

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.940/2/V
DU 5 SEPTEMBRE 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 7 août 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « déterminant les normes minimales en matière d'équipement de protection individuelle et d'équipement de protection collective », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'arrêté en projet vise à exécuter l'article 119 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' tant en ce qui concerne son paragraphe 1^{er} (pour les équipements de protection individuelle et collective) qu'en ce qui concerne le paragraphe 2 (en ce qui concerne les équipements de protection individuelle)¹.

L'article 119, § 1^{er}, de cette loi habilite le Roi à fixer les « normes minimales d'équipement et de matériel » à appliquer par les zones de secours.

L'arrêté en projet ne se limite néanmoins pas à régler « la mise à disposition des équipements de protection individuelle et collective nécessaires² » (normes minimales d'équipement) mais également l'équipement individuel à porter par le personnel opérationnel des zones de secours pendant l'accomplissement de leurs missions.

Ainsi, dans l'annexe au projet d'arrêté, les « équipements de protection (individuelle et collective) obligatoirement disponibles » dans les zones de secours sont déterminés par « missions urgentes réparties en types d'interventions ».

En effet, comme le relève le rapport au Roi :

« En tant qu'employeur, la zone est responsable du respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, ainsi que ses arrêtés d'exécution ».

Parmi ces arrêtés d'exécution figure notamment l'arrêté royal du 13 juin 2005 'relatif à l'utilisation des équipements de protection individuelle', lequel a été pris en application de 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' et s'applique au personnel opérationnel des zones de secours³.

¹ Voir note du directeur général à la Ministre du 24 janvier 2012.

² Voir rapport au Roi.

³ Cet arrêté royal transpose la directive 89/656/CEE du Conseil du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de

En vertu de cet arrêté royal, l'employeur est tenu, conformément à l'article 5 de la loi du 4 août 1996 précitée et des articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 'relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', de déceler les risques inhérents au travail et de prendre les mesures matérielles appropriées pour y obvier (article 4, alinéa 1^{er}).

Il peut exclusivement utiliser les équipements de protection individuelle (EPI) qui répondent, en matière de conception et de fabrication, aux prescriptions des arrêtés transposant les directives communautaires relatives à la fabrication des EPI (article 5, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal).

Pour ce qui concerne le personnel opérationnel des zones de secours, les dispositions de l'arrêté royal du 13 juin 2005 précité sont donc complétées par celles de l'arrêté en projet en imposant, dans cette matière, les normes harmonisées applicables sur le plan européen⁴, concernant notamment la conception, la fabrication, les spécifications et méthodes d'essais des EPI, normes dont le respect assure à ces produits une présomption de conformité aux exigences essentielles de santé et de sécurité.

Par conséquent, le projet d'arrêté met également en œuvre, outre l'article 119, § 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée⁵, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 précitée, selon lequel :

« Le Roi peut fixer des mesures spécifiques [nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail] afin de tenir compte de la situation spécifique notamment des travailleurs [...] des services de protection civile en vue d'obtenir un niveau de protection équivalent ».

protection individuelle (troisième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE).

⁴ Communication de la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 89/686/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle.

⁵ Cet article prévoit que le Roi arrête les normes en matière d'équipement individuel, l'uniforme, les insignes et les autres moyens d'identification du personnel opérationnel de la zone.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Comme relevé ci-dessus, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique à la fois dans l'article 119, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée et l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 précitée.

L'article 224, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée procure un fondement juridique à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté qui fixe l'entrée en vigueur de l'article 119, § 2, de la même loi.

Par conséquent, les alinéas 1^{er} et 2 du préambule doivent être inversés et complétés. À l'alinéa 2, il convient en outre d'omettre, dans la version française, les mots « et ses arrêtés d'exécution ».

2. Conformément à l'article 95 de la loi du 4 août 1996 précitée, le projet d'arrêté doit être soumis à l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et le préambule complété en conséquence.

3. Le projet d'arrêté est de ceux qui doivent être soumis à l'accord du Ministre du Budget en vertu de l'article 5, 2^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Il convient dès lors de viser l'accord du Ministre du Budget du 13 juillet 2012.

4. Il y a lieu de compléter le préambule par un visa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ; » ⁶.

⁶ Voir les articles 19/1 et suivants de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Voir également l'avis 50.503/4 donné le 16 novembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 janvier 2012 'modifiant diverses dispositions transposant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, afin de transposer partiellement la directive 2011/15/UE de la Commission du 23 avril 2011 modifiant la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information'.

DISPOSITIF

Article 2

À l'article 2 du projet, il convient de remplacer les mots « l'annexe 1 » par les mots « l'annexe ».

Articles 3 à 5

Les articles 3 à 5 du projet contiennent des explications relatives aux éléments énumérés dans l'annexe. Mieux vaut donc insérer le contenu de ces articles dans l'annexe elle-même.

Article 6

Si l'intention de l'auteur du projet est d'informer les destinataires des dispositions que contient l'arrêté en projet afin qu'ils puissent les mettre en œuvre d'ici le 31 décembre 2013, il convient de rédiger l'article 6 comme suit :

« Art. 6. Entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014 :

1° l'article 119, § 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ;

2° le présent arrêté ».

La chambre était composée de

Monsieur	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.940/2/V
VAN 5 SEPTEMBER 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 augustus 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot vaststelling van de minimale normen betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen en collectieve beschermingsmiddelen”, heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontworpen besluit strekt ertoe artikel 119 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ uit te voeren, zowel wat paragraaf 1 ervan betreft (voor de persoonlijke en collectieve beschermingsmiddelen) als wat paragraaf 2 ervan betreft (voor de persoonlijke beschermingsmiddelen).¹

Bij artikel 119, § 1, van die wet wordt de Koning ertoe gemachtigd de “minimumnormen voor materieel en uitrusting” vast te stellen die door de hulpverleningszones moeten worden toegepast.

Het ontworpen besluit bevat evenwel niet alleen regels inzake “het ter beschikking stellen van de nodige persoonlijke en collectieve beschermingsmiddelen”² (minimumnormen voor uitrusting) maar stelt ook de persoonlijke uitrusting vast die door het operationeel personeel van de hulpverleningszones tijdens de vervulling van de opdrachten van die zones moet worden gedragen.

Zo worden de (persoonlijke en collectieve) beschermingsmiddelen die in de hulpverleningszones beschikbaar moeten zijn in de bijlage bij het ontwerpbesluit bepaald volgens “dringende opdrachten onderverdeeld in interventietypes”.

Zoals in het verslag aan de Koning aangestipt wordt,

“is (de zone) als werkgever (immers) verantwoordelijk voor de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten”.

Eén van die uitvoeringsbesluiten is het koninklijk besluit van 13 juni 2005 ‘betreffende het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen’, een besluit dat uitgevaardigd is met toepassing van artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996

¹ Zie de nota van de directeur-generaal aan de minister van 24 januari 2012.

² Zie verslag aan de Koning.

‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en van toepassing is op het operationeel personeel van de hulpverleningszones.³

Krachtens dat koninklijk besluit is de werkgever er overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van de voormelde wet van 4 augustus 1996 en de artikelen 8 en 9 van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 ‘betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’, toe gehouden de risico's inherent aan de arbeid op te sporen en de geëigende materiële maatregelen te treffen om deze te verhelpen (artikel 4, eerste lid).

Hij mag uitsluitend persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) ter beschikking stellen van zijn werknemers die inzake ontwerp en constructie beantwoorden aan de bepalingen van de besluiten tot omzetting van de communautaire richtlijnen betreffende de fabricage van PBM (artikel 5, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit).

Voor het operationeel personeel van de hulpverleningszones worden de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 13 juni 2005 dus aangevuld met die van het ontworpen besluit, waarbij in deze aangelegenheid de geharmoniseerde normen die op Europees niveau gelden⁴ met betrekking tot inzonderheid het ontwerp, de constructie en de specificaties van alsook de testmethodes voor PBM verplicht worden gesteld, normen waarvan de naleving voor die producten het vermoeden oplevert dat ze aan de fundamentele gezondheids- en veiligheidsvoorschriften voldoen.

Bijgevolg wordt bij het ontwerpbesluit naast artikel 119, § 2, van de voornoemde wet van 15 mei 2007⁵, ook artikel 4, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 4 augustus 1996 uitgevoerd, welke bepaling luidt als volgt:

“De Koning kan bijzondere maatregelen vaststellen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk om rekening te houden met de specifieke toestand van inzonderheid (...) de diensten voor burgerbescherming, met het oog op het bereiken van een gelijkwaardig beschermingsniveau.”

³ Dat koninklijk besluit is de omzetting van richtlijn 89/656/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door de werknemers (derde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG).

⁴ Mededeling van de Commissie in het kader van de uitvoering van richtlijn 89/686/EEG van de Raad van 21 december 1989 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen.

⁵ Dat artikel schrijft voor dat de Koning de normen bepaalt inzake persoonlijke uitrusting, uniform, kentekens en andere middelen van identificatie van het operationeel personeel van de zone.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Zoals hierboven aangegeven is, is de rechtsgrond van het ontworpen besluit te vinden zowel in artikel 119, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 als in artikel 4, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 4 augustus 1996.

Artikel 224, tweede lid, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 levert een rechtsgrond op voor artikel 6, § 1, 1°, van het ontwerpbesluit, waarbij wordt bepaald wanneer artikel 119, § 2, van dezelfde wet in werking treedt.

Bijgevolg dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld en moeten ze onderling van plaats verwisselen. Daarenboven dienen de woorden “et ses arrêtés d’exécution” in de Franse tekst van het tweede lid te vervallen.

2. Overeenkomstig artikel 95 van de voornoemde wet van 4 augustus 1996 dient het ontwerpbesluit om advies te worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk en behoort de aanhef dienovereenkomstig te worden aangevuld.

3. Het ontwerp van besluit behoort tot de ontwerpen die krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ voor akkoordbevinding moeten worden voorgelegd aan de minister van Begroting.

Er dient bijgevolg te worden verwezen naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting van 13 juli 2012.

4. De aanhef moet worden aangevuld met een als volgt gesteld lid:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is”.⁶

⁶ Zie de artikelen 19/1 en volgende van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Zie eveneens advies 50.503/4, dat op 16 november 2011 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 januari 2012 ‘tot wijziging van verscheidene bepalingen ter omzetting van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad, met het oog op het gedeeltelijk omzetten van richtlijn 2011/15/EU van de Commissie van 23 februari 2011 tot wijziging van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart’.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp dienen de woorden “in bijlage 1” te worden vervangen door de woorden “in de bijlage”.

Artikelen 3 tot 5

De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp bevatten uitleg over gegevens die in de bijlage vermeld worden. Het zou dan ook beter zijn om ook de inhoud van die artikelen in de bijlage zelf op te nemen.

Artikel 6

Als het de bedoeling van de steller van het ontwerp is de adressaten van de bepalingen die het ontworpen besluit bevat daarvan op de hoogte te brengen opdat zij ze tegen 31 december 2013 kunnen toepassen, dient artikel 6 als volgt te worden gesteld:

“Art. 6. Op 1 januari 2014 treden in werking:

1° artikel 119, § 2, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’;

2° dit besluit”.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
Mevrouw de Heren	M. BAGUET, S. BODART,	staatsraden,
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevrouw. M. BAGUET.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

P. LIÉNARDY