RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.018/1
van 6 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van boek VI - Chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia van de codex over het welzijn op het werk’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.018/1
du 6 octobre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘établissant le livre VI - Agents chimiques, cancérigènes et mutagènes du code du bien-être au travail’

‡LW-BHKQLFFFA-GAABIUQ‡

Op 10 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van boek VI - Chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia van de codex over het welzijn op het werk'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-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 6 oktober 2016.

*

Le 10 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'établissant le livre VI - Agents chimiques, cancérigènes et mutagènes du code du bien-être au travail'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 septembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

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 6 octobre 2016.

*

‡LW-BHKQLFFFA-GAABIUQ‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe boek VI "Chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia" van de Codex over het Welzijn op het Werk (hierna: CWW) vast te stellen. De CWW betreft een coördinatie van diverse koninklijke en ministeriële besluiten inzake welzijn op het werk die hun wettelijke grondslag in beginsel vinden in de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk'.

1.1. Boek VI van de CWW betreft de regulering van chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia en beoogt hoofdzakelijk een coördinatie van volgende koninklijke besluiten:

- koninklijk besluit van 2 december 1993 'betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene agentia op het werk';

- 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';

- koninklijk besluit van 16 maart 2006 'betreffende de bescherming van de werknemers tegen risico's van blootstelling aan asbest';

- koninklijk besluit van 28 maart 2007 'betreffende de erkenning van ondernemingen en werkgevers die sloop- of verwijderingswerkzaamheden uitvoeren waarbij belangrijke hoeveelheden asbest kunnen vrijkomen'.

1.2. Het ontworpen besluit telt vier artikelen. Artikel 1 van het ontwerp bevat "Boek VI - Chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia". Bij artikel 2 worden de koninklijke besluiten die met het ontworpen besluit worden gecoördineerd, opgeheven. Artikel 3 voorziet in een overgangsregeling van twee jaar wat betreft de verwijzingen naar de oude regelgeving in documenten die met toepassing van of naar aanleiding van de gecoördineerde besluiten werden opgesteld. Artikel 4 bevat een uitvoeringsbepaling.

1.3. Boek VI "Chemische, kankerverwekkende en mutagene agentia" bevat 159 artikelen, onderverdeeld in vier titels die op hun beurt meerdere hoofdstukken omvatten.

Titel 1 "Chemische agentia" betreft de veiligheid en de gezondheid op het werk met betrekking tot chemische agentia. Deze titel stemt overeen met 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'.

Titel 2 "Kankerverwekkende en mutagene agentia" is van toepassing op werkzaamheden waarbij werknemers ten gevolge van het werk worden blootgesteld of kunnen worden blootgesteld aan kankerverwekkende of mutagene agentia. Deze titel stemt overeen met het koninklijk besluit van 2 december 1993 'betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene agentia op het werk'.

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡

Titel 3 "Asbest" bevat een bijzondere regeling betreffende asbest. Deze titel stemt overeen met het koninklijk besluit van 16 maart 2006 'betreffende de bescherming van de werknemers tegen risico's van blootstelling aan asbest'.

Titel 4 "Erkenning van asbestverwijderaars" bepaalt de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure alsook de toepasselijke regels inzake toezicht en sancties voor ondernemingen die sloop- of verwijderingswerkzaamheden verrichten waarbij belangrijke hoeveelheden asbest kunnen vrijkomen. Deze titel stemt overeen met het koninklijk besluit van 28 maart 2007 'betreffende de erkenning van ondernemingen en werkgevers die sloop- of verwijderingswerkzaamheden uitvoeren waarbij belangrijke hoeveelheden asbest kunnen vrijkomen'.

2.1. Luidens het eerste lid van de aanhef wordt voor het besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, § 1, en 6*bis*, derde lid, van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk'.

Artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 machtigt de Koning om "aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen op [te] leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk".

Artikel 6*bis* van deze wet luidt:

> "Elke werkgever is verplicht om voor in zijn bedrijf verrichte sloop- of verwijderingswerkzaamheden waarbij belangrijke hoeveelheden asbest kunnen vrijkomen, een beroep te doen op een daartoe erkende onderneming.
>
> Elke werkgever, die sloop- of verwijderingswerkzaamheden uitvoert waarbij belangrijke hoeveelheden asbest kunnen vrijkomen, moet, met het oog op de bescherming van de werknemers waarop hij een beroep doet voor het uitvoeren van die werken, erkend worden.
>
> De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder en de nadere regels volgens welke de ondernemingen bedoeld in het eerste lid en de werkgevers bedoeld in het tweede lid kunnen erkend worden, wat de technische bekwaamheden waarover men moet beschikken betreft om de werken uit te voeren, de beschermingsmiddelen voor de werknemers, alsook hun vorming en informatie.
>
> De Koning kan, bij besluit overlegd in Ministerraad, de in het eerste en tweede lid bedoelde verplichting uitbreiden tot die gevallen waar het niet correct uitvoeren van zeer gespecialiseerde werkzaamheden aanleiding kan geven tot een ernstig probleem voor de werknemers."

2.2. Rechtsgrond voor de gecoördineerde regeling wordt in beginsel geboden door de wetsbepalingen die rechtsgrond bieden voor elk van de gecoördineerde besluiten.

De aangehaalde bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 vormen de rechtsgrond voor de bepalingen van de bij de coördinatie betrokken besluiten.

‡LW-BHKQLFFFA-GAABIUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Het ontworpen besluit betreft hoofdzakelijk een coördinatie van diverse bestaande reglementaire teksten die reeds bindende kracht hebben, zonder dat nieuwe regels worden toegevoegd.[1] Het ontwerp bevat slechts beperkte inhoudelijke wijzigingen ten aanzien van actueel geldende koninklijke besluiten die worden gecoördineerd.

Het onderzoek door de Raad van State, afdeling Wetgeving, is, wat de coördinatie betreft, beperkt tot de aspecten die betrekking hebben op de coördinatie zelf en heeft in beginsel geen betrekking op de inhoud van de gecoördineerde teksten.

3. Hoewel de afdelingen van het ontwerp genummerd zijn met Arabische cijfers, worden in bepaalde verwijzingen Romeinse cijfers gehanteerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in artikel VI.3-61, eerste lid, waarin wordt verwezen naar "de afdelingen III en IV van dit hoofdstuk".[2] Het is aangewezen dat de auteurs van het ontwerp de verwijzingen op dit punt aan een extra controle onderwerpen.

DISPOSITIEF

Artikel VI.1-20 CWW

4. In artikel VI.1-20, derde lid, CWW, wordt verwezen naar "het koninklijk besluit van 31 december 1992 betreffende het op de markt brengen van PBM". Het correcte opschrift van dat besluit is het koninklijk besluit van 31 december 1992 'betreffende het op de markt brengen van persoonlijke beschermingsmiddelen'.

Hoewel het begrip "PBM" voor de toepassing van de CWW wordt gedefinieerd in artikel I.1-4, 27°, CWW, kan deze afkorting niet worden gebruikt in het opschrift van een besluit waarnaar wordt verwezen.

---

[1] Een coördinatie is een technisch-juridisch middel om verscheidene, verspreid liggende wettelijke bepalingen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, met wijzigingen, tot een methodisch geheel te ordenen, met onderling aangepaste terminologie en in doorlopende nummering. De coördinatie heeft in beginsel betrekking op wetskrachtige normen, al is niet uitgesloten dat de uitvoerende macht ook verordeningsbepalingen coördineert (zie in dit verband H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 90-91). Ingeval de gecoördineerde verordenende teksten worden opgeheven (zie artikel 2 van het ontwerp), moet het coördinatiebesluit daardoor worden geacht een nieuwe wilsuiting te bevatten (*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 225).

[2] Hetzelfde geldt voor de bijlagen, zie bv. Bijlage VI.3-2, B, 5°, CWW, waarin verwezen wordt naar "hoofdstuk X, afdeling VI".

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡

Artikel VI.1-24 CWW

5. In de Nederlandse versie van artikel VI.1-24 CWW is sprake van "herstelmaatregelen, hulpacties en evacuatie- en reddingsoperaties", terwijl in de Franse versie van deze bepaling sprake is van "les mesures visant à remédier à la situation par des opérations de secours, d'évacuation et de sauvetage". Anders dan in de Nederlandse versie wordt in de Franse versie bijgevolg aangegeven dat de "opérations de secours, d'évacuation et de sauvetage" de vormen zijn waarop "les mesures visant à remédier à la situation" worden genomen, terwijl in de Nederlandse versie een loutere opsomming wordt gegeven. Het is raadzaam de taalversies van deze bepaling nader op elkaar af te stemmen.

Artikel VI.1-41 CWW

6. In artikel VI.1-41, achtste lid, CWW wordt verwezen naar "de artikelen I.4-83 tot I.4-86" CWW. In artikel 43 van 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' wordt in de overeenstemmende passage verwezen naar "de bepalingen van onderafdeling 3 van afdeling 8 van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers", hetgeen overeenstemt met de artikelen I.4-79 tot I.4-82 CWW.[3] Het is niet duidelijk in welke mate dit een bewuste wijziging dan wel een materiële vergissing betreft.

Artikel 3

7. In de Nederlandse versie van artikel 3 van het ontwerp schrijve men "blijven geldig" in de plaats van "blijven van kracht".

*

[3] In artikel VI.1-41, vijfde lid, CWW is de verwijzing naar "onderafdeling 3 van afdeling 8 van het koninklijk besluit van 28 mei 2003" wel degelijk vervangen door een verwijzing naar "de artikelen I.4-79 tot I.4-82".

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'établir le livre VI « Agents chimiques, cancérigènes et mutagènes » du Code du bien-être au travail (ci-après : CBET). Le CBET coordonne divers arrêtés royaux et ministériels en matière de bien-être au travail, qui trouvent leur fondement légal en principe dans la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

1.1. Le livre VI du CBET concerne la régulation des agents chimiques, cancérigènes et mutagènes et vise essentiellement à coordonner les arrêtés royaux suivants :

- l'arrêté royal du 2 décembre 1993 'concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes au travail';

- 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';

- l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante';

- l'arrêté royal du 28 mars 2007 'relatif à l'agrément des entreprises et employeurs qui effectuent des travaux de démolition ou d'enlèvement au cours desquels de grandes quantités d'amiante peuvent être libérées'.

1.2. L'arrêté en projet comporte quatre articles. L'article 1er du projet contient le « Livre VI. - Agents chimiques, cancérigènes et mutagènes ». L'article 2 abroge les arrêtés royaux que l'arrêté en projet coordonne. L'article 3 prévoit un régime transitoire de deux ans en ce qui concerne les références à l'ancienne réglementation faites dans les documents établis en application ou à la suite des arrêtés coordonnés. L'article 4 contient une formule exécutoire.

1.3. Le livre VI « Agents chimiques, cancérigènes et mutagènes » se compose de 159 articles, subdivisés en quatre titres, qui contiennent à leur tour plusieurs chapitres.

Le titre 1er « Agents chimiques » concerne la sécurité et la santé au travail à l'égard de certains agents chimiques. Ce titre correspond à 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'.

Le titre 2 « Agents cancérigènes et mutagènes » s'applique aux activités dans lesquelles les travailleurs sont exposés ou susceptibles d'être exposés à des agents cancérigènes ou mutagènes résultant du travail. Ce titre correspond à l'arrêté royal du 2 décembre 1993 'concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes au travail'.

Le titre 3 « Amiante » comporte un régime spécial relatif à l'amiante. Ce titre correspond à l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante'.

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡

Le titre 4 « Agrément d'enleveurs d'amiante » fixe les conditions et la procédure d'agrément ainsi que les règles applicables en matière de surveillance et de sanctions des entreprises qui effectuent des travaux de démolition ou d'enlèvement au cours desquels de grandes quantités d'amiante peuvent être libérées. Ce titre correspond à l'arrêté royal du 28 mars 2007 'relatif à l'agrément des entreprises et employeurs qui effectuent des travaux de démolition ou d'enlèvement au cours desquels de grandes quantités d'amiante peuvent être libérées'.

2.1. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement juridique de l'arrêté est recherché dans les articles 4, § 1er, et 6*bis,* alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

L'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996 habilite le Roi à « imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

L'article 6*bis* de cette loi s'énonce comme suit :

> « Pour tous les travaux de démolition ou d'enlèvement effectués dans son entreprise au cours desquels des quantités importantes d'amiante peuvent se libérer, l'employeur doit faire appel à une entreprise agréée à cette fin.
>
> Chaque employeur qui effectue des travaux de démolition ou d'enlèvement au cours desquels des quantités importantes d'amiante peuvent se libérer, doit être agréé en vue de la protection des travailleurs auxquels il fait appel pour exécuter ces travaux.
>
> Le Roi détermine les conditions et les modalités selon lesquelles les entreprises visées à l'alinéa 1er et les employeurs visés à l'alinéa 2 peuvent être agréés en ce qui concerne la capacité technique à posséder pour exécuter les travaux, les moyens de protection des travailleurs, ainsi que leurs formation et information.
>
> Le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, étendre l'obligation visée au premier et au deuxième alinéa, aux cas où l'exécution non-correcte de travaux très spécialisés peut entraîner un problème sérieux pour les travailleurs ».

2.2. La réglementation coordonnée trouve en principe son fondement juridique dans les dispositions légales qui procurent le fondement juridique à chacun des arrêtés coordonnés.

Les dispositions précitées de la loi du 4 août 1996 constituent le fondement juridique des dispositions des arrêtés visés par la coordination.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'arrêté en projet coordonne essentiellement différents textes réglementaires existants ayant déjà force obligatoire, sans ajouter de nouvelles règles [1]. Le projet comporte

[1] Une coordination est un moyen de technique juridique, permettant d'ordonner des dispositions légales éparses portant sur un même sujet, avec leurs modifications, en un ensemble méthodique, avec une terminologie harmonisée et une numérotation continue. La coordination porte en principe sur des normes ayant force de loi, même s'il n'est

‡LW-BHKQLFFFA-GAABIUQ‡

uniquement des modifications de fond limitées par rapport à des arrêtés royaux actuellement en vigueur, qui font l'objet de la coordination.

En ce qui concerne celle-ci, l'examen du Conseil d'État, section de législation, est limité aux aspects relatifs à la coordination proprement dite et ne porte pas, en principe, sur le contenu des textes coordonnés.

4. Bien que les sections du projet soient numérotées en chiffres arabes, des chiffres romains sont utilisés dans certaines références. Tel est le cas par exemple de l'article VI.3-61, alinéa 1er, qui vise « les sections III et IV de ce chapitre » [2]. Il est indiqué que les auteurs du projet réexaminent les références sur ce point.

DISPOSITIF

Article VI.1-20 CBET

5. L'article VI.1-20, alinéa 3, CBET, vise « l'arrêté royal du 31 décembre 1992 concernant la mise sur le marché des EPI ». L'intitulé correct de cet arrêté est l'arrêté royal du 31 décembre 1992 'concernant la mise sur le marché des équipements de protection individuelle'.

Même si, pour l'application du CBET, la notion de « EPI » est définie à l'article I.1-4, 27°, CBET, cette abréviation ne peut pas être utilisée dans l'intitulé d'un arrêté auquel il est fait référence.

Article VI.1-24 CBET

6. Dans la version néerlandaise de l'article VI.1-24 CBET, il est question de « herstelmaatregelen, hulpacties en evacuatie- en reddingsoperaties », alors que la version française de cette disposition mentionne « les mesures visant à remédier à la situation par des opérations de secours, d'évacuation et de sauvetage ». Par conséquent, contrairement à la version néerlandaise, la version française indique que les « opérations de secours, d'évacuation et de sauvetage » sont les formes sous lesquelles « les mesures visant à remédier à la situation » sont prises, alors que la version néerlandaise donne une simple énumération. Il est conseillé de mieux harmoniser les versions française et néerlandaise de cette disposition.

---

pas exclu que le pouvoir exécutif coordonne également des dispositions réglementaires (voir à cet égard H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN et G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, la Charte, 2016, 90-91). Si les textes réglementaires coordonnés sont abrogés (voir l'article 2 du projet), l'arrêté de coordination doit par là même être censé exprimer une volonté nouvelle (*Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 225).

[2] La même observation vaut pour les annexes, voir par exemple l'annexe VI.3-2, B, 5°, CBET, qui vise le « chapitre X, section VI ».

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡

Article VI.1-41 CBET

7. L'article VI.1-41, alinéa 8, CBET, vise « les articles I.4-83 à I.4-86 » CBET. Le passage correspondant de l'article 43 de 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' vise « les dispositions de la sous-section 3 de la section 8 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs », ce qui correspond aux articles I.4-79 à I.4-82 CBET [3]. On n'aperçoit pas clairement dans quelle mesure il s'agit là d'une modification voulue ou d'une erreur matérielle.

Article 3

8. Dans la version néerlandaise de l'article 3 du projet, on écrira « blijven geldig » plutôt que « blijven van kracht ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[3] Dans l'article VI.1-41, alinéa 5, CBET, la référence à « la sous-section 3 de la section 8 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 » a bel et bien été remplacée par une référence aux « articles I.4-79 à I.4-82 ».

‡LW-BHKQLFFA-GAABIUQ‡