KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.147/1/V
VAN 8 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 17 augustus 2009 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 1999, gewijzigd bij koninklijk besluit van 23 januari 2006, tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Fonds voor de beroepsziekten in het kader van zijn preventieve opdrachten adviezen inzake blootstelling van beroepsziekterisico's kan verstrekken", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Fonds voor de beroepsziekten in het kader van zijn preventieve opdrachten adviezen inzake blootstelling van beroepsziekterisico's kan verstrekken, bepaalt onder welke voorwaarden het Fonds voor beroepsziekten aan bepaalde ondernemingen, onderwijsinrichtingen en lokale besturen adviezen kan verstrekken inzake blootstelling van beroepsziektenrisico's.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe, in de eerste plaats, het toepassingsgebied van de regeling uit te breiden tot de gehele publieke sector alsook tot de overheidsbedrijven. Daarnaast worden enkele technische wijzigingen aangebracht in koninklijk besluit van 19 april 1999.

3.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt geboden door artikel 6, 7/, van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970.

3.2. Het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 april 1999 (artikel 5 van het ontwerp) behoeft evenwel een nader onderzoek.

Uit het geheel van het ontworpen artikel 5 vloeit voort dat een retributie wordt ingevoerd voor de kosten die voortvloeien uit de risicobepalingen, met inbegrip van de kosten voor medische onderzoeken.

In het ontworpen artikel 5, § 1, wordt bepaald dat het Fonds voor beroepsziekten deze kosten ten laste neemt voor de ondernemingen en de onderwijsinstellingen die personen tewerkstellen of opleiden, aan wie krachtens artikel 2 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, het voordeel van de schadeloosstelling voor beroepsziekten gewaarborgd is, alsook voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten aangesloten bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. De andere werkgevers en ondernemingen dienen deze kosten zelf te dragen (artikel 5, § 2).

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is. Dat betekent dat de wetgever zelf de gevallen dient te bepalen wanneer de retributie is verschuldigd en door wie; de wetgever die bevoegd is om de retributie in te voeren, moet ook voorzien in de gevallen van vrijstelling en vermindering ervan.

In artikel 6, 7/, van de gecoördineerde wetten wordt bepaald dat de Koning "de voorwaarden" kan bepalen waarin advies kan worden verstrekt in verband met de blootstelling op de werkplaatsen of arbeidsposten aan beroepsziekterisico's, maar niet dat hiervoor een vergoeding is verschuldigd.

Bijgevolg ontbreekt de noodzakelijke rechtsgrond om een retributie op te leggen en kan artikel 5 in zijn huidige vorm geen doorgang vinden.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de ontworpen bepalingen wordt geregeld gewag gemaakt van het begrip "onderneming", naast de begrippen "werkgever", "onderwijsinrichting" en "instelling". Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat men het begrip "onderneming" in zijn arbeidsrechtelijke - engere - betekenis [(1)] lijkt te gebruiken.

---

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 14, § 1, tweede lid, 1/, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven.

Nochtans wordt in een ontworpen bepaling ook het begrip "ondernemingsnummer" vermeld, waarvan eveneens gewag wordt gemaakt in de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, en waarin het begrip "onderneming" een zeer ruime omschrijving heeft gekregen [(2)] en ook de begrippen "werkgever", "onderwijsinrichting" en "instelling" lijkt te omvatten [(3)].

Het verdient dan ook aanbeveling om het begrip "onderneming" te definiëren, en het vervolgens consequent en eenduidig te hanteren [(4)].

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. In het opschrift dienen de nog van kracht zijnde wijzigingen aan het te wijzigen besluit niet te worden vermeld. Derhalve dienen de woorden ", gewijzigd bij koninklijk besluit van 23 januari 2006" te worden geschrapt.

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef schrijve men:

---

(2) Zie hierover advies 33.285/1 over een voorontwerp van wet "tot oprichting van een Kruispuntbank van ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van ondernemingsloketten", *Parl. St.*, Kamer, 2002-03, nr. 2058/1.

(3) Over de verschillende betekenissen van het ondernemingsbegrip in het algemeen, zie o.m. E. DIRIX, Y. MONTANGIE en H. VANHEES, *Handels- en economisch recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, 2005, 7-10.

(4) Indien nodig moeten ook de overige bepalingen van het koninklijk besluit van 19 april 1999 aan deze coherente terminologie worden aangepast.

"Gelet op de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, artikel 6, 7/, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998 en gewijzigd bij de wet van 13 juli 2006;".

7. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer (47.147/1/V) van dat advies.

Artikel 1

8. De wijze waarop het toepassingsgebied van de regeling in het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 april 1999 is geformuleerd, is niet ondubbelzinnig. Door enkel de term "werkgevers" te hanteren is het niet duidelijk of enkel de werkgevers worden bedoeld die worden vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, dit zijn de werkgevers in de arbeidsrechtelijke betekenis, of ook de personen die in artikel 2, § 1, tweede lid, van die wet worden gelijkgesteld met werkgevers in de arbeidsrechtelijke betekenis.

Volgens de gemachtigde is het wel degelijk de bedoeling om het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 19 april 1999 af te stemmen op het toepassingsgebied van de voornoemde wet van 4 augustus 1996, en dus ook op de personen die gelijkgesteld zijn met werkgevers.

Om iedere twijfel uit te sluiten, verdient het daarom aanbeveling het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 april 1999 te redigeren als volgt:

"Artikel 1. Dit besluit is van toepassing op de werkgevers en de ermee gelijkgestelde personen bedoeld in artikel 2 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk".

Artikel 7

9. In het ontworpen artikel 6, § 4, dient *in fine* ook melding te worden gemaakt van het begrip "werkgevers".

Artikel 8

10. Bij artikel 8 wordt in artikel 8 van het koninklijk besluit van 19 april 1999 in de opheffing voorzien van de woorden "of aan de aangesloten provinciale of plaatselijke overheidsdiensten". In dat laatste artikel wordt evenwel geen gewag gemaakt van het begrip "overheidsdiensten", maar wel van het begrip "overheid".

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde geantwoord dat het voor de duidelijkheid beter zou zijn om de woorden "aan de aangesloten provinciale of plaatselijke overheid" te vervangen door het woord "instellingen".

11. Aangezien met de artikelen 8 en 9 de wijziging wordt beoogd van hetzelfde artikel, verdient het aanbeveling deze artikelen samen te voegen tot één enkel artikel.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.147/1/V
DU 8 SEPTEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 17 août 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1999, modifié par l'arrêté royal du 23 janvier 2006, fixant les conditions dans lesquelles le Fonds des maladies professionnelles peut émettre des avis en matière d'exposition aux risques de maladie professionnelle dans le cadre de ses missions préventives", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'arrêté royal du 19 avril 1999 fixant les conditions dans lesquelles le Fonds des maladies professionnelles peut émettre des avis en matière d'exposition aux risques de maladie professionnelle dans le cadre de ses missions préventives détermine dans quelles conditions le Fonds des maladies professionnelles peut donner des avis à certaines entreprises, établissements d'enseignement et administrations locales en ce qui concerne l'exposition aux risques de maladie professionnelle.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet, avant tout, d'élargir le champ d'application de cette mesure à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entreprises publiques. En outre, quelques modifications techniques sont apportées à l'arrêté royal du 19 avril 1999.

3.1. La plupart des dispositions en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 6, 7/, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970.

3.2. L'article 5, en projet de l'arrêté royal du 19 avril 1999 (article 5 du projet) requiert toutefois un examen plus approfondi.

Il suit de l'article 5 en projet, pris dans son ensemble qu'une rétribution est instaurée pour couvrir les frais résultant de la détermination du risque, y compris les frais d'examens médicaux.

L'article 5, § 1er, dispose que le Fonds des maladies professionnelles prend ces frais à sa charge pour les entreprises et les établissements d'enseignement occupant ou formant des personnes auxquelles le bénéfice de la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles est garanti par l'article 2 des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, ainsi que pour les administrations provinciales et locales affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales. Les autres employeurs et entreprises doivent supporter eux-mêmes ces frais (article 5, § 2).

Il ressort de l'article 173 de la Constitution qu'une contribution financière ne peut être exigée des citoyens, sous la forme d'une rétribution, que s'il existe à cette fin un fondement légal. Cela signifie qu'il revient au législateur de définir quand la rétribution est due et par qui; le législateur compétent pour instaurer la rétribution doit également prévoir les cas d'exonération et de réduction de celle-ci.

L'article 6, 7/, des lois coordonnées dispose que le Roi détermine les "limites" dans lesquelles est émis un avis relatif à l'exposition, à certains lieux ou postes de travail, aux risques de maladie professionnelle, mais pas qu'une indemnisation est due pour cela.

Par conséquent, l'instauration d'une rétribution est dépourvue de fondement juridique et l'article 5 ne peut être maintenu dans sa forme actuelle.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les dispositions en projet font régulièrement mention de la notion d'"entreprise", outre celles d'"employeur", d'"institution" et d'"établissement d'enseignement". Il pourrait s'en déduire que l'on semble utiliser la notion d'"entreprise" au sens - strict - que lui donne le droit du travail [(1)].

---

(1) Voir par exemple l'article 14, § 1er, alinéa 2, 1/, de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

Néanmoins, une disposition en projet fait également usage de la notion de "numéro d'entreprise", dont il est fait mention dans la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, et dans laquelle la notion d'"entreprise" a été définie au sens fort large [(2)] et semble aussi recouvrir les notions d'"employeur", d'institution" et d'"établissement d'enseignement" [(3)].

Mieux vaudrait dès lors définir la notion d'"entreprise", et ensuite l'employer de manière conséquente et univoque [(4)].

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Il n'y a pas lieu de mentionner dans l'intitulé les modifications encore en vigueur apportées à l'arrêté modifié. On supprimera donc les mots ", modifié par l'arrêté royal du 23 janvier 2006".

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on écrira:

---

(2) Voir à ce propos l'avis 33.285/1 sur un avant-projet de loi "portant création d'une Banque-carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce et création des guichets d'entreprises", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n/ 2058/1.

(3) Concernant les différentes significations de la notion d'entreprise en général, voir notamment E. DIRIX, Y. MONTANGIE et H. VANHEES, *Handels- en economisch recht in hoofdlijnen*, Anvers, 2005, 7-10.

(4) Si nécessaire, on adaptera aussi les autres dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 1999 à cette terminologie cohérente.

"Vu les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, l'article 6, 7/, inséré par la loi du 22 février 1998 et modifié par la loi du 13 juillet 2006;".

7. Il est d'usage que l'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, mentionne également le numéro de cet avis (47.147/1/V).

Article 1er

8. La manière dont l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 19 avril 1999 définit le champ d'application de celui-ci, n'est pas sans équivoque. L'utilisation du seul terme "employeurs" ne permet pas de savoir clairement s'il s'agit uniquement des employeurs visés à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, c'est-à-dire les employeurs au sens du droit du travail, qui sont concernés, ou si sont également visées les personnes que l'article 2, § 1er, alinéa 2, de cette loi, assimile à des employeurs au sens du droit du travail.

Selon le délégué, l'intention est bien d'aligner le champ d'application de l'arrêté royal du 19 avril 1999 sur celui de la loi précitée du 4 août 1996, et donc de viser aussi les personnes assimilées aux employeurs.

Pour exclure toute incertitude, mieux vaudrait rédiger l'article 1er en projet de l'arrêté royal du 19 avril 1999 comme suit:

"Article 1er. Le présent arrêté est applicable aux employeurs et aux personnes y assimilées visés à l'article 2 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail".

Article 7

9. À la fin de l'article 6, § 4, il y a lieu de faire également mention de la notion d'"employeurs".

Article 8

10. L'article 8 du projet prévoit d'abroger, à l'article 8 de l'arrêté royal du 19 avril 1999, les mots "ou à l'administration provinciale ou locale affiliée". Dans le texte néerlandais de ce dernier article, ce n'est toutefois pas le mot "overheidsdiensten" qui est utilisé, mais le mot "overheid".

Interpellé sur ce point, le délégué a répondu que dans un souci de clarté, il serait préférable de remplacer les mots "aan de aangesloten provinciale of plaatselijke overheid" par le mot "instellingen".

11. Étant donné que les articles 8 et 9 entendent modifier un même article, mieux vaudrait fusionner ces articles en un seul.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, E. BREWAEYS,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES J. SMETS