

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.807/1
VAN 28 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 oktober 2010 door de Minister van Werk 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 29 april 1999 betreffende de erkenning van externe diensten voor technische controles op de werkplaats", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit brengt een aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 29 april 1999 betreffende de erkenning van externe diensten voor technische controles op de werkplaats. Die wijzigingen hebben in hoofdzaak betrekking op het in overeenstemming brengen van de in dat besluit opgenomen erkenningsregeling met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstenrichtlijn). Daarnaast worden enkele technische verbeteringen aangebracht en worden de sanctiemogelijkheden uitgebreid.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 40, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Krachtens die bepalingen stelt de Koning de voorwaarden vast waaronder en de nadere regelen volgens welke een externe dienst voor technische controles op de werkplaats kan worden erkend, en stelt hij tevens de regelen vast betreffende de organisatie, de opdrachten en het juridisch statuut van die diensten, evenals deze betreffende de bekwaamheden van de preventieadviseurs.

.../...

Artikel 40, § 2, van dezelfde wet, dat louter het beginsel poneert dat externe diensten voor technische controles op de werkplaats worden opgericht, biedt als zodanig geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1.1. Wat de erkenningsregeling voor externe diensten voor technische controles op de werkplaats betreft, dient te worden gewezen op artikel 1, lid 6, van de dienstenrichtlijn, dat bepaalt dat "deze richtlijn het arbeidsrecht onverlet (laat), dat wil zeggen alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk en de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, die de lidstaten toepassen overeenkomstig nationale wettelijke bepalingen die in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht. Evenmin is deze richtlijn van invloed op de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten". Het is evenwel niet duidelijk of de erkenningsregeling voor externe diensten voor technische controles onder de uitzondering bedoeld in artikel 1, lid 6, van de dienstenrichtlijn valt. De stellers van het ontwerp hebben er dan ook voor geopteerd om, teneinde elke twijfel omtrent de overeenstemming van die erkenningsregeling met de dienstenrichtlijn weg te nemen, ervan uit te gaan dat de dienstenrichtlijn van toepassing is en de in het licht daarvan noodzakelijke wijzigingen in de erkenningsregeling aan te brengen. Met deze zienswijze kan worden ingestemd. Het zal in voorkomend geval aan het Hof van Justitie toekomen om, wat deze erkenningsregeling betreft, artikel 1, lid 6, van de dienstenrichtlijn op een bindende wijze uit te leggen.

1.2. Het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 29 april 1999 (artikel 3 van het ontwerp) bepaalt dat de externe dienst voor technische controles op de werkplaats wordt opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of een gelijkwaardige rechtsvorm volgens het recht van de lidstaat van vestiging binnen de Europese Economische Ruimte. Opdat die voorwaarde verenigbaar zou kunnen worden geacht met de artikelen 15 en 16 van de dienstenrichtlijn, is vereist dat die voorwaarde niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig is in de zin van die richtlijnbevestigingen.

.../...

Het staat aan de stellers van het ontwerp na te gaan of het opleggen van die voorwaarde aan elk van die criteria voldoet.

1.3. Het ontworpen artikel 20, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 april 1999 (artikel 5 van het ontwerp) bepaalt dat de minister een beslissing neemt over de aanvraag tot erkenning, waarbij de erkenning ofwel wordt verleend, ofwel slechts gedeeltelijk wordt verleend, ofwel wordt verleend voor een beperkte termijn, ofwel wordt geweigerd. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, d), e), f) en g), van de dienstenrichtlijn dienen de vergunningsvoorwaarden duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk te zijn. Teneinde aan deze eisen te voldoen, dienen in het ontworpen artikel 20, § 1, tweede lid, uitdrukkelijk de gevallen te worden bepaald waarin elk van de voornoemde mogelijke beslissingen kan worden genomen.

2. De stellers van het ontwerp dienen ermee rekening te houden dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 29 april 1999 zijn opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit houdende de Codex over het welzijn op het werk, dat voorziet in de opheffing van het voornoemde koninklijk besluit (zie artikel XIII.2, 6/, van het ontwerp van Codex), en dat bijgevolg in dezelfde zin zal moeten worden aangepast.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontwerp, stelle men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, artikel 40, § 3, eerste en tweede lid;"

Artikel 3

In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 23 oktober 2006.

Artikel 4

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 april 1999 dient aan het einde te worden geschreven "European Co-operation for Accreditation".

Slotopmerking

Het ontwerp strekt, wat de betrokken erkenningsregeling betreft, tot omzetting van de dienstenrichtlijn. Gelet op artikel 44, lid 1, van die richtlijn zal de Europese Commissie daarvan in kennis moeten worden gesteld en zal van die omzetting melding dienen te worden gemaakt in een nieuw artikel, in te voegen vóór het eerste artikel van het ontwerp ¹.

⁽¹⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 94.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.807/1
DU 28 OCTOBRE 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 7 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 avril 1999 concernant l'agrément de services externes pour les contrôles techniques sur le lieu de travail", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 29 avril 1999 concernant l'agrément de services externes pour les contrôles techniques sur le lieu de travail. Ces modifications ont essentiellement pour objectif de conformer le régime d'agrément figurant dans cet arrêté à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après: directive services). Par ailleurs, quelques améliorations techniques sont apportées et les possibilités de sanctions sont étendues.

2. L'article 40, § 3, alinéa 1^{er} et 2, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail fournit le fondement juridique au projet. En vertu de ces dispositions, le Roi détermine les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe pour les contrôles techniques sur le lieu de travail peut être agréé et il fixe également les règles concernant l'organisation, les missions et le statut juridique de ces services ainsi que celles concernant les compétences des conseillers en prévention.

L'article 40, § 2, de la même loi, qui ne fait que poser le principe de la création des services externes pour les contrôles techniques sur le lieu de travail, ne fournit pas en tant que tel de fondement juridique au projet.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1.1. En ce qui concerne le régime d'agrément pour les services externes sur le lieu de travail, il convient de rappeler l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive services, qui dispose que "la présente directive ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs, que les États membres appliquent conformément à leur législation nationale respectant le droit communautaire. Cette directive n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale". La question est de savoir si le régime d'agrément pour les services externes pour les contrôles techniques tombe sous l'exception visée à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive services. Afin d'éliminer toute incertitude quant à la conformité de ce régime d'agrément avec la directive services, les auteurs du projet ont par conséquent choisi de partir du principe que la directive services s'applique et d'apporter, dans ce cadre, les aménagements nécessaires au régime d'agrément. Ce point de vue peut être partagé. En ce qui concerne ce régime d'agrément, ce sera à la Cour de Justice qu'il appartiendra, le cas échéant, d'interpréter, de manière obligatoire, l'article 1^{er}, paragraphe 6 de la directive services.

1.2. L'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 avril 1999 en projet (article 3 du projet) dispose que le service externe pour les contrôles techniques sur le lieu de travail est créé sous la forme d'une association sans but lucratif ou son équivalent selon le droit de l'État membre d'établissement dans l'Espace Économique Européen. Pour que cette condition soit réputée compatible avec les articles 15 et 16 de la directive services, il est requis que cette condition soit non discriminatoire, nécessaire et proportionnelle au sens de ces dispositions de la directive. Il incombe aux auteurs du projet d'examiner si le fait d'imposer cette condition satisfait à chacun de ces critères.

1.3. L'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 29 avril 1999 (article 5 du projet) dispose que le ministre prend au sujet de la demande d'agrément une décision qui accorde l'agrément, ou l'accorde partiellement ou encore pour une durée déterminée, ou le refuse. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, d), e), f) et g), de la directive services, les conditions d'autorisation doivent être claires et non ambiguës,

.../...

objectives, rendues publiques à l'avance, transparentes et accessibles. Afin de satisfaire à ces exigences, l'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, en projet doit déterminer expressément les cas pour lesquels chacune des décisions potentielles précitées peut être prise.

2. Les auteurs du projet doivent tenir compte du fait que les dispositions de l'arrêté royal du 29 avril 1999 sont incorporées au projet d'arrêté royal portant le Code sur le bien-être au travail, qui prévoit l'abrogation de l'arrêté royal précité (voy. l'article XIII.2.,6/, sur le projet de Code) et qui devra par conséquent être adapté dans le même sens.

Observations particulières

Préambule

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus concernant le fondement juridique du projet, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit:

"Vu la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, l'article 40, § 3, alinéas 1^{er} et 2;"

Article 3

Il y a lieu de mentionner l'arrêté royal modificatif du 23 octobre 2006 dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet.

Article 4

Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 29 avril 1999, il y a lieu d'écrire *in fine* "European Co-operation for Accreditation".

.../...

Observation finale

En ce qui concerne le régime d'agrément concerné, le projet a pour objet la transposition de la directive services. Vu l'article 44, paragraphe 1, de cette directive, la Commission européenne devra en recevoir notification et cette transposition sera mentionnée dans un nouvel article, à insérer avant le premier article du projet ¹.

⁽¹⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 94.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseurs de la
	M. TISON,	section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME