



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.977/VR/1
van 2 mei 2013

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag nr. 170 van de
Internationale
Arbeidsorganisatie betreffende
de veiligheid bij het gebruik
van chemische producten op
het werk, aangenomen te
Genève op 25 juni 1990'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.977/VR/1
du 2 mai 2013

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention
n° 170 de l'Organisation
internationale du Travail
concernant la sécurité dans
l'utilisation des produits
chimiques au travail,
adoptée à Genève le
25 juin 1990'

Op 1 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) en nadien nogmaals verlengd tot 2 mei 2013, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de veiligheid bij het gebruik van chemische producten op het werk, aangenomen te Genève op 25 juni 1990'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 april 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 1 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), et ensuite encore prorogé jusqu'au 2 mai 2013, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 170 de l'Organisation internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, adoptée à Genève le 25 juin 1990'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 mars 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 avril 2013. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2013.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het Verdrag nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie 'betreffende de veiligheid bij het gebruik van chemische producten op het werk', aangenomen te Genève op 25 juni 1990.

Het verdrag waarmee de wetgever instemming beoogt te verlenen, betreft de veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen op de arbeidsplaats. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt verduidelijkt dat het verdrag ertoe strekt de werknemers een grotere bescherming te bieden tegen de schadelijke gevolgen van chemische producten en dat het verdrag daardoor tevens de bescherming van het publiek en het milieu vergroot. Voorts wordt er op gewezen dat het verdrag aan de werknemers het recht toekent op toegang tot informatie over de op de arbeidsplaats gebruikte chemische producten, dat het maatregelen bevat ter voorkoming van beroepszieken en -aandoeningen die te wijten zijn aan chemische producten, en dat het verdrag beoogt de schadelijke gevolgen van dergelijke producten te beperken. Tot slot worden in de memorie van toelichting diverse wetten en koninklijke besluiten vermeld die, elk met hun eigen finaliteit, aan de voornoemde doelstellingen die aan het verdrag ten grondslag liggen, zijn tegemoetgekomen.

BEVOEGDHEID

2. Het merendeel van de bepalingen van het verdrag behoort internrechtelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Zo is, luidens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van de productnormen. Bepalingen die het op de markt brengen van chemische stoffen regelen, behoren dan ook tot de federale bevoegdheid. Bepalingen die het gebruik van chemische stoffen regelen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid kunnen worden gerekend tot de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid.

Tevens is de federale overheid, op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd om de algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker.

Ten slotte is de federale overheid bevoegd voor de arbeidsveiligheid. Uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt immers dat die overheid bevoegd is gebleven voor "de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

3.1. Het verdrag bevat daarnaast ook een aantal bepalingen die internrechtelijk betrekking hebben op een gewestaangelegenheid. Dat is het geval voor de artikelen 5 en 14 van het verdrag.

Artikel 5 van het verdrag luidt:

“De bevoegde autoriteit dient de bevoegdheid te hebben om, indien dat gerechtvaardigd is om redenen van veiligheid en gezondheid, het gebruik van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen te verbieden of te beperken, of voorafgaande kennisgeving en vergunning te verlangen voor die chemische stoffen worden gebruikt.”

Deze verdragsbepaling stemt overeen met een gewestbevoegdheid, namelijk die op het vlak van de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder voorbehoud van de federale bevoegdheid voor de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

Artikel 14 van het verdrag bepaalt:

“Gevaarlijke chemische stoffen die niet langer nodig zijn en houders die zijn leeggemaakt maar resten van gevaarlijke chemische stoffen kunnen bevatten, dienen op zodanige wijze te worden verwerkt of afgevoerd dat de risico's voor de veiligheid en gezondheid en het milieu worden weggenomen of zoveel mogelijk beperkt, in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijk.”

Deze verdragsbepaling betreft de gewestbevoegdheid inzake bescherming van het leefmilieu en afvalstoffenbeleid, zoals bepaald in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.2. Hierover ondervraagd door het bevoegde lid van het auditoraat, verklaarde de gemachtigde met betrekking tot de voornoemde gewestelijke aspecten van het verdrag:

“Wat betreft de gewestbevoegdheden: het verdrag beoogt de bescherming van werknemers bij gebruik van chemicaliën op het werk. Eén van de aspecten daarvan is het verschaffen van informatie aan de werknemers over de stof in kwestie. Die informatie moet verstrekt worden door de leverancier van de stof. Dit wordt geregeld door titel IV van de REACH verordening (informatie in de toeleveringsketen). Omdat deze titel (en ook de andere aspecten van REACH, CLP die in het verdrag aan bod komen) in dit geval gelezen moeten worden vanuit het oogpunt van de bescherming van de werknemers, ligt de bevoegdheid in dit geval bij de federale regelgever.”

In het aangehaalde antwoord wordt van slechts één aspect van het verdrag nr. 170 uitgegaan, namelijk de informatieverstrekking met betrekking tot de desbetreffende stoffen. Het betrokken verdrag omvat evenwel verschillende andere aspecten die door middel van specifieke regelgeving, elk met een eigen finaliteit, in het interne recht zijn geïntegreerd. De aanpassing van het interne recht aan de in het antwoord van de gemachtigde vermelde titel IV van de “REACH-verordening” heeft met andere woorden betrekking op slechts één van de aspecten van het betrokken verdrag.¹

¹ De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in het verleden trouwens al meermaals op gewezen dat de “REACH-verordening” bepalingen bevat die internrechtelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, maar ook bepalingen die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Zie o.m. adv.RvS 45.900/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid’ (*Parl.St.* Kamer, 2008-2009, nr. 2093/1, 23-26); adv.RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp van decreet ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’Etat fédéral, la

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het verdrag nr. 170, benevens op federale, ook op gewestaangelegenheden betrekking heeft, zodat tevens de bevoegde decreetgevers ermee zullen moeten instemmen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft enkel een opmerking bij de tekst van de memorie van toelichting die aan het ontwerp voorafgaat.

Diverse verwijzingen naar internrechtelijke regelgeving die in de memorie van toelichting voorkomen zijn, in de huidige stand van de wetgeving, niet meer actueel.

Zonder in dat verband exhaustief te willen zijn, dient de steller onder meer opmerkzaam te worden gemaakt op het volgende:

- de wet van 28 januari 1999 'betreffende de waarborgen die de stoffen en preparaten inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers met het oog op hun welzijn moeten bieden', werd opgeheven bij artikel 11 van de wet van 27 juli 2011 'tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid';

- het toepassingsgebied van de wet van 21 december 1998 'betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers' werd uitgebreid met de bescherming van de werknemers, en de inbreuken op bepalingen van de REACH-verordening werden strafbaar gesteld;

- de wet van 14 juli 1991 'betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument' werd opgeheven bij de wet van 6 april 2010 'betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming';

- het koninklijk besluit van 24 mei 1982 'houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu' wordt opgeheven met ingang van 1 juni 2015 bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 11 februari 2010 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1982 en van het koninklijk besluit van 11 januari 1993, en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 25 februari 1996, 5 oktober 1998 en 18 juni 2003, ter implementatie in Belgisch recht van de Verordening (EG) nr. 1907/2006 en van de Verordening (EG) nr. 1272/2008';

- het koninklijk besluit van 11 januari 1993 'tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke [mengsels] met het oog op het op de markt brengen

of het gebruik ervan' wordt opgeheven met ingang op 1 juni 2015 bij artikel 27 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 februari 2010;

- het koninklijk besluit van 11 maart 2002 'betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico's van chemische agentia op het werk' werd laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 mei 2011 (aanpassing grenswaardenlijst; zie ook de artikelen 2 tot 60 en de bijlagen bij hoofdstuk I van titel V van de Codex over het welzijn op het werk).

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention n° 170 de l'Organisation internationale du Travail 'concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail', adoptée à Genève le 25 juin 1990.

La convention à laquelle le législateur entend porter assentiment concerne la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques sur le lieu de travail. L'exposé des motifs du projet précise que la convention a pour objet d'offrir une meilleure protection aux travailleurs contre les effets nocifs de produits chimiques et que, de ce fait, elle renforce également la protection du public et de l'environnement. Par ailleurs, il relève que la convention confère aux travailleurs le droit d'accès aux informations sur les produits chimiques utilisés sur le lieu de travail, qu'elle comporte des mesures visant à prévenir les maladies et les affections professionnelles imputables aux produits chimiques, et qu'elle vise à réduire les effets nocifs de pareils produits. Enfin, l'exposé des motifs mentionne plusieurs lois et arrêtés royaux qui, chacun avec leur finalité propre, ont répondu aux objectifs précités qui président à la convention.

COMPÉTENCE

2. La plupart des dispositions de la convention relèvent, sur le plan du droit interne, de la compétence de l'autorité fédérale.

Ainsi, selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente pour l'établissement des normes de produits. Les dispositions réglant la mise sur le marché de substances chimiques relèvent dès lors de la compétence fédérale. Les dispositions réglant l'utilisation de produits chimiques en vue de la protection de la santé publique peuvent être comprises dans celles relevant de la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est de surcroît compétente pour fixer les règles générales en matière de protection du consommateur.

Enfin, l'autorité fédérale est compétente en matière de sécurité du travail. En effet, il résulte de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que cette autorité

est restée compétente pour « les mesures de police interne qui concernent la protection du travail ».

3.1. Par ailleurs, la convention comporte également un certain nombre de dispositions qui, sur le plan du droit interne, concernent une matière régionale. Tel est le cas des articles 5 et 14 de la convention.

L'article 5 de la convention est rédigé comme suit :

« L'autorité compétente doit pouvoir, si cela est justifié par des raisons de sécurité et de santé, interdire ou limiter l'utilisation de certains produits chimiques dangereux, ou exiger une notification ainsi qu'une autorisation préalables à l'utilisation de ces produits ».

Cette disposition de la convention est conforme à une compétence régionale, à savoir celle concernant le domaine de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, sous réserve de la compétence fédérale pour les mesures de police interne qui concernent la protection du travail.

L'article 14 de la convention dispose :

« Les produits chimiques dangereux dont on n'a plus besoin et les récipients qui ont été vidés mais peuvent contenir des résidus de produits chimiques dangereux doivent être manipulés ou éliminés de manière à éliminer ou à réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé ainsi que pour l'environnement, conformément à la législation et à la pratique nationales ».

Cette disposition de la convention concerne la compétence régionale en matière de protection de l'environnement et de politique des déchets, telle qu'elle est visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, et 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3.2. Interrogé à ce sujet par le membre compétent de l'auditorat, le délégué a déclaré à propos des aspects régionaux précités de la convention :

« Wat betreft de gewestbevoegdheden: het verdrag beoogt de bescherming van werknemers bij gebruik van chemicaliën op het werk. Eén van de aspecten daarvan is het verschaffen van informatie aan de werknemers over de stof in kwestie. Die informatie moet verstrekt worden door de leverancier van de stof. Dit wordt geregeld door titel IV van de REACH verordening (informatie in de toeleveringsketen). Omdat deze titel (en ook de andere aspecten van REACH, CLP die in het verdrag aan bod komen) in dit geval gelezen moeten worden vanuit het oogpunt van de bescherming van de werknemers, ligt de bevoegdheid in dit geval bij de federale regelgever ».

La réponse précitée ne se fonde que sur un seul aspect de la convention n° 170, à savoir la communication d'informations relatives aux substances concernées. Toutefois, la convention concernée comporte plusieurs autres aspects qui ont été intégrés dans le droit interne par la voie d'une réglementation spécifique, présentant une finalité propre. L'adaptation du droit

interne au titre IV du « règlement REACH », mentionné dans la réponse du délégué, ne concerne en d'autres termes qu'un seul des aspects de la convention concernée ¹.

4. Il résulte de ce qui précède que la convention n° 170 porte sur des matières non seulement fédérales, mais également régionales, de sorte que les législateurs décrétaux compétents devront également y donner leur assentiment.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

5. Le Conseil d'État, section de législation, n'a qu'une seule observation à formuler à propos du texte de l'exposé des motifs qui précède le projet.

Diverses références à des réglementations de droit interne figurant dans l'exposé des motifs ne sont plus actuelles dans l'état actuel de la législation.

Sans vouloir être exhaustif à cet égard, il convient d'attirer l'attention de l'auteur notamment sur ce qui suit:

- la loi du 28 janvier 1999 'relative aux garanties que doivent présenter les substances et réparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être', a été abrogée par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2011 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé';

- le champ d'application de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' a été étendu à la protection des travailleurs et les manquements aux dispositions du règlement REACH ont été érigés en infractions.

- la loi du 14 juillet 1991 'sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur' a été abrogée par la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur';

- l'arrêté royal du 24 mai 1982 'réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement' est abrogé à partir du 1^{er} juin 2015 par l'article 10 de l'arrêté royal du 11 février 2010 'modifiant l'arrêté royal du

¹ Par le passé, le Conseil d'État, section de législation, a, du reste, déjà signalé à plusieurs reprises que le « règlement REACH » contient des dispositions qui, en droit interne, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, mais également des dispositions qui relèvent de la compétence des régions. Voir entre autres l'avis C.E. 45.900/3 du 10 février 2009 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 2093/1, 23-26); l'avis C.E. 49.218/VR du 1^{er} mars 2011 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)' (*Doc. Parl.*, P.W., 2011-2012, n° 589/1, 5-12), et les avis mentionnés dans la note 7 de l'avis n° 49.218/VR précité.

24 mai 1982 et l'arrêté royal du 11 janvier 1993, et abrogeant les arrêtés royaux des 25 février 1996, 5 octobre 1998 et 18 juin 2003, pour implémenter le Règlement (CE) n° 1907/2006 et le Règlement (CE) n° 1272/2008’;

- l’arrêté royal du 11 janvier 1993 ‘règlementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des [mélanges] dangereux en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi’ est abrogé à partir du 1^{er} juin 2015 par l’article 27 de l’arrêté royal précité du 11 février 2010;

- l’arrêté royal du 11 mars 2002 ‘relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail’ a été modifié en dernier lieu par l’arrêté royal du 20 mai 2011 (adaptation de la liste des valeurs limites; voir également les articles 2 à 60 et les annexes du chapitre I^{er} du titre V du Code sur le bien-être au travail).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME