

Rolnummer 3842
Arrest nr. 147/2006 van 28 september 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, en § 3, en artikel 4, § 1, tweede lid, 7°, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 153.076 van 21 december 2005 in zake het Waalse Gewest tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 januari 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het bij het bepalen van het toepassingsgebied van die wet andere categorieën van personen met werknemers gelijkstelt ? »;

2. « Schenden artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, en § 3, en artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre zij de Koning ertoe machtigen, enerzijds, maatregelen ter bescherming van de werknemers te nemen ten aanzien van personen die door artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 met werknemers zijn gelijkgesteld en, anderzijds, die maatregelen ter bescherming van de werknemers toepasselijk te verklaren op andere dan de in paragraaf 1 van artikel 2 van die wet beoogde personen die zich op de bij de wet van 4 augustus 1996 en haar uitvoeringsbesluiten gedefinieerde arbeidsplaatsen bevinden ? »;

3. « Schendt artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o en 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het de federale Staat ertoe machtigt de maatregelen te reglementeren die de ondernemingen moeten nemen inzake leefmilieu, wat hun invloed op met name de arbeidsveiligheid betreft ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 21 juni 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Orban de Xivry, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering;

. Mr. C. Wijnants, tevens *loco* Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

In het kader van een beroep tot nietigverklaring ingesteld door het Waalse Gewest tegen het koninklijk besluit van 13 maart 1998 « betreffende de opslag van zeer licht ontvlambare, ontvlambare en brandbare vloeistoffen », aangenomen op grond van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, heeft de verzoekende partij voor de Raad van State twee middelen aangevoerd.

In haar eerste middel stelt zij dat het koninklijk besluit zijn machtiging te buiten is gegaan, met schending van de bevoegdheidverdelende regels, daar het in hoofdzaak ertoe strekt het leefmilieu en niet de werknemers te beschermen, aangezien het betrekking heeft op, enerzijds, de bescherming van de ondergrond en het grondwater en, anderzijds, de bescherming van derden die geen werknemers zijn. In een ondergeschikt middel stelt zij dat artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996, dat dient als wettelijke grondslag voor het bestreden decreet, in strijd is met de bevoegdheidverdelende regels, vermits de gewesten in beginsel bevoegd zijn om andere personen dan de werknemers te beschermen tegen de hinder die wordt veroorzaakt door gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven.

In zijn advies over het voorontwerp dat de wet van 4 augustus 1996 is geworden, had de afdeling wetgeving van de Raad van State immers geoordeeld dat de federale wetgever het welzijn op het werk kon bevorderen ten aanzien van personen die buiten de arbeidsverhouding staan, op voorwaarde dat het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 wordt beperkt tot de werknemers en diegenen die met hen worden gelijkgesteld wanneer zij, anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst, arbeidsprestaties verrichten onder het gezag van een andere persoon.

De Raad van State stelt vast dat de federale wetgever het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 niet heeft beperkt, waardoor hij de federale Regering toestond beschermende maatregelen te nemen ten aanzien van andere personen dan werknemers *sensu stricto*, en beslist bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie herinnert de Ministerraad eraan dat de gewestbevoegdheid alleen betrekking heeft op de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, terwijl de maatregelen van interne politie, die betrekking hebben op de arbeidsbescherming in de ruime zin, onder het federale gezag vallen.

De bevoegdheidsverdeling gebeurt op basis van het doel van de norm, het voornaamste onderwerp ervan, zodat alleen een aangelegenheid die in wezen - en niet slechts incidenteel - het leefmilieu betreft, onder de gewestbevoegdheid valt.

A.1.2. In verband met de eerste prejudiciële vraag herinnert de Ministerraad eraan dat het Hof in het arrest nr. 65/2005 reeds heeft besloten tot de verenigbaarheid, met de bevoegdheidverdelende regels, van de gelijkstelling van de leerlingen en studenten met werknemers (artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, e), van de wet van 4 augustus 1996); die redenering is naar analogie toepasselijk op de vier andere categorieën van personen die met werknemers zijn gelijkgesteld, vermits die personen een arbeidsvorm onder het gezag van een andere persoon verrichten.

A.1.3. In verband met de tweede prejudiciële vraag is de verenigbaarheid van de aan de Koning verleende machtiging om maatregelen te nemen ten aanzien van de met werknemers gelijkgestelde personen, behandeld in het kader van de eerste prejudiciële vraag, zodat alleen nog de machtiging moet worden onderzocht die aan de Koning is toegekend om beschermende maatregelen te nemen ten aanzien van andere personen dan de werknemers en de met hen gelijkgestelde personen, die zich evenwel op de arbeidsplaatsen bevinden (bijvoorbeeld leveranciers, klanten of bezoekers).

Opdat de beschermende regels op die derden van toepassing zouden zijn, moeten zij aanwezig zijn op de arbeidsplaatsen, waar zich per definitie ook werknemers kunnen bevinden; die derden moeten de op de werknemers van de onderneming van toepassing zijnde beschermende maatregelen kunnen genieten. De bescherming van derden op de arbeidsplaatsen is dus slechts incidenteel en draagt niet bij tot de bescherming van het leefmilieu. Besluiten dat de bescherming van derden in een onderneming onder de bevoegdheid van de gewesten valt, zou overigens leiden tot een absurde en onuitvoerbare juridische indeling. Ten slotte voorziet artikel 2, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 slechts in een mogelijkheid voor de Koning, en niet in een verplichting, om de beschermende maatregelen uit te breiden tot andere personen dan de werknemers die op de arbeidsplaatsen aanwezig zijn.

A.1.4. In verband met de derde prejudiciële vraag stelt de Ministerraad vast dat uit het advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet dat de wet van 4 augustus 1996 is geworden, blijkt dat de wet de Koning ermee kan belasten maatregelen te nemen die in hoofdzaak ertoe strekken de werknemers te beschermen en die incidenteel het leefmilieu kunnen betreffen. In een arrest van 24 november 2003 heeft de Raad van State overigens besloten tot de verenigbaarheid van artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 met de bevoegdheidverdelende regels. Ten slotte heeft de auditeur in zijn verslag met betrekking tot de in het geding zijnde zaak besloten dat het in het geding zijnde koninklijk besluit, behoudens drie bepalingen, in hoofdzaak de bescherming van de werknemers beoogde.

A.2.1. In haar memorie is de Waalse Regering, ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag, van mening dat het begrip « interne politie », waarvoor de federale Staat bevoegd is, uitsluitend de aangelegenheden beoogt die de bescherming van de werknemers betreffen, met uitsluiting van elke andere aangelegenheid. De federale wetgever heeft de bevoegdheidverdelende regels dus geschonden door het advies van de Raad van State waarin werd voorgesteld het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 te beperken, niet te volgen.

A.2.2. In verband met de tweede prejudiciële vraag is de Waalse Regering van mening dat de federale wetgever, door de Koning ertoe te machtigen ten aanzien van de werknemers beschermende maatregelen te nemen en, wat het toepassingsgebied van de wet van 4 augustus 1996 betreft, iedere persoon die zich op de arbeidsplaatsen bevindt, met werknemers gelijk te stellen, zijn bevoegdheid met betrekking tot de maatregelen van interne politie betreffende de arbeidsbescherming te buiten is gegaan.

A.2.3. In verband met de derde prejudiciële vraag is de Waalse Regering van mening dat de federale Staat, op grond van het beginsel van de exclusieve bevoegdheden, niet zonder enig voorbehoud mag bepalen dat de Koning de gewestelijke aangelegenheid van het leefmilieu kan reglementeren, zelfs niet vanuit de invalshoek van de gevolgen voor de arbeidsveiligheid en -bescherming. De impliciete bevoegdheden zijn overigens alleen aan de gemeenschappen en de gewesten toegekend.

A.3.1. In zijn memorie van antwoord verwijst de Ministerraad, wat de eerste prejudiciële vraag betreft, naar het arrest nr. 65/2005, dat naar analogie van toepassing is op de andere categorieën bedoeld in artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996.

A.3.2. In verband met de tweede prejudiciële vraag herinnert de Ministerraad eraan dat de *ratio legis* van artikel 2, § 3, kan worden gevonden in de interferenties die op het vlak van het welzijn op het werk kunnen bestaan tussen de werknemers en andere personen. Zo kan worden verwezen naar de brandveiligheid, waarvoor artikel 52.5.4 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB) met die andere personen rekening hield om de breedte van de uitgangen, deuren en uitgangswegen vast te stellen.

Door personen te beschermen die op de arbeidsplaatsen aanwezig zijn, beschermt de federale wetgever *a fortiori* de op die plaatsen aanwezige werknemers. Het hoofddoel van de wet van 4 augustus 1996 blijft dus wel degelijk, zoals de Raad van State overigens heeft vastgesteld in zijn advies over het wetsontwerp dat de wet van 4 augustus 1996 is geworden, de veiligheid en de gezondheid van de werknemers; de bescherming van derden die zich op de arbeidsplaats bevinden, is dus slechts incidenteel.

A.3.3. In verband met de derde prejudiciële vraag is de Raad van State van mening dat de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheidverdelende regels niet kan schenden, aangezien zij de bevoegdheid van de Koning beperkt.

De Koning kan aldus alleen maatregelen nemen die in hoofdzaak de arbeidsbescherming beogen en mag niet zover gaan dat hij in hoofdzaak een aangelegenheid reglementeert die op het leefmilieu betrekking heeft.

A.4.1. In haar memorie van antwoord verklaart de Waalse Regering, wat de eerste prejudiciële vraag betreft, zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof.

A.4.2. In verband met de tweede prejudiciële vraag is de Waalse Regering van mening dat de bescherming van op de arbeidsplaats aanwezige derden niet slechts incidenteel is. Zo heeft een zwembad, een inrichting die als gevaarlijk, ongezond en hinderlijk is geklasseerd, tot doel zoveel mogelijk derden te ontvangen, aantal dat noodzakelijkerwijs veel hoger ligt dan dat van de werknemers.

Het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest achten zich in hun wetgevingen betreffende de milieuvergunning overigens bevoegd om elke persoon te beschermen die zich buiten de inrichting bevindt, maar tevens elke persoon die zich binnen de inrichting bevindt zonder er de bescherming als werknemer te kunnen genieten.

Ten slotte verhindert het gegeven dat de Koning de beschermende maatregelen mogelijk niet van toepassing verklaart op derden die zich op de arbeidsplaatsen bevinden, niet dat de bevoegdheidverdelende regels worden geschonden, temeer omdat de wet de beoordelingsbevoegdheid van de Koning niet heeft beperkt door middel van enig criterium.

A.4.3. Ten aanzien van het arrest van de Raad van State van 24 november 2003, waarnaar de Ministerraad in verband met de derde prejudiciële vraag verwijst, stelt de Waalse Regering vast dat de Raad van State zich in dat arrest heeft uitgesproken over een vordering tot schorsing en op grond van een niet echt duidelijke overweging niet is afgeweken van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de overeenstemming, met de bevoegdheidverdelende regels, van artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, en § 3, en van artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (hierna : de wet van 4 augustus 1996).

B.2.1. Artikel 2 van de wet van 4 augustus 1996 bepaalt :

« § 1. Deze wet is toepasselijk op de werkgevers en de werknemers.

Voor de toepassing van deze wet worden gelijkgesteld met :

1^o werknemers :

a) de personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon;

b) de personen die een beroepsopleiding volgen waarvan het studieprogramma voorziet in een vorm van arbeid die al dan niet in de opleidingsinstelling wordt verricht;

c) de personen verbonden door een leerovereenkomst;

d) de stagiairs;

e) de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht;

[...]

§ 3. De Koning kan de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten geheel of gedeeltelijk toepasselijk verklaren op andere dan de bij § 1 bedoelde personen die zich op de bij deze wet en haar uitvoeringsbesluiten bedoelde arbeidsplaatsen bevinden.

[...] ».

B.2.2. Artikel 4 van dezelfde wet bepaalt :

« § 1. De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Het welzijn wordt nagestreefd door maatregelen die betrekking hebben op :

1° de arbeidsveiligheid;

2° de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk;

3° de psychosociale belasting veroorzaakt door het werk;

4° de ergonomie;

5° de arbeidshygiëne;

6° de verfraaiing van de arbeidsplaatsen;

7° de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6°.

[...] ».

B.3. Het Hof wordt ondervraagd over een eventuele schending, door de voormelde bepalingen, van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de bevoegdheid inzake het leefmilieu en het waterbeleid als volgt aan de gewesten toevertrouwt :

« § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

[...]

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

[...] ».

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. De eerste prejudiciële vraag betreft artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, van de wet van 4 augustus 1996, dat, voor het vaststellen van het toepassingsgebied van die wet, andere categorieën van personen met werknemers gelijkstelt.

De Raad van State heeft vragen bij de bevoegdheid van de federale wetgever om die bepaling aan te nemen, daar artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen alleen de maatregelen van interne politie met betrekking tot de arbeidsbescherming aan die federale wetgever voorbehoudt, waarbij de gewesten voor de rest bevoegd zijn voor de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven.

B.5. De wet van 4 augustus 1996 heeft tot doel het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk in het algemeen te beschermen, en niet alleen het welzijn van de werknemers die in gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven zijn tewerkgesteld.

In haar advies over het wetsontwerp dat de wet van 4 augustus 1996 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State overigens gesteld dat niet eraan kon worden

getwijfeld dat de ontworpen regeling, « in haar algemeenheid beschouwd, een zaak van de federale overheid » was (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, n° 71/1, p. 74).

Het Hof moet de overeenstemming, met de bevoegdheidverdelende regels, van artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, derhalve alleen onderzoeken in zoverre die bepaling van toepassing is op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.6.1. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 augustus 1996 heeft de wetgever uitgelegd dat artikel 2, § 1, van het ontwerp « het personele toepassingsgebied van de wet [omschrijft]. Het gebeurt conform heel wat andere arbeidsrechtelijke wetten » en dat « een aantal categorieën van personen [...] met werknemers [worden] gelijkgesteld » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 4).

B.6.2. Artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, a), stelt « de personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon » gelijk met de werknemers op wie de wet van toepassing is.

Die gelijkstelling is identiek aan die waarin artikel 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers en artikel 1 van de arbeidswet van 16 maart 1971 voorzien.

In verband met die gelijkstelling is uiteengezet :

« Hiermee worden bijvoorbeeld bedoeld :

- de werknemers verbonden krachtens één van de gereguleerde typen van arbeidsovereenkomst (arbeidsovereenkomst voor bedienden, arbeidsovereenkomst voor werklieden, arbeidsovereenkomst voor handelsvertegenwoordigers, overeenkomst voor tewerkstelling van studenten, arbeidsovereenkomst wegens dienst op binnenschepen, arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst) met inbegrip van het overheids personeel wier toestand niet statutair geregeld is;

- de werknemers verbonden krachtens een niet-gereguleerde arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld de werknemers die zijn tewerkgesteld voor dienst op zee- of binnenschepen voor pleziervaart;

- de werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst voor huisarbeiders;

- de gedetineerden die, hetzij in het raam van artikel 30*bis* van het Strafwetboek, hetzij vrijwillig, arbeid verrichten;

- de geplaatste minderjarigen bedoeld bij de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming;

- de werknemers die burgerlijk zijn opgevorderd krachtens het koninklijk besluit van 1 februari 1938;

De personen die vrijwilligerswerk verrichten zijn niet onderworpen aan deze wet, behalve indien er een gezagsverhouding bestaat. Deze dient beoordeeld te worden door de rechtbanken, aangezien het hier gaat om een feitenkwestie. In elk geval zijn deze situaties zeer beperkt » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 4).

B.6.3. Artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, b) tot d), stelt « de personen die een beroepsopleiding volgen waarvan het studieprogramma voorziet in een vorm van arbeid die al dan niet in de opleidingsinstelling wordt verricht », de personen verbonden door een leerovereenkomst en de stagiairs gelijk met de werknemers op wie de wet van toepassing is.

Die gelijkstelling is tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Alhoewel in de andere wetten de categorieën twee tot vier in de algemene notie zijn vervat, werd het hier opportuun geacht deze categorieën hier uitdrukkelijk te vermelden ter verduidelijking. Aldus wordt voor de eerste maal uitdrukkelijk in een wettekst vermeld wat reeds sinds lang door de rechtsleer is aanvaard. Daarom ook kunnen deze bepalingen niet strijdig zijn met de bevoegdheidsverdeling die is vastgesteld in de wetten op de staatshervorming en is de door de Raad van State geuite vrees ongegrond. Bovendien wordt er ook beter rekening gehouden met de tekst van de kaderrichtlijn veiligheid en gezondheid » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 5).

Aldus is gepreciseerd :

« De tweede categorie betreft personen die een beroepsopleiding volgen. Wanneer deze opleiding een soort praktijkervaring in de vorm van arbeid impliceert moeten de hier bedoelde maatregelen eveneens toegepast worden. Dit geldt zowel voor activiteiten verricht in het opleidingscentrum als deze er buiten. Het gaat bijvoorbeeld om :

- de minder-validen verbonden door een speciale leerovereenkomst of door een overeenkomst voor beroepsopleiding of omscholing;

- de personen die een beroepsopleiding volgen in het kader van de tewerkstellingsreglementering.

De derde categorie wordt gevormd door de personen die verbonden zijn door een leerovereenkomst. Zowel zij die in het kader van de voortdurende vorming van de middenstand als zij die binnen het industrieel leerlingenwezen hun opleiding ontvangen worden bedoeld.

De vierde categorie zijn de stagiairs. Het zijn de personen die gedurende een bepaalde tijd stage verrichten in een onderneming. De stage is de tijd welke iemand doormaakt in het kader van een afgerond leerprogramma voor het opdoen van beroepservaring.

De stagiairs verrichten hun activiteiten in een onderneming. Deze onderneming moet dan ook als de werkgever beschouwd worden daar zij effectief de stagiairs tewerkstellen » (*ibid.*).

B.6.4. Artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, e), stelt « de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht » gelijk met de werknemers op wie de wet van toepassing is.

Tijdens de parlementaire voorbereiding is die gelijkstelling als volgt verantwoord :

« De vijfde categorie betreft de activiteiten binnen de onderwijsinstelling die van praktische aard zijn. Hoewel leerlingen en studenten in een onderwijsinstelling geen arbeid verrichten in de gebruikelijke zin van het woord verrichten zij toch vaak activiteiten die er mee gelijkgesteld kunnen worden vooral in het technisch en beroepsonderwijs. Er kan inderdaad vastgesteld worden dat leerlingen binnen een school vaak activiteiten verrichten die dezelfde zijn als tijdens hun stage. Zo is het bijvoorbeeld in hotelscholen gebruikelijk dat de studenten maaltijden klaar maken voor het restaurant van de school. Deze activiteit verrichten zij ook tijdens hun stage. Het zou niet logisch zijn leerlingen in de school anders te behandelen dan tijdens hun stage.

Bovendien zijn de leerlingen en studenten in de school aanwezig op een plaats waar zich ook werknemers (de leerkrachten, het administratief en technisch personeel) bevinden, zodat kan gesteld worden dat de uitbreiding van het toepassingsgebied tot leerlingen en studenten haar grondslag vindt in de noodzakelijke bescherming van deze werknemers. In die zin is er dus conform aan het advies van de Raad van State een direct verband met andere werknemers » (*Parl. St., Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, pp. 5-6*).

B.7. De afdeling wetgeving van de Raad van State had tegen enkele van de bekritiseerde gelijkstellingen bezwaren geuit :

« Een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van het ontwerp stuit op bezwaren in de mate dat erdoor de arbeidsrechtelijke verhouding wordt verlaten die bestaat tussen de werkgever en de werknemer en meteen het federaal bevoegdheidsdomein zoals afgebakend in de voornoemde artikelen 6, § 1, II, 3^o en 6, § 1, VI, laatste lid, 12^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Traditioneel wordt de arbeidsrechtelijke verhouding getypeerd als een gezagsverhouding tussen een werkgever en een werknemer waarbij door deze laatste arbeid wordt gepresteerd in een ondergeschikt dienstverband. In verband hiermee is beklemtoond dat het determinerend criterium voor het afbakenen van het arbeidsrecht precies dat ondergeschikt verband is.

[...]

het bestaan van de arbeidsrechtelijke gezagsverhouding en, in samenhang hiermee, de bevoegdheid van de federale overheid, zijn op zijn minst betwifelbaar in de gevallen van gelijkstelling bedoeld in artikel 1, § 1, tweede lid, 1^o, b) en e) » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 75).

Om het bezwaar van onbevoegdheid te vermijden, stelde de afdeling wetgeving van de Raad van State voor « het procédé van de gelijkstelling te beperken tot ‘ de personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon ’ ». Zij voegde eraan toe dat « het aldus afgeslankte personeel toepassingsgebied [...] er dan niet aan in de weg [staat] dat, in het kader van de in het ontwerp uitgewerkte regeling, ter bevordering van het welzijn van de werknemers maatregelen worden genomen ten aanzien van personen welke buiten de arbeidsrechtelijke verhouding werkgever-werknemer staan en vanuit die optiek als derden vallen te bestempelen, doch [...] ten aanzien van wie beschermende maatregelen kunnen worden getroffen wanneer zij zich op de arbeidsplaats bevinden (bijvoorbeeld bepaalde leerlingen of studenten) » (*ibid.*, p. 76).

B.8.1. Vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 kende artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven aan de gewesten toe « onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming ».

Hiermee wilde de wetgever een onderscheid maken tussen, enerzijds, de « externe politie » met betrekking tot de bescherming van de omgeving en het leefmilieu tegen hinder en ongemakken van een gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichting, die onder de bevoegdheid van de gewesten valt, en, anderzijds, de « interne politie » met betrekking tot de bescherming van de werknemers van de inrichting tegen de ongemakken die de exploitatie ervan met zich meebrengt, die onder de federale bevoegdheid valt (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 12).

B.8.2. De bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft het onderscheid tussen de interne en de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, uitdrukkelijk bevestigd door « de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming » te beschouwen als een voorbehoud op de bevoegdheid van de gewesten inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, waarbij in de parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd dat « het begrip ‘interne politie’ uitsluitend betrekking heeft op de arbeidsbescherming in ruimere zin [waarvoor] de Nationale Overheid bevoegd [blijft] » (*Parl. St. Kamer*, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 115).

Volgens de minister vallen « alle andere aspecten die betrekking hebben op de hinder die een inrichting met zich kan brengen voor de omgeving (ook gesitueerd binnen de inrichting) [...] onder de ‘externe politie’ en dus onder de bevoegdheid van de Gewesten » (*ibid.*).

B.8.3. Het Hof moet derhalve nagaan of de gelijkstellingen vervat in artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, in de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder de maatregelen van interne politie met betrekking tot de arbeidsbescherming vallen.

B.9.1. De federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming is niet beperkt door de definitie van de arbeidsverhouding die inzake het arbeidsrecht wordt gegeven. Gelet op het doel van die bescherming vermocht de federale wetgever ervan uit te gaan dat zij zich uitstrekt tot alle personen die een vorm van arbeid verrichten, ongeacht hun statuut, onder het gezag van een andere persoon.

B.9.2. Meer bepaald in verband met de gelijkstelling vervat in artikel 2, § 1, tweede lid, e), heeft het Hof, in zijn arrest nr. 65/2005, besloten tot de overeenstemming van die gelijkstelling met de bevoegdheidverdelende regels, en dit op grond van de volgende overwegingen :

« In het bijzonder de leerlingen en studenten die een programma volgen dat de uitvoering van arbeidsprestaties in de instelling omvat, verrichten, onder het gezag van de praktijkleraar, een vorm van arbeid die soortgelijk is aan die welke zij tijdens een stage in het beroepsmilieu zouden kunnen verrichten, alsook aan die welke zij, nadat zij hun diploma hebben behaald, onder het gezag van hun werkgever zullen moeten verrichten. Door te beslissen dat die leerlingen en studenten, wanneer zij arbeid verrichten, de aan de werknemers toegekende bescherming zouden genieten en door het mogelijk te maken dat zij zich reeds tijdens hun studie vertrouwd maken met de reglementering die tijdens hun beroepsleven op hen van

toepassing zal zijn, heeft de federale wetgever een einde gemaakt aan de onzekerheid die ter zake heerste, zonder inbreuk te maken op de bevoegdheden van de gemeenschappen : wanneer zij arbeid verrichten, vallen die leerlingen en studenten onder de bevoegdheid van de federale wetgever voor de bescherming van hun welzijn op het werk, terwijl zij voor de inrichting van het door hen gevolgde onderwijs vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen » (B.14 *in fine*).

B.9.3. Het besluit dat de gelijkstelling vervat in artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, e), valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever wat de arbeidsbescherming betreft, geldt *a fortiori* voor de andere gelijkstellingen vervat in artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o.

De wetgever vermocht het immers noodzakelijk te achten, teneinde een gelijke toepassing van de bescherming van het welzijn op het werk te verzekeren, andere categorieën van personen die, onder dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden of op dezelfde arbeidsplaats als de « werknemers », een arbeidsvorm verrichten, met werknemers gelijk te stellen.

Het bestaan van een arbeidsverhouding in ruime zin verantwoordt dus een gelijkstelling met de werknemers, ongeacht of de verrichte arbeid al dan niet rechtstreeks of indirect uit een arbeidsovereenkomst voortvloeit en of hij de beroepswerkzaamheid of het verwerven van professionele ervaring of kennis betreft.

Die gelijkstelling maakt het bovendien mogelijk een einde te maken aan een aantal onzekerheden en moeilijkheden bij de toepassing van de regels inzake arbeidsbescherming te voorkomen.

B.9.4. Door te beslissen dat de in artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, beoogde categorieën van personen die aan de werknemers geboden bescherming genieten, is de federale wetgever dus uitgegaan van het bestaan van arbeidsprestaties in ruime zin, waarvoor hij in een gelijke bescherming heeft willen voorzien; hij heeft dus geen inbreuk gepleegd op de bevoegdheid van de gewesten inzake het leefmilieu.

B.9.5. Voor het overige is de in het geding zijnde bepaling niet van dien aard dat zij de gewestwetgever belet maatregelen te nemen die vallen onder de externe politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven.

B.10. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.11. De tweede prejudiciële vraag betreft artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, en § 3, en artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, van de wet van 4 augustus 1996.

De Raad van State heeft vragen bij de overeenstemming van die bepalingen met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre zij de Koning ertoe machtigen, enerzijds, maatregelen ter bescherming van de werknemers te nemen ten aanzien van personen die door artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 met werknemers zijn gelijkgesteld en, anderzijds, die maatregelen ter bescherming van de werknemers toepasselijk te verklaren op andere dan de in paragraaf 1 van artikel 2 beoogde personen die zich op de bij de wet van 4 augustus 1996 en haar uitvoeringsbesluiten gedefinieerde arbeidsplaatsen bevinden.

B.12. Terwijl de prejudiciële vraag het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 betreft, dient te worden vastgesteld dat artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, niet het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 definieert, maar wel het toepassingsgebied *ratione materiae*, door de verschillende aspecten op te sommen die door het begrip « welzijn » van de werknemers zijn gedekt.

De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord, in zoverre ze op die bepaling betrekking heeft.

B.13.1. Het deel van de prejudiciële vraag met betrekking tot de aan de Koning verleende machtiging om maatregelen ter bescherming van de werknemers te nemen ten aanzien van personen die door artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 met werknemers zijn gelijkgesteld, heeft overigens geen andere draagwijdte dan die van de eerste prejudiciële vraag.

Aangezien, zoals is vastgesteld in B.9.3 en B.9.4, de wetgever, gelet op het bestaan van een arbeidsverhouding in ruime zin, zijn bevoegdheid inzake arbeidsbescherming mag uitoefenen ten aanzien van de categorieën van personen die door artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, van de wet van

4 augustus 1996 met werknemers zijn gelijkgesteld, mag hij immers de Koning ertoe machtigen uitvoeringsmaatregelen aan te nemen die onder het toepassingsgebied *ratione personae* van zijn bevoegdheid vallen.

B.13.2. Het eerste deel van de prejudiciële vraag dient niet anders te worden beantwoord dan de eerste prejudiciële vraag.

B.14. Het onderzoek van het Hof betreft dus alleen de vraag of artikel 2, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels door de Koning ertoe te machtigen de maatregelen ter bescherming van de werknemers - met name de maatregelen inzake leefmilieu bedoeld in artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o - toepasselijk te verklaren op andere personen dan die welke worden beoogd in artikel 2, § 1, van die wet, die zich op de bij de wet van 4 augustus 1996 en haar uitvoeringsbesluiten gedefinieerde arbeidsplaatsen bevinden.

B.15. Ten aanzien van de mogelijkheid voor de Koning om de maatregelen ter bescherming van de werknemers toepasselijk te verklaren op andere personen die zich op de arbeidsplaatsen bevinden, bevat de parlementaire voorbereiding de volgende uitleg :

« Veiligheidsvoorzieningen op een arbeidsplaats moeten niet alleen de werkgever en de werknemers beschermen. Sommige voorzieningen moeten ook andere aanwezigen op een arbeidsplaats beschermen. Andere aanwezigen kunnen zijn : bezoekers, leveranciers, klanten, enz. Daarom moeten de beschermingsbepalingen eventueel op deze personen toepasselijk kunnen gemaakt worden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 6).

B.16.1. Wanneer de wetgever maatregelen ter bescherming van de werknemers aanneemt, hebben die maatregelen vaak ook tot gevolg andere personen die zich zoals de werknemers op de arbeidsplaatsen bevinden, indirect te beschermen.

Door het de Koning mogelijk te maken het personele toepassingsgebied van de wet van 4 augustus 1996 uit te breiden tot andere personen dan de werknemers en de met hen gelijkgestelde personen, wegens hun aanwezigheid op de arbeidsplaatsen, heeft de wetgever een maatregel genomen die ertoe strekt, omwille van de gelijkheid, de bescherming te verzekeren van alle personen die zich, ongeacht hun statuut, op arbeidsplaatsen bevinden.

Die maatregel strekt aldus ertoe de doeltreffendheid van de maatregelen ter bescherming van de werknemers te verzekeren, aangezien hij het mogelijk maakt te voorkomen dat derden - met name bezoekers, leveranciers en klanten -, wanneer zij zich op arbeidsplaatsen bevinden, de regels inzake arbeidsbescherming overtreden en aldus het welzijn van de werknemers verstoren dat de wetgever wil beschermen .

B.16.2. Ten slotte beperkt artikel 2, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 zich ertoe te voorzien in de mogelijkheid - en niet de verplichting - voor de Koning om het toepassingsgebied van de maatregelen inzake arbeidsbescherming uit te breiden, mogelijkheid waarin reeds was voorzien bij artikel 1, § 1, vierde lid, van de wet van 10 juni 1952 « betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en de werkplaatsen », vervangen bij de wet van 4 augustus 1996.

Het gebruik van de machtiging vervat in artikel 2, § 3, is dus facultatief en maakt het aldus mogelijk tegemoet te komen aan een praktische noodzaak, rekening houdend met bepaalde specifieke situaties.

De wetgever heeft geen inbreuk gepleegd op de bevoegdheden van de gewesten.

B.16.3. Voor het overige is de in het geding zijnde bepaling niet van dien aard dat zij de gewestwetgever belet om, in voorkomend geval, maatregelen te nemen die onder de externe politiek van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven vallen .

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.18. De derde prejudiciële vraag betreft artikel 4, § 1, tweede lid, 7°, van de wet van 4 augustus 1996, dat in het begrip « welzijn van de werknemers » « de maatregelen [opneemt] van de ondernemingen inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6° », namelijk hun invloed op de arbeidsveiligheid, de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk, de psycho-sociale belasting veroorzaakt door het werk, de ergonomie, de arbeidshygiëne of de verfraaiing van de arbeidsplaatsen.

De Raad van State heeft vragen bij de overeenstemming van die bepaling, in zoverre zij de federale Staat ertoe machtigt de maatregelen te reglementeren die de ondernemingen inzake leefmilieu moeten nemen wat hun invloed op met name de arbeidsveiligheid betreft, met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o tot 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat aan de gewesten de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven toekent, en dat aan de federale Staat alleen de maatregelen van interne politie met betrekking tot de arbeidsbescherming voorbehoudt.

B.19. Uit de tekst van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o en 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vloeit voort dat de federale wetgever inzake het leefmilieu - in de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven of in andere bedrijven - wetgevend mag optreden, op voorwaarde dat hij zich ertoe beperkt maatregelen van interne politie met betrekking tot de arbeidsbescherming uit te vaardigen.

B.20.1. De wet van 4 augustus 1996 strekte ertoe zich in de plaats te stellen van de wet van 10 juni 1952 « betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen », door de begrippen « veiligheid », « gezondheid » en « hygiëne » te vervangen door het algemene begrip « welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk ».

De federale wetgever heeft de arbeidsbescherming aldus willen reglementeren door van de volgende vaststelling uit te gaan :

« Het is niet voldoende de arbeidsveiligheid en -gezondheid in enge zin te behandelen, maar [...] de nodige interesse [moet] uitgaan naar de toestand van de werknemer in zijn totaliteit. Dit impliceert dat men niet alleen onveilige en ongezonde situaties moet vermijden of uitschakelen maar ook dat men op positieve wijze de goede lichamelijke en geestelijke gezondheid en het zich wel bevinden bij de arbeid moet bevorderen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 2).

B.20.2. Aldus stelt artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 de verschillende aspecten die onder het begrip « welzijn van de werknemers » vallen, op beperkende wijze vast.

In verband met die bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

«Dit artikel bepaalt dat de Koning de concrete maatregelen uitvaardigt betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Dit is een bevestiging van de bestaande situatie. De wet van 10 juni 1952 geeft de Koning immers een gelijkaardige bevoegdheid. In het huidige voorstel wordt wel nader omschreven waarop deze maatregelen betrekking hebben. Deze lijst is limitatief.

Zij herneemt in de eerste plaats een aantal domeinen waarop thans reeds maatregelen genomen worden, namelijk de arbeidsveiligheid, de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk, de ergonomie, de arbeidshygiëne en de verfraaiing van de werkplaatsen. Daarnaast verduidelijkt zij dat ook de psycho-sociale belasting veroorzaakt door het werk en de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu wat betreft hun invloed op de hierboven vermelde domeinen behoren tot het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 8).

B.20.3. In verband met artikel 4, § 1, tweede lid, 7°, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State overigens gesteld dat die bepaling onder de bevoegdheid van de federale wetgever viel :

«De beoogde maatregelen betreffen weliswaar het leefmilieu, doch dienen uitsluitend te worden gezien afhankelijk van de invloed welke daarvan uitgaat op onder meer de arbeidsveiligheid en -bescherming. Aldus begrepen kadert het bepaalde in artikel 4, tweede lid, 7°, in de federale bevoegdheidsfeer, met dien verstande dat de aan de Koning toegekende bevoegdheid uiteraard niet zover zal kunnen reiken dat Hij in essentie een aangelegenheid inzake leefmilieu gaat regelen en ter zake het bevoegdheidsdomein betreedt dat artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten heeft toebedeeld » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 76).

B.20.4. Het is coherent dat de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming de verschillende aspecten van de bescherming van het welzijn van de werknemer, onder meer de bescherming van een gezonde omgeving op het werk, omvat.

Het is immers onbetwistbaar dat de kwaliteit van de arbeidsomgeving een wezenlijk element uitmaakt van het welzijn van de werknemers dat de gezondheid en de veiligheid op het werk kan beïnvloeden.

B.20.5. Door de Koning toe te staan de werkgevers en de werknemers bepalingen op te leggen met betrekking tot de maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu en door die maatregelen uitdrukkelijk te beperken « wat betreft hun invloed op de punten 1° tot 6° », namelijk hun invloed op de arbeidsveiligheid, de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk, de psycho-sociale belasting veroorzaakt door het werk, de ergonomie,

de arbeidshygiëne of de verfraaiing van de arbeidsplaatsen, heeft de federale wetgever geen onevenredige inbreuk gepleegd op de bevoegdheid van de gewesten.

B.21. Het gegeven dat die regels inzake leefmilieu kunnen worden toegepast op andere, met werknemers gelijkgestelde personen of op derden die zich op de werkplaatsen bevinden, leidt niet tot een ander besluit, aangezien het slechts een gevolg is van het toepassingsgebied van de regels inzake arbeidsbescherming dat, zoals het Hof heeft vastgesteld, in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels.

B.22. Overigens, wanneer een wetgever een machtiging verleent, dient te worden aangenomen, behoudens aanwijzingen in tegenovergestelde zin, dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels.

Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter na te gaan of de Koning zijn machtiging heeft uitgeoefend in overeenstemming met de beperkingen vervat in artikel 4, § 1, tweede lid, 7°.

B.23. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, en § 3, en artikel 4, § 1, tweede lid, 7^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk schendt artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o en 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 september 2006.

De griffier,

De voorzitter,

(w.g.) P.-Y. Dutilleux

(w.g.) M. Melchior