

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.682/1
VAN 5 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 29 december 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot invoeging van een artikel 281^{quater} in het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter gemotiveerd

"door de omstandigheid dat, overeenkomstig het gemotiveerd advies van 19 maart 2009 van de Europese Commissie, de artikelen 280 en 281 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming een ongerechtvaardigde beperking inhouden van het grondrecht van het vrij verlenen van diensten dat bij artikel 49 van het EG-Verdrag is gewaarborgd en dat een eenvoudige aanpassing van de instructienota gericht aan de betrokken controlediensten niet tegemoet komt aan de rechtszekerheid en de bescherming van het gewettigde vertrouwen van de verrichters van diensten en het bijgevolg noodzakelijk is om onverwijld een artikel 281^{quater} in te voegen in het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming om het grondrecht van het vrij verlenen van diensten te waarborgen teneinde een veroordeling van de Belgische Staat voor het Europese Hof van Justitie te vermijden wegens schending van dat grondrecht".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om in het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming een artikel 281^{quater} in te voegen waarin wordt bepaald onder welke voorwaarden door de werkgever voorgelegde

.../...

verslagen van indienststelling of van de meest recente periodieke controle van toestellen voor het hijsen of heffen van lasten, worden aanvaard in het geval waarin die verslagen zijn opgesteld door een keuringsinstelling uit een andere lidstaat van de Europese Unie.

Met de ontworpen regeling beogen de stellers tegemoet te komen aan het met redenen omkleed advies dat de Europese Commissie op 19 maart 2009 tot de Belgische overheid heeft gericht en waarin wordt gesteld dat de artikelen 280 en 281 van het Algemeen reglement op de arbeidsbescherming niet verenigbaar zijn met het in artikel 56 van het EU-werkingsverdrag (voorheen artikel 49 van het EG-Verdrag) vervatte grondrecht van het vrij verlenen van diensten in de mate die bepalingen voorschrijven dat de erin bedoelde keuringen en onderzoeken dienen te gebeuren door in België erkende organismen.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, dat bepaalt dat de Koning aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen kan opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en dat dit welzijn wordt nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op, onder meer, "de arbeidsveiligheid" en "de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Met betrekking tot bepaalde onderdelen van het ontworpen artikel 281^{quater} van het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming rijst de vraag of deze effectief van aard zijn om de bezwaren te verhelpen die de Europese Commissie in haar advies van 19 maart 2009 uitte in verband met de overeenstemming van de regeling van de artikelen 280 en 281 van het voornoemde reglement met het bepaalde in artikel 56 van het EU-werkingsverdrag.

.../...

Zo zou uit de redactie van de inleidende zin van het ontworpen artikel 281*quater*, eerste lid, kunnen worden afgeleid dat het de werkgever vrij staat om de betrokken verslagen al dan niet voor te leggen ("kunnen de door de werkgever voorgelegde verslagen"). Het zou meer in overeenstemming zijn met het advies van de Europese Commissie van 19 maart 2009 indien in het ontworpen artikel 281*quater*, eerste lid, zou worden geschreven: "In afwijking van de artikelen 280 en 281, zijn de door de werkgever voor te leggen verslagen van ... aanvaardbaar mits ...".

Voorts wordt de omschrijving van het begrip 'land van herkomst', in het ontworpen artikel 281*quater*, eerste lid, 1/, best niet beperkt tot de lidstaten van de Europese Unie, maar wordt dat begrip beter uitgebreid tot de lidstaten van de Europese Economische Ruimte, mede rekening houdend met het toepassingsgebied van de rechten en vrijheden, vermeld in het EU-werkingsverdrag.

Tevens schrijft het ontworpen artikel 281*quater*, eerste lid, 2/, voor dat het een toestel betreft "waarvan elke verblijfsduur in België de drie maanden niet overschrijdt". Het is evenwel niet duidelijk op grond van welk criterium wordt geopteerd voor een periode van drie maanden. Het bestaan van dergelijk, in redelijkheid verantwoord criterium, is nochtans noodzakelijk zowel vanuit het oogpunt van het voornoemde verdragsartikel, als vanuit het oogpunt van de beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. Deze vaststelling is des te klemmender geworden nu richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt vóór 28 december 2009 in de interne rechtsorde diende te zijn omgezet ⁽¹⁾. De stellers van het ontwerp dienen er zich van te vergewissen of de keuze van de maximumtermijn van drie maanden, in het ontworpen artikel 281*quater*, eerste lid, 2/, als objectief en redelijk kan worden verantwoord.

Tevens moeten zij er zich van vergewissen of bepaalde onderdelen van de ontworpen bepaling niet in te algemene bewoordingen zijn geredigeerd, waardoor het reeds in dit advies genoemde grondrecht inzake het vrij verlenen van diensten dreigt te worden uitgehold. Zo laat de zinsnede "In geval van twijfel of het toestel in alle veiligheid

⁽¹⁾ Zie artikel 44, lid 1, van de betrokken richtlijn.

kan gebruikt worden", in het ontworpen artikel 281^{quater}, tweede lid, een te ruime beoordelingsmarge aan de met het toezicht belaste ambtenaar. Beter ware het om meer precieze bewoordingen te gebruiken en bijvoorbeeld te schrijven "In geval van concrete aanwijzingen die doen vermoeden dat de veiligheidsvoorschriften niet werden nageleefd".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.682/1
DU 5 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 29 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "insérant un article 281^{quater} dans le Règlement général pour la protection du travail", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat, overeenkomstig het gemotiveerd advies van 19 maart 2009 van de Europese Commissie, de artikelen 280 en 281 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming een ongerechtvaardigde beperking inhouden van het grondrecht van het vrij verlenen van diensten dat bij artikel 49 van het EG-Verdrag is gewaarborgd en dat een eenvoudige aanpassing van de instructienota gericht aan de betrokken controlediensten niet tegemoet komt aan de rechtszekerheid en de bescherming van het gewettigde vertrouwen van de verrichters van diensten en het bijgevolg noodzakelijk is om onverwijld een artikel 281^{quater} in te voegen in het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming om het grondrecht van het vrij verlenen van diensten te waarborgen teneinde een veroordeling van de Belgische Staat voor het Europese Hof van Justitie te vermijden wegens schending van dat grondrecht".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû limiter son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique et à l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'ajouter au Règlement général pour la protection du travail un article 281^{quater} déterminant les conditions auxquelles les rapports de la mise en service ou du contrôle périodique le plus récent pour un appareil de levage de charges présentés par l'employeur sont acceptés quand ils sont rédigés par une institution de contrôle d'un autre État membre de l'Union européenne.

.../...

Les auteurs du projet visent ce faisant à donner suite à l'avis motivé de la Commission européenne du 19 mars 2009 adressé aux autorités belges et indiquant que les articles 280 et 281 du Règlement général pour la protection du travail ne sont pas compatibles avec le droit fondamental de la libre prestation de services inscrit à l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement l'article 49 du Traité CE), dans la mesure où ces dispositions prévoient que les examens et contrôles qui y sont visés doivent être effectués par des organismes agréés en Belgique.

2. Les dispositions en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui dispose que le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et que le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait notamment à "la sécurité du travail" et à "la protection de la santé du travailleur au travail".

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

En ce qui concerne certains éléments de l'article 281^{quater} en projet du Règlement général pour la protection du travail, la question se pose de savoir s'ils sont effectivement de nature à pallier les griefs exprimés par la Commission européenne dans son avis du 19 mars 2009 à propos de la compatibilité des articles 280 et 281 du règlement précité avec l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Il pourrait ainsi se déduire de la rédaction de la phrase introductive de l'article 281^{quater}, alinéa 1^{er}, en projet que l'employeur est libre de présenter ou non les rapports concernés ("peuvent être considérés"). Il serait plus conforme à l'avis de la Commission européenne du 19 mars 2009 d'écrire à l'article 281^{quater}, alinéa 1^{er}, en projet: "... sont acceptables à condition de ...".

.../...

Par ailleurs, mieux vaudrait, à l'article 281*quater*, alinéa 1^{er}, 1/, en projet, ne pas limiter la définition de la notion de "pays d'origine" aux États membres de l'Union européenne, mais l'étendre aux États membres de l'Espace économique européen, compte tenu notamment du champ d'application des droits et libertés mentionnés dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE.

En outre, l'article 281*quater*, alinéa 1^{er}, 2/, en projet, prévoit qu'il concerne un appareil "dont chaque durée de séjour en Belgique ne dépasse pas les trois mois". On n'aperçoit cependant pas sur la base de quel critère on opte pour une période de trois mois. L'existence d'un tel critère, raisonnablement justifié, est toutefois nécessaire tant du point de vue de l'article précité du traité que du point des principes d'égalité et de non-discrimination. Cette constatation est d'autant plus d'actualité que la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur devait être transposée en droit interne avant le 28 décembre 2009 ⁽¹⁾. Les auteurs du projet s'assureront que le choix d'un délai maximum de trois mois à l'article 281*quater*, alinéa 1^{er}, 2/, en projet, peut se justifier objectivement et raisonnablement.

Ils veilleront également à ce que certains éléments de la disposition en projet ne soient pas formulés de manière trop générale, ce qui risquerait de vider de sa substance le droit fondamental de la libre prestation de service précité. Ainsi, le segment "En cas de doute quant à l'utilisation en toute sécurité de l'appareil", à l'article 281*quater*, alinéa 2, en projet, laisse une trop grande marge d'appréciation au fonctionnaire chargé du contrôle. Mieux vaudrait se montrer plus précis et écrire par exemple "Si des éléments concrets font supposer que les prescriptions de sécurité n'ont pas été respectées, le fonctionnaire ... l'obligation de faire recommencer ou de compléter ...".

(1)

Voir l'article 44, paragraphe 1, de la directive concernée.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

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