

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.520/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 mei 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk", heeft op 13 juni 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen door te voeren met betrekking tot de samenstelling, de werking en de inrichting van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk (hierna: de Hoge Raad).

Binnen de Hoge Raad worden een aantal vaste commissies opgericht waaraan specifieke opdrachten worden toegewezen. Zo worden een vaste commissie van permanente deskundigen, een vaste commissie sensibilisatie en communicatie en een vaste operationele commissie opgericht. Daarenboven kan de bevoegde minister, op verzoek van de Hoge Raad, nog andere vaste commissies oprichten die bevoegd zijn voor een bepaalde bedrijfstak of voor een welbepaald onderwerp.

Andere wijzigingen houden, onder meer, een nadere omschrijving in van de bevoegdheden en de opdrachten van de Hoge Raad, verduidelijken de procedure die moet worden gevolgd wanneer een lid van de Hoge Raad moet worden vervangen, verduidelijken de inhoud van de adviezen en de werkingsregels van de Hoge Raad en verfijnen de regeling met betrekking tot het ondervoorzitterschap van de Hoge Raad.

2. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in de diverse delegatiebepalingen van hoofdstuk VII, "De Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk", van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk ⁽¹⁾.

Niettemin doet het ontwerp een probleem van rechtsgrond rijzen, wat de oprichting betreft van de andere vaste commissies dan de vaste operationele commissie. Deze laatste commissie is immers de commissie, bedoeld in artikel 47*bis* van de wet van 4 augustus 1996, waaromtrent in het tweede en het derde lid van die wetsbepaling wordt vermeld dat de Koning bijkomende specifieke opdrachten kan toekennen aan die

⁽¹⁾ Hoofdstuk VII van de wet van 4 augustus 1996 bestaat uit de artikelen 44 tot 47*bis*. Op artikel 46 van de wet na, wordt aan alle artikelen van het betrokken hoofdstuk uitvoering gegeven door de ontworpen regeling.

commissie en andere voorwaarden en nadere regels kan vaststellen betreffende de oprichting, de samenstelling en de werking van die commissie.

In tegenstelling tot wat het geval is voor de vaste operationele commissie, waarvan de oprichting en de opdrachten in artikel 47*bis* van de wet van 4 augustus 1996 worden geregeld, gaat het bij de overige vaste commissies, die het ontwerp van koninklijk besluit beoogt op te richten, niet om commissies waarin de wetgever heeft voorzien of waaromtrent hij de Koning bepaalde bevoegdheden heeft verleend met het oog op de oprichting en de vaststelling van de samenstelling en de werking ervan. De vaste operationele commissie buiten beschouwing gelaten, beschikt de Koning voor het uitwerken van de in het ontwerp omschreven structuur van vaste commissies derhalve uitsluitend over de algemene bevoegdheidsopdracht die voor hem is vervat in artikel 47 van de wet van 4 augustus 1996, dat hem opdraagt "alle andere voorwaarden en nadere regelen betreffende de oprichting, de samenstelling en de werking van de Hoge Raad" te bepalen. Het kan worden betwijfeld of deze algemene delegatiebepaling het de Koning toelaat om een structuur van vaste commissies uit te werken, zoals hij in het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit doet.

In de eerste plaats moet immers worden vastgesteld dat de wetgever het wenselijk heeft geacht om in een specifieke wetsbepaling - zijnde artikel 47*bis* van de wet van 4 augustus 1996 - een regeling op te nemen met betrekking tot de oprichting van een welbepaalde commissie, waarvan hij de precieze opdrachten heeft omschreven. Derhalve valt bezwaarlijk aan te nemen dat de Koning, zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe ⁽²⁾, de regeling van artikel 47*bis* van de voornoemde wet zou kunnen aanvullen door andere commissies op te richten en daaraan specifieke opdrachten toe te wijzen. Op die wijze wordt immers door de Koning binnen de Hoge Raad een institutionele structuur tot stand gebracht bestaande uit organen waarin de wetgever niet heeft voorzien.

Dit bezwaar wint aan relevantie, rekening houdende met de aard van sommige van de opdrachten die aan de betrokken commissies worden toevertrouwd en die niet lijken uit te sluiten dat zij in de plaats van de Hoge Raad zullen worden uitgeoefend. Zo is het de bedoeling dat de vaste commissie sensibilisatie en communicatie

⁽²⁾ De algemene delegatiebepaling van artikel 47 van de wet van 4 augustus 1996 bevat niet een dergelijke machtiging.

de functie uitoefent van het vast bureau van het Belgisch steunpunt van het Europees Agentschap voor de veiligheid en gezondheid op het werk (artikel 26, 5°, van het ontwerp) ⁽³⁾. Sommige van de opdrachten van de vaste commissies zijn onbepaald, want afhankelijk van de oprichting van dergelijke commissies in de toekomst (artikel 37 van het ontwerp). Andere opdrachten zijn zo omschreven dat ermee de indruk wordt gewekt dat de betrokken commissies een eigen bestaan gaan leiden binnen de Hoge Raad met het oog op de uitoefening van eigen bevoegdheden, te onderscheiden van die van de Hoge Raad ⁽⁴⁾.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de Koning in de wet van 4 augustus 1996 niet de bevoegdheid vindt om een structuur van vaste commissies in te richten welke complementair is aan die van de commissie, bedoeld in artikel 47bis van die wet. Om die reden onthoudt de Raad van State zich van een verder onderzoek van de artikelen 19 tot 29 en 37 van het ontwerp. Daarenboven kunnen volgens de Raad evenmin bepaalde interne verwijzingen naar de betrokken vaste commissies in de huidige stand van de wetgeving in het ontwerp worden behouden ⁽⁵⁾.

3. Door te bepalen dat de ambtenaren en hun medewerkers, vermeld in artikel 4, 4° en 5°, van het ontwerp, van de Hoge Raad deel uitmaken, wijzigt het ontwerp de samenstelling van de Hoge Raad, zoals die wordt geregeld in artikel 44 van de wet van 4 augustus 1996, tenzij de betrokken ambtenaren als secretarissen van de Hoge Raad

⁽³⁾ Deze functie wordt, luidens artikel 3, § 4, van het ontwerp, door de Hoge Raad uitgeoefend "via de vaste commissie sensibilisatie en communicatie".

⁽⁴⁾ Dat is niet het geval voor de commissies *ad hoc* die door het uitvoerend bureau kunnen worden opgericht en die, luidens artikel 38 van het ontwerp, worden belast "met het onderzoek van bijzondere vraagstukken inzonderheid ter voorbereiding van adviezen die door de Hoge Raad zullen worden verstrekt".

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 2, 2°, en het reeds aangehaalde artikel 3, § 4, van het ontwerp.

optreden ⁽⁶⁾, dan wel als permanente deskundigen in de zin van artikel 44, laatste lid, van de wet vallen te beschouwen. Voor dergelijke toevoeging vindt de Koning geen bevoegdheid in de artikelen van de wet van 4 augustus 1996 die het ontwerp tot rechtsgrond strekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt, rekening houdende met de gebruikelijke regels van de wetgevingstechniek, beter ingedeeld in hoofdstukken dan in afdelingen. Indien nodig kunnen de hoofdstukken verder onderverdeeld worden in afdelingen en onderafdelingen.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 12

Artikel 12 van het ontwerp moet worden geïntegreerd in artikel 44, waarin de samenstelling van het secretariaat van de Hoge Raad wordt geregeld.

Artikel 15

In artikel 15, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de door de leden van de Hoge Raad ingediende voorstellen "concreet" moeten zijn. Het verdient, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling om dat vereiste op een meer nauwkeurige wijze te omschrijven.

Artikel 30

⁽⁶⁾ Wat dat betreft voorzien de artikelen 12 en 44 van het ontwerp evenwel in een regeling.

1. Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de vaste operationele commissie, benevens de in artikel 30 van het ontwerp opgesomde opdrachten, tevens de opdrachten opgesomd in artikel 47bis van de wet van 4 augustus 1996 dient uit te oefenen, schrijve men in de inleidende zin van artikel 30, tweede lid, van het ontwerp:

"Deze commissie oefent de in artikel 47bis van de wet bedoelde specifieke opdrachten uit, evenals de opdrachten bedoeld in:".

2. In artikel 30, tweede lid, 2°, van het ontwerp moet melding worden gemaakt van het correcte opschrift van het koninklijk besluit van 29 april 1999. Men schrijve derhalve "... betreffende de erkenning van externe diensten voor ...".

Artikel 34

In de Franse tekst van artikel 34, tweede lid, van het ontwerp schrijve men "assistés par d'autres fonctionnaires" in plaats van "assistés par les autres fonctionnaires".

Artikel 35

Aan het einde van artikel 35, § 2, eerste lid, van het ontwerp moet worden geschreven "... de gewone leden, bedoeld in artikel 31, § 1, eerste lid, 1°, zijn stemgerechtigd".

Artikel 52

Men passe de redactie van artikel 52, tweede lid, van het ontwerp aan als volgt:

"De bepalingen van het in het eerste lid bedoelde koninklijk besluit blijven evenwel gelden tot de Hoge Raad met toepassing van het onderhavige besluit is samengesteld".

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.520/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 18 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail", a donné le 13 juin 2006 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier sur un certain nombre de points la composition, le fonctionnement et la structure du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail (ci-après: le Conseil supérieur).

Un certain nombre de commissions permanentes internes au Conseil supérieur sont créées et chargées de missions spécifiques. Sont ainsi instituées une commission permanente des experts permanents, une commission permanente de sensibilisation et de communication et une commission opérationnelle permanente. En outre, à la demande du Conseil supérieur, le ministre compétent peut encore instituer d'autres commissions permanentes compétentes pour une branche d'activités ou un sujet déterminé.

D'autres modifications précisent, entre autres, les compétences et les missions du Conseil supérieur, la procédure de remplacement d'un de ses membres, le contenu de ses avis et ses règles de fonctionnement et explicitent les règles relatives à sa vice-présidence.

2. Le texte en projet trouve en principe son fondement juridique dans les diverses dispositions d'habilitation du chapitre VII, "Le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail", de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ⁽¹⁾.

Le projet soulève néanmoins un problème de fondement juridique en ce qui concerne la constitution des commissions permanentes autres que la commission opérationnelle permanente. Les deuxième et troisième alinéas de la disposition de l'article 47bis de la loi du 4 août 1996, qui vise cette dernière commission, indiquent en effet que le Roi peut lui confier des missions spécifiques supplémentaires et déterminer toutes les autres conditions et modalités concernant son institution, sa composition et son fonctionnement.

⁽¹⁾ Le chapitre VII de la loi du 4 août 1996 contient les articles 44 à 47bis. Le texte en projet donne exécution à tous les articles de ce chapitre, l'article 46 excepté.

Si l'article 47*bis* de la loi du 4 août 1996 règle la constitution et les missions de la commission opérationnelle permanente, il n'en va pas de même en ce qui concerne les autres commissions que le projet d'arrêté royal vise à constituer dès lors que le législateur ne les a pas prévues ou n'a pas octroyé au Roi de pouvoirs déterminés pour les créer et fixer leur composition et leur fonctionnement. Abstraction faite de la commission opérationnelle permanente, pour élaborer la structure des commissions permanentes décrite dans le projet, le Roi ne dispose par conséquent que de la délégation de compétence générale qu'Il trouve à l'article 47 de la loi du 4 août 1996 et qui l'habilite à déterminer "toutes les autres conditions concernant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur". On peut se demander si cette délégation générale permet bien au Roi d'élaborer une structure de commissions permanentes comme Il le fait dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

Il faut en effet tout d'abord constater que le législateur a jugé souhaitable de régler dans une disposition légale spécifique - à savoir l'article 47*bis* de la loi du 4 août 1996 - la constitution d'une commission déterminée, dont il a précisément décrit les missions. Il est dès lors difficilement admissible que sans délégation expresse pour ce faire ⁽²⁾, le Roi, puisse ajouter aux règles de l'article 47*bis* de la loi précitée en instituant d'autres commissions et en leur attribuant des missions particulières. En effet, ce faisant le Roi met en place, à l'intérieur du Conseil supérieur, une structure institutionnelle composée d'organes non prévus par le législateur.

⁽²⁾ La délégation générale de l'article 47 de la loi du 4 août 1996 ne comporte pas une telle autorisation.

Cette objection est encore plus pertinente si on tient compte de certaines des missions pour l'exécution desquelles il ne paraît pas exclu que les commissions concernées se substituent au Conseil supérieur. Il est ainsi prévu que la commission permanente de sensibilisation et de communication exerce la fonction du bureau permanent du point focal belge de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (article 26, 5°, du projet) ⁽³⁾. Certaines des missions des commissions permanentes ne sont pas fixées parce qu'elles dépendent de la constitution future de ces commissions (article 37 du projet). D'autres missions sont définies d'une manière telle qu'on a le sentiment que pour l'exercice de leurs compétences propres, distinctes de celles du Conseil supérieur, les commissions concernées vont s'affranchir du Conseil ⁽⁴⁾.

Le Conseil d'État, section de législation, est d'avis que la loi du 4 août 1996 ne donne pas compétence au Roi pour instituer une structure de commissions permanentes complémentaire à celle de la commission visée à l'article 47bis de cette loi. Le Conseil d'État s'abstient dès lors d'examiner plus avant les articles 19 à 29 et 37 du projet. Le Conseil d'État estime également que dans l'état actuel de la législation, certaines références internes aux commissions permanentes concernées ne peuvent pas davantage être maintenues dans le projet ⁽⁵⁾.

3. Dans la mesure où le projet dispose que les fonctionnaires et leurs collaborateurs, mentionnés dans son article 4, 4° et 5°, font partie du Conseil supérieur, il modifie la composition de ce Conseil, fixée par l'article 44 de la loi du 4 août 1996, sauf à considérer que les fonctionnaires concernés agissent comme secrétaires du Conseil supérieur ⁽⁶⁾, ou encore en tant qu'experts permanents au sens de l'article 44, dernier alinéa, de la loi. Les articles de la loi du 4 août 1996 qui procurent un fondement juridique au projet ne donnent pas au Roi le pouvoir d'opérer un tel ajout.

⁽³⁾ Selon l'article 3, § 4, du projet, le Conseil supérieur exerce cette fonction "par le biais de la commission permanente de sensibilisation et communication".

⁽⁴⁾ Tel n'est pas le cas des commissions *ad hoc* que peut instituer le bureau exécutif et que l'article 38 du projet charge "de l'examen de questions particulières, notamment afin de préparer les avis qui seront rendus par le Conseil supérieur".

⁽⁵⁾ Voir par exemple, l'article 2, 2°, et l'article 3, § 4, déjà cité du projet.

⁽⁶⁾ Les articles 12 et 44 du projet prévoient cependant des mesures à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

Conformément aux règles usuelles de la légistique, mieux vaudrait diviser le projet d'arrêté royal soumis pour avis en chapitres qu'en sections. Le cas échéant, les chapitres peuvent être subdivisés en sections et sous-sections.

Observations par articles

Article 12

L'article 12 du projet doit être intégré à l'article 44, qui règle la composition du secrétariat du Conseil supérieur.

Article 15

L'article 15, alinéa 4, du projet dispose que les propositions introduites par les membres du Conseil supérieur doivent être "concrètes". La sécurité juridique commande de définir plus précisément cette obligation.

Article 30

1. Afin de ne laisser subsister aucun doute relativement au fait que la commission permanente opérationnelle, outre les missions énumérées à l'article 30 du projet, doit également remplir celles énumérées à l'article 47*bis* de la loi du 4 août 1996, on écrira dans la phrase introductive de l'article 30, alinéa 2, du projet:

"Outre les missions spécifiques visées à l'article 47*bis* de la loi, cette commission remplit également les missions visées à:".

2. L'article 30, alinéa 2, 2°, du projet doit mentionner l'intitulé correct de l'arrêté royal du 29 avril 1999. On écrira dès lors "... concernant l'agrément de services externes pour ...".

Article 34

Dans le texte français de l'article 34, alinéa 2, du projet, on écrira "assistés par d'autres fonctionnaires" au lieu de "assistés par les autres fonctionnaires".

Article 35

À la fin de l'article 35, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, il convient d'écrire "... les membres effectifs, visés à l'article 31, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, ont voix délibérative".

Article 52

La rédaction de l'article 52, alinéa 2, du projet sera adaptée comme suit:

"Les dispositions de l'arrêté royal visé à l'alinéa 1^{er}, restent toutefois d'application jusqu'à ce que le Conseil supérieur soit composé en application du présent arrêté".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME