

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.394/1
VAN 28 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 2012 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 juli 2012, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de algemene basiseisen waaraan arbeidsplaatsen moeten beantwoorden’, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe algemene basiseisen vast te stellen waaraan arbeidsplaatsen moeten voldoen op het vlak van de uitrusting, de verlichting, de luchtverversing, de temperatuur, de sociale voorzieningen, de dranken, de werkzitplaatsen en rustzitplaatsen.

Het ontwerp beoogt de omzetting van richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 ‘betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (eerste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)’ (hierna: de richtlijn).

De ontworpen regeling wordt ingevoegd in titel III, hoofdstuk I, van de Codex ‘over het welzijn op het werk’. De thans geldende bepalingen over arbeidsplaatsen, opgenomen in het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming en in het koninklijk besluit van 27 april 2004 ‘betreffende de werkzitplaatsen en rustzitplaatsen’, worden opgeheven.

2.2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’, naar luid waarvan 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, onder meer met betrekking tot “de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk”.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek

met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren.

Dergelijk onderzoek heeft met betrekking tot het voorliggende ontwerp nog niet plaatsgevonden en zal bijgevolg nog moeten worden verricht. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Voor een aantal bepalingen van de richtlijn rijst de vraag of ze wel op volkomen wijze worden omgezet in het interne recht.

4.1. Vooreerst dient met betrekking tot sommige bepalingen van de richtlijn te worden vastgesteld dat geen ermee overeenstemmende bepaling voorhanden is in het ontwerp. De gemachtigde heeft wat dat betreft verwezen naar bestaande bepalingen van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB) en van sommige koninklijke besluiten, die met het ontwerp niet worden opgeheven. Vastgesteld moet worden dat die bepalingen, in combinatie met de thans ontworpen bepalingen, in sommige gevallen niet volstaan om van een volkomen omzetting te kunnen spreken. Bovendien leidt een dergelijke werkwijze tot een gefragmenteerde omzetting van de richtlijn, wat niet bevorderlijk is voor de transparantie en de toegankelijkheid van de regelgeving.

Zo lijken bijvoorbeeld sommige bepalingen van artikel 4 van bijlage I en van artikel 6 van de richtlijn niet volkomen te worden omgezet in het interne recht, noch met de bestaande, noch met de thans ontworpen bepalingen. Dat is met name het geval voor artikel 4.1 van bijlage I (“De vluchtwegen en nooduitgangen moeten (...) via de kortste weg naar de open lucht of een veiligheidszone leiden”), dat niet wordt omgezet door het door de gemachtigde aangewezen artikel 52.5.9 van het ARAB. Dat is eveneens het geval voor artikel 4.2 van bijlage I (“Bij gevaar moeten alle werkplekken snel en optimaal veilig door de werknemers kunnen worden ontruimd”), waarvoor door de gemachtigde geen omzettingsbepaling kan worden aangewezen, en voor artikel 4.7 van bijlage I (“Bij het uitvallen van de verlichting moeten de vluchtwegen en nooduitgangen die verlichting behoeven, met een voldoende sterke

noodverlichting zijn uitgerust”), waarvoor door de gemachtigde artikel 34 van het ontwerp als omzettingbepaling wordt aangewezen doch dat betrekking heeft op de arbeidsplaatsen, terwijl het genoemde artikel 4.7 betrekking heeft op de vluchtwegen en nooduitgangen. Ten slotte, wat de omzetting van artikel 6, tweede streepje, van de richtlijn betreft, dat betrekking heeft op het technisch onderhoud van de arbeidsplaatsen en de installaties en inrichtingen, verwijst de gemachtigde naar artikel 52.11 van het ARAB en de artikelen 10 en 11 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 ‘betreffende het gebruik van arbeidsmiddelen’. Die artikelen bevatten evenwel geen bepalingen die specifiek betrekking hebben op het technisch onderhoud van de arbeidsplaatsen.

4.2. Sommige bepalingen van het ontwerp sluiten onvoldoende aan bij de tekst van de richtlijn, zodat twijfel rijst omtrent de correcte omzetting van de betrokken richtlijnbe­palingen.

Zo bijvoorbeeld komen de woorden “die kunnen worden geopend”, in artikel 15, eerste lid, van het ontwerp, niet voor in artikel 10.1 van bijlage I van de richtlijn, dient in artikel 16 van het ontwerp, in overeenstemming met artikel 11.1 van dezelfde bijlage, te worden geschreven “door de aard en het gebruik”, en komt het woord “aanzienlijk” in artikel 20, tweede lid van het ontwerp, niet voor in artikel 5 van de richtlijn. De tekst van artikel 33, tweede lid, van het ontwerp stemt niet geheel overeen met die van artikel 8.2 van bijlage I van de richtlijn. In artikel 36 van het ontwerp is sprake van “zuivere lucht”, terwijl in de ermee overeenstemmende richtlijn­bepaling (artikel 6.1 van bijlage I) sprake is van “niet verontreinigde lucht”. Artikel 40, § 2, van het ontwerp geeft op onvolledige wijze artikel 7.1 van bijlage I weer. Het bepaalde in artikel 43, derde lid, van het ontwerp bevat wegens zijn algemene strekking niet het specifieke voorschrift voor ontspanningsruimten bedoeld in artikel 16.2 van bijlage I. Artikel 49, tweede lid, van het ontwerp, ten slotte, lijkt geen correcte omzetting te zijn van artikel 18.1.2, eerste lid, van bijlage I, terwijl artikel 63, derde lid, van het ontwerp op onvoldoende wijze artikel 16.2 van dezelfde bijlage omzet.

4.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het ontwerp nog een grondig nazicht behoeft op het vlak van de volledigheid van de omzetting van de richtlijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 35

5. In artikel 35 van het ontwerp wordt verwezen naar normen die in het ontwerp zelf niet nader worden bepaald. Mede gelet op de bijzondere aard en de techniciteit van de betrokken aangelegenheid, kan deze regeling door verwijzing in dit geval in beginsel worden aanvaard, voor

zover de kenbaarheid van deze normen is gewaarborgd en bovendien op een rechtszekere wijze kan worden vastgesteld welke versie ervan op een bepaald ogenblik van toepassing is.

Artikel 71

6. Aangezien sommige onderdelen van de richtlijn worden omgezet door andere internrechtelijke bepalingen, is het correcter om met betrekking tot het voorliggende ontwerp te gewagen van een “gedeeltelijke” omzetting van de richtlijn, die bovendien met haar juiste nummer dient te worden vermeld. Men schrijve dan ook:

“Dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 ‘betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (eerste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)’.”

SLOTOPMERKING

7. Het ontwerp vereist nog een grondig nazicht vanuit taalkundig oogpunt, vooral de Nederlandse tekst ervan.¹

¹ Zo schrijve men bijvoorbeeld in de artikelen 11, eerste lid, 33, eerste lid, en 36, eerste lid, “zorgt ervoor”, in artikel 32, tweede lid, “uitvoeren”, in artikel 38, 1°, “verspreidt”, in artikel 8, tweede lid, “de werkpost”, in artikel 67, § 2, eerste lid, “ervoor te zorgen” en in artikel 82 “koninklijk besluit”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.394/1
DU 28 JUIN 2012

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 15 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 juillet 2012, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les exigences de base générales auxquelles les lieux de travail doivent répondre', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les exigences de base générales auxquelles les lieux de travail doivent satisfaire sur le plan de l'aménagement, de l'éclairage, de l'aération, de la température, des équipements sociaux, des boissons, des sièges de travail et des sièges de repos.

Le projet vise à transposer la directive 89/654/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 'concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (première directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)' (ci-après: la directive).

La réglementation en projet est insérée dans le titre III, chapitre I, du Code 'sur le bien-être au travail'. Les dispositions actuellement en vigueur sur les lieux de travail, incorporées dans le Règlement général pour la protection du travail et dans l'arrêté royal du 27 avril 2004 'relatif aux sièges de travail et aux sièges de repos', sont abrogées.

2.2. Le projet trouve son 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', aux termes duquel 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, notamment en ce qui concerne « la protection de la santé du travailleur au travail ».

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les projets de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

Cet examen n'a pas encore eu lieu en ce qui concerne le présent projet et cette formalité devra par conséquent encore être accomplie. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Pour un certain nombre de dispositions de la directive, la question se pose de savoir si elles sont vraiment transposées dans leur intégralité en droit interne.

4.1. Tout d'abord, il convient de constater, en ce qui concerne certaines dispositions de la directive que le projet ne comporte pas de disposition correspondante. Sur ce point, le délégué a fait référence aux dispositions existantes du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) et de certains arrêtés royaux, qui ne sont pas abrogées par le projet. Force est de constater que dans certains cas, ces dispositions, en combinaison avec les dispositions actuellement en projet, ne suffisent pas pour pouvoir parler d'une transposition complète. En outre, un tel procédé aboutit à une transposition fragmentée de la directive, ce qui ne favorise pas la transparence et l'accessibilité de la réglementation.

Ainsi, certaines dispositions de l'article 4 de l'annexe I et de l'article 6 de la directive ne semblent par exemple pas avoir été entièrement transposées en droit interne, que ce soit par les dispositions existantes ou par les dispositions actuellement en projet. Tel est notamment le cas pour l'article 4.1 de l'annexe I (« Les voies et issues de secours doivent (...) déboucher le plus directement possible à l'air libre ou dans une zone de sécurité »), qui n'est pas transposé par l'article 52.5.9 du R.G.P.T., invoqué par le délégué. Il en est de même de l'article 4.2 de l'annexe I (« En cas de danger, tous les postes de travail doivent pouvoir être évacués rapidement et dans des conditions de sécurité maximale par les travailleurs »), pour lequel le délégué n'a pu désigner la disposition de transposition, et de l'article 4.7 de l'annexe I (« Les voies et issues de secours qui nécessitent un éclairage doivent être équipées d'un éclairage de sécurité d'une intensité suffisante pour les cas de panne d'éclairage »), pour lequel le délégué invoque l'article 34 du projet comme mesure de transposition, lequel porte cependant sur les lieux du travail, alors que l'article 4.7 visé concerne les voies et issues de secours. Enfin, s'agissant de la transposition de l'article 6, deuxième tiret, de la directive, qui a trait à l'entretien technique des lieux de travail et des installations et dispositifs, le délégué fait référence à

l'article 52.11 du R.G.P.T. et aux articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 12 août 1993 'concernant l'utilisation des équipements de travail'. Ces articles ne comportent toutefois aucune disposition visant spécifiquement l'entretien technique des lieux de travail.

4.2. Certaines dispositions du projet ne sont pas suffisamment proches du texte de la directive, ce qui fait naître un doute quant à la transposition correcte des dispositions concernées de la directive.

Ainsi, les termes « qui peuvent s'ouvrir » à l'article 15, alinéa 1^{er}, du projet, ne figurent par exemple pas à l'article 10.1 de l'annexe I de la directive; à l'article 16 du projet, il y a lieu d'écrire, conformément à l'article 11.1 de la même directive, « par la nature et l'usage », et le terme « importantes » à l'article 20, alinéa 2, du projet, ne figure pas à l'article 5 de la directive. Le texte de l'article 33, alinéa 2, du projet n'est pas en parfaite concordance avec celui de l'article 8.2 de l'annexe I de la directive. Le texte néerlandais de l'article 36 du projet fait état de « zuivere lucht », alors que dans la disposition correspondante de la directive (article 6.1 de l'annexe I), il est question de « niet verontreinigde lucht ». L'article 40, § 2, du projet reproduit de manière incomplète l'article 7.1 de l'annexe I. En raison de sa portée générale, la règle énoncée à l'article 43, alinéa 3, du projet ne comporte pas la prescription spécifique pour les locaux de repos visée à l'article 16.2 de l'annexe I. Enfin, l'article 49, alinéa 2, du projet, ne semble pas être la transposition correcte de l'article 18.1.2, paragraphe 1, de l'annexe I, alors que l'article 63, alinéa 3, du projet, transpose de manière incomplète l'article 16.2 de la même annexe.

4.3. Il résulte de ce qui précède que le projet requiert encore un examen approfondi quant au caractère complet de la transposition de la directive.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 35

5. L'article 35 du projet fait référence à des normes qui ne sont pas autrement précisées dans le projet même. Compte tenu de la nature particulière et de la technicité de la matière concernée, cette réglementation par référence peut en principe être acceptée en l'occurrence, pour autant que l'accessibilité de ces normes soit garantie et, en outre, qu'il puisse être déterminé, avec toute la sécurité juridique nécessaire, quelle version de celles-ci est d'application à un moment donné.

Article 71

6. Etant donné que certains éléments de la directive sont transposés par d'autres dispositions de droit interne, il est plus correct, en ce qui concerne le présent projet, de faire état d'une transposition « partielle » de la directive, dont le numéro exact doit par ailleurs être mentionné. On écrira dès lors :

« Le présent arrêté transpose partiellement la directive 89/654/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 'concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (première directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)' ».

OBSERVATION FINALE

7. Le projet requiert encore un examen approfondi sur le plan de la langue surtout en ce qui concerne le texte néerlandais ¹.

¹ Ainsi, dans le texte néerlandais, on écrira par exemple aux articles 11, alinéa 1^{er}, 33, alinéa 1^{er}, et 36, alinéa 1^{er}, « zorgt ervoor », à l'article 32, alinéa 2, « uitvoeren », à l'article 38, 1^o, « verspreidt », à l'article 8, alinéa 2, « de werkpost », à l'article 67, § 2, alinéa 1^{er}, « ervoor te zorgen » et à l'article 82 « koninklijk besluit ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	
	L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. BAERT.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME