenaren en beambten de inlichtingen te verstrekken, welke zij ter uitvoering van hun opdracht vragen.

Al wie zich tegen het door de bevoegde ambtenaren en beambten gehouden toezicht mocht verzetten, wordt gestraft met geldboete van 26 frank tot 100 frank, onverminderd de toepassing, zo daartoe gronden zijn, van de straffen gesteld in artikelen 269 tot en met 274 van het Wetboek van Strafrecht.

.../...

Artikel 4.-

In geval van overtreding maken de in artikel 2 bedoelde ambtenaren en ~~bcanbten~~ proces-verbaal op dat, behoudens tegenbewijs, rechtsgeldig is.

Op straffe van nietigheid wordt binnen zeven dagen een afschrift van het proces-verbaal aan de overtreder toegezonden.

Artikel 5.-

Met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van 50 frank tot 50.000 frank, of met een van die straffen alleen, wordt gestraft al wie het bepaalde in de krachtens artikel 1 genomen besluiten heeft overtreden.

Artikel 6.-

Bij herhaling binnen drie jaar, te rekenen van de krachtens deze wet opgelopen veroordeling, worden de in artikel 5 gestelde straffen verdubbeld.

Artikel 7.-

De werknemers zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de in artikel 5 bepaalde boeten, tegen hun aangestelden of lasthebbers uitgesproken.

Artikel 8.-

De publieke vordering voortvloeiend uit de overtredingen van de bepalingen van deze wet en van de

.../...

krachtens dezelve genomen besluiten verjaart na drie volle jaren, te rekenen van de dag waarop de overtre- ding plaats had.

Artikel 9.-

De bepalingen van boek I van het Wetboek van Strafrecht, deze van hoofdstuk VII en van artikel 85 in- begrepen, zijn van toepassing op de overtredingen van deze wet en van de krachtens dezelve genomen besluiten.

La chambre était composée de De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	J.SUETENS,	premier président du	président,
		Conseil d'Etat,	
de Heren :		eerste-voorzitter van	voorzitter,
		de Raad van State,	

M.SOMERHAUSEN, conseillers d'Etat,
G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,

F.DUCHENE, assesseurs de la section
 de législation,
F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afdeling
 wetgeving,

G.PIQUET,	greffier adjoint,	greffier.
	adjunct-griffier,	griffier.

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

De overeenstemming
tussen de Franse en de Neder-
landse tekst werd nagezien on-
der toezicht van de H.VAN BUNNEN.

LE GREFFIER - DE GRIFTIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) G.PIQUET,

(signé) J.SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre
 uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
du Travail et de la Prévoyance sociale.
van Arbeid en Sociale Voorzorg.

Le 1954.

De 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat, De Griffier van de Raad van State,