



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.732/VR/V
van 14 augustus 2013

avis 53.732/VR/V
du 14 août 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag nr. 187 inzake het
promotioneel kader voor de
veiligheid en gezondheid op
het werk, aangenomen te
Genève op 15 juni 2006 door
de Internationale
Arbeidsconferentie tijdens haar
95^{ste} zitting'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention
n° 187 sur le cadre
promotionnel pour la sécurité
et la santé au travail, adoptée à
Genève le 15 juin 2006 par la
Conférence internationale du
Travail à sa 95^{ième} session'

Op 15 juli 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,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag nr. 187 inzake het promotioneel kader voor de veiligheid en gezondheid op het werk, aangenomen te Genève op 15 juni 2006 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 95^{ste} zitting'.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 5 augustus 2013. De verenigde vakantiekamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Luc CAMBIER, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Christian BEHRENDT, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2013.

*

Le 15 juillet 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^{**}, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, adoptée à Genève le 15 juin 2006 par la Conférence internationale du Travail à sa 95^{ième} session'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies des vacations le 5 août 2013. Les chambres réunies des vacations étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, Luc CAMBIER, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 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.

^{**} 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.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het verdrag nr. 187 inzake het promotioneel kader voor de veiligheid en gezondheid op het werk, aangenomen te Genève op 15 juni 2006.

De partijen bij het verdrag verbinden zich ertoe blijvend in te staan voor de optimalisering van de veiligheid en de gezondheid op het werk ter voorkoming van de arbeidsgebonden letsels, ziekten en sterfgevallen. Ze moeten dit doen door, in overleg met de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, een nationaal beleid ter bevordering van het recht van werknemers op een veilige en gezonde werkomgeving te ontwikkelen. De lidstaten staan ook in voor een geleidelijke invoering, handhaving en uitbouw van een nationaal systeem. Dit systeem omvat de omkaderingsinfrastructuur (wetgeving, toezichtstelsel, arbeidsgezondheidsdiensten, enz. ...) voor de uitvoering van het nationaal beleid, alsook van een nationaal programma. Dit nationaal programma bevat de doelstellingen die gerealiseerd moeten worden volgens een vooraf bepaalde timing, de prioriteiten en de actiemiddelen om de veiligheid en de gezondheid op het werk te bevorderen, alsook de evaluatiemiddelen.

BEVOEGDHEID

3. Het verdrag waarmee het om advies voorgelegde wetsontwerp wenst in te stemmen, heeft als doel de lidstaten een preventiecultuur inzake veiligheid en gezondheid op het werk te laten ontwikkelen.

Het verdrag valt onder de federale bevoegdheid inzake “maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming” (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en de federale bevoegdheid inzake arbeidsrecht (artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van diezelfde bijzondere wet).

De federale wetgever is derhalve bevoegd om zijn instemming met het verdrag te geven.

4. Enkele bepalingen uit het verdrag hebben evenwel betrekking op bevoegdheden van de gemeenschappen.

In de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 3, van het verdrag worden verplichtingen aangegeven inzake de “opleiding” en het “opleidingsaanbod op het vlak van veiligheid en

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

gezondheid op het werk”. Deze artikelen vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake vorming en opleiding, bedoeld in artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet.

In artikel 4, lid 3, van het verdrag wordt onder punt d) gewag gemaakt van de “diensten voor arbeidsgeneeskunde”, die in het nationaal systeem inzake veiligheid en gezondheid moeten worden opgenomen. De bescherming van de gezondheid van de werknemers is weliswaar een federale bevoegdheid, maar de gemeenschappen staan, op grond van artikel 5, § 1, I, 2°, van de voornoemde bijzondere wet in voor “de arbeidsgeneeskundige controle, die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming”².

Aangezien het verdrag ook betrekking heeft op de bevoegdheden van de gemeenschappen³, is het een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, van artikel 92bis, § 4ter, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’.

In overeenstemming met het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 moeten de gemeenschappen worden betrokken bij de totstandkoming van het verdrag, in het bijzonder via de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid, en de mogelijkheid krijgen het verdrag mee te ondertekenen. In voorkomend geval zal het verdrag voor instemming moeten worden voorgelegd aan de bevoegde gemeenschapsparlementen. De bekrachtiging, overeenkomstig artikel 12 van het samenwerkingsakkoord, door de Belgische Staat kan eerst plaatsvinden wanneer de betrokken parlementen hun instemming hebben betuigd.

Voor het overige zijn er bij het ontwerp geen andere opmerkingen te maken.

*

² Zie bijvoorbeeld advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl.St.*, Vl.Parl., 2002-03, nr. 1709/1, pp. 141-163.

³ Zie in dezelfde zin het advies van de Nationale Arbeidsraad nr. 1.646 van 9 juli 2008 m.b.t. “IAO – Voorlegging aan het Parlement van de instrumenten aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens de 95^{ste} zitting (Genève, juni 2006) – Verdrag nr. 187 en Aanbeveling nr. 197 betreffende het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk”.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, adoptée à Genève le 15 juin 2006.

Les parties à la Convention s'engagent à assurer l'optimalisation continue de la sécurité et de la santé au travail afin de prévenir les lésions, maladies professionnelles et décès imputables au travail. Pour ce faire, elles doivent mettre en œuvre, en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale visant à promouvoir le droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre. Les États membres sont également chargés d'instaurer, de maintenir et de développer progressivement un système national. Ce système comprend une infrastructure d'encadrement (législation, système de contrôle, services de santé au travail, etc. ...) en vue de l'exécution de la politique nationale ainsi que d'un programme national. Ce programme national inclut les objectifs à réaliser selon un calendrier prédéterminé, les priorités et les moyens d'action établis en vue d'améliorer la sécurité et la santé au travail ainsi que les moyens d'évaluation.

COMPÉTENCE

3. La Convention à laquelle le projet de loi soumis pour avis entend donner assentiment, a pour but de faire développer par les États membres une culture de prévention en matière de sécurité et de santé au travail.

La Convention relève de la compétence fédérale en matière de « mesures de police interne qui concernent la protection du travail » (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') ainsi que de la compétence fédérale en matière du droit du travail (article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de cette même loi spéciale).

Le législateur fédéral est dès lors compétent pour donner son assentiment à la Convention.

4. Quelques dispositions de la Convention portent toutefois sur des compétences des communautés.

Dans les articles 3, paragraphe 3, et 4, paragraphe 3, de la Convention, des engagements sont pris en ce qui concerne la « formation » et « l'offre d'une formation en matière

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

de sécurité et de santé au travail ». Ces articles relèvent de la compétence des communautés en matière d'éducation et de formation au sens de l'article 4 de la loi spéciale précitée.

L'article 4, paragraphe 3, de la Convention, fait état, en son point d), des « services de santé au travail », qui doivent être intégrés dans le système national de sécurité et de santé. Si la protection de santé des travailleurs est certes une compétence fédérale, les communautés sont, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale précitée, compétentes en ce qui concerne le « contrôle de la médecine du travail, chargé d'agréer les services inter-entreprises de médecine du travail et [de veiller au] respect du règlement général sur la protection du travail ² ».

La Convention portant également sur les compétences des communautés ³, il s'agit d'un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, de l'article 92bis, § 4^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes'.

Conformément à l'accord de coopération du 8 mars 1994, les communautés doivent être associées à l'élaboration de la Convention, plus particulièrement par la Conférence interministérielle « Politique Étrangère » et avoir la possibilité de contresigner la Convention. Le cas échéant, la Convention devra être présentée à l'assentiment des parlements communautaires compétents. Conformément à l'article 12 de l'accord de coopération, la ratification par l'État belge ne peut avoir lieu que lorsque les parlements concernés ont donné leur assentiment.

Pour le surplus, le projet n'appelle aucune autre observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

² À titre d'exemple, voir l'avis 34.339/AV du 29 avril 2003 sur un projet devenu décret du 22 novembre 2003 'relatif à la politique de santé préventive', *Doc. parl.* Parl. fl. 2002-03, n° 1709/1, pp 141-163.

³ Voir dans le même sens l'avis du Conseil national du Travail n° 1.646 du 9 juillet 2008 « O.I.T. - Soumission au Parlement des instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail lors de sa 95e session (Genève, juin 2006) – Convention n° 187 et Recommandation n° 197 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail ».