

Rolnummer 4632
Arrest nr. 179/2009 van 12 november 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 4, § 1, eerste lid en tweede lid, 2°, 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 Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt, rechter M. Melchior, waarnemend voorzitter, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 189.765 van 26 januari 2009 in zake de Vlaamse Gemeenschap tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 januari 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4, § 1, eerste en tweede lid, 2°, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd bij de wet van 7 april 1999, artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het de Koning machtigt aan de werkgevers en de werknemers maatregelen op te leggen die betrekking hebben op de bescherming van de gezondheid van de werknemers op het werk ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 13 oktober 2009 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
 - . Mr. J. Mosselmans *loco* Mr. P. Peeters en Mr. A. Vandaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De Vlaamse Gemeenschap heeft bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers ingediend.

Volgens de Vlaamse Gemeenschap schendt dat koninklijk besluit artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het koninklijk besluit van 28 mei 2003 heeft tot doel in activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg te voorzien, hetgeen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. De Vlaamse Gemeenschap betoogt dat artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk geen rechtsgrond voor het bestreden koninklijk besluit kan vormen, aangezien de Belgische Staat zich geen bevoegdheid op het vlak van de

preventieve gezondheidsbescherming mag toe-eigenen. Indien die rechtsgrond toch zou worden aanvaard, is er volgens de Vlaamse Gemeenschap reden om daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen.

De verwijzende rechter overweegt dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor de gezondheidsopvoeding en voor de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, maar dat de federale overheid bevoegd is voor het arbeidsrecht en in het bijzonder voor de arbeidsbescherming. Een eventuele bevoegdheidsoverschrijding door de Koning zou te dezen het gevolg zijn van een bevoegdheidsoverschrijding door de wetgever, zodat er aanleiding is een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, in de zin van de vraag die door de Vlaamse Gemeenschap is voorgesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de persoonsgebonden aangelegenheden, die overeenkomstig artikel 128, § 1, van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, en die in artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden omschreven, ruim moeten worden geïnterpreteerd. Een restrictieve interpretatie zou in strijd zijn met de logica van artikel 128 van de Grondwet. Wat meer in het bijzonder het gezondheidsbeleid betreft, zou een restrictieve interpretatie van de gemeenschapsbevoegdheden bovendien in strijd zijn met de bewoordingen van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling kent immers aan de gemeenschappen, wat het gezondheidsbeleid betreft, « de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg » toe. Zij voorziet slechts in één uitzondering, namelijk de federale maatregelen inzake profylaxis. Die ruime interpretatie vindt volgens de Vlaamse Regering steun in de parlementaire voorbereiding en in het arrest nr. 40/91 van 19 december 1991.

A.1.2. De Vlaamse Regering ontkent niet dat de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, enerzijds, en de gemeenschappen en de gewesten, anderzijds, problemen kan doen rijzen. Dat geldt ook voor het gezondheidsbeleid, nu gezondheid samenhangt met tal van andere gebieden, zoals onderwijs, ruimtelijke ordening, sport en sociale zekerheid, en een invloed heeft op tal van andere gebieden, zoals defensie en arbeid. Aangezien het gezondheidsbeleid onlosmakelijk verbonden is met en invloed heeft op tal van andere beleidsdomeinen, moet worden nagegaan waar het zwaartepunt van de regelgeving ligt.

De bijzondere wetgever heeft in een vrij complexe verdeling van de bevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid voorzien, waarbij hij ook in zekere mate is uitgegaan van situaties zoals ze op dat ogenblik bestonden. In dat verband benadrukt de Vlaamse Regering het belang van de parlementaire voorbereiding en merkt zij op dat een te restrictieve interpretatie van de gemeenschapsbevoegdheden op het gebied van het gezondheidsbeleid de autonomie van de gemeenschappen in het gedrang zou brengen. De Vlaamse Regering verwijst daarbij naar het arrest nr. 69/92 van 12 november 1992 en stelt dat ook de afdeling wetgeving van de Raad van State een ruime interpretatie voorstaat.

A.1.3. Volgens de Vlaamse Regering mag de vaststelling dat de preventieve gezondheidszorg een invloed heeft op andere beleidsdomeinen, niet tot de conclusie leiden dat de regelgever die bevoegd is voor die andere domeinen, ook bevoegd zou zijn voor de preventieve gezondheidszorg in die domeinen. Zulk een benadering zou de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg volledig uithollen, terwijl het tot de autonome bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort om wetgevend op te treden met betrekking tot activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, bijgevolg ook inzake preventieve gezondheidszorg met betrekking tot bedrijfsgezondheidszorg.

Het gevaar voor een uitholling van de bevoegdheden van de gemeenschappen is des te groter, gelet op het ruime toepassingsgebied van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. In die wet wordt een ruimere invulling van het begrip « werknemer » gegeven dan in het arbeidsrecht gebruikelijk is : voor de toepassing van de wet van 4 augustus 1996 worden ook een aantal categorieën van personen die een beroepsopleiding volgen, zoals van studenten en van leerlingen, met werknemers gelijkgesteld.

A.1.4. Wanneer de federale wetgever zou vermogen om burgers per categorie - zoals werknemers, zelfstandigen of ambtenaren - in te delen en voor elk van die categorieën de preventieve gezondheidszorg te regelen, zou zulks de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen op het gebied van preventieve gezondheidszorg belemmeren of zelfs onmogelijk maken. Alsdan zou volgens de Vlaamse Regering het evenredigheidsbeginsel worden geschonden volgens hetwelk een overheid niet op zulk een extensieve wijze haar bevoegdheid mag aanwenden dat de normale bevoegdheidsuitoefening van een andere overheid wordt belemmerd of zelfs onmogelijk wordt gemaakt. Zulks geldt des te meer, nu de federale wetgever, in de wet van 4 augustus 1996, een ruime omschrijving van het begrip « werknemer » heeft gegeven. Bovendien voorziet de in het geding zijnde bepaling in geen enkele beperking van de machtiging die aan de Koning wordt verleend.

A.2.1. De Ministerraad merkt vooraf op dat in de prejudiciële vraag de grondwettigheid van artikel 4, § 1, in zijn geheel, aan de orde wordt gesteld, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten van maatregelen die de Koning overeenkomstig artikel 4, § 1, tweede lid, van de wet van 4 augustus 1996 kan nemen voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vraag meer in het bijzonder op artikel 4, § 1, tweede lid, 2°, van die wet betrekking heeft.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat de in het geding zijnde bepaling behoort tot de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming, in de zin van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en bijgevolg de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt. Met verwijzing naar het arrest nr. 147/2006 van 28 september 2006, stelt hij dat de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming de verschillende aspecten van de bescherming van het welzijn van de werknemer omvat. Daarin is de bescherming van de gezondheid van de werknemers op het werk duidelijk begrepen.

De Ministerraad brengt tevens verscheidene adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in herinnering, waaruit blijkt dat de maatregelen in de zin van de in het geding zijnde bepaling, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

De Ministerraad verwijst voorts naar het arrest nr. 65/2005 van 23 maart 2005. In dat arrest besloot het Hof tot de grondwettigheid van artikel 40, § 3, van de wet van 4 augustus 1996. Op grond van die bepaling is de federale overheid bevoegd voor de oprichting van de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, wat als een maatregel kan worden beschouwd die strekt tot de bescherming van de gezondheid van de werknemers op het werk. De grondwettigheid van artikel 40, § 3, impliceert volgens de Ministerraad meteen de grondwettigheid van het in het geding zijnde artikel 4, § 1, tweede lid, 2°.

A.3. De Vlaamse Regering antwoordt dat de arresten waarnaar de Ministerraad verwijst, niet dienstig zijn voor het beantwoorden van de thans voorliggende prejudiciële vraag. In het arrest nr. 147/2006 oordeelde het Hof 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. In zulk een voorbehoud voor een federaal wetgevend initiatief is in het kader van de preventieve gezondheidszorg - afgezien van de federale bevoegdheid inzake profylaxis - in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet voorzien.

Voorts volgt uit de grondwettigheid van artikel 40, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 (arrest nr. 65/2005) geenszins dat de federale wetgever de Koning een dusdanig ruime machtiging kan verlenen, zoals hij met de in het geding zijnde bepaling heeft gedaan.

A.4. De Ministerraad repliceert dat uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet kan worden afgeleid dat de arbeidsbescherming, en meer bepaald de maatregelen die preventief de gezondheid van de werknemers beogen te verbeteren, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen zouden behoren op grond van artikel 5, § 1, I, 2°, van de voormelde bijzondere wet. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt dat, inzake de arbeidsbescherming, de gemeenschapsbevoegdheid is beperkt tot de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

Volgens de Ministerraad verwijst de Vlaamse Regering ten onrechte naar de arresten nrs. 40/91 en 69/92. In die arresten stelde het Hof dat het geheel van de gezondheidsopvoeding alsook van de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, aan de gemeenschappen werd overgedragen. De gemeenschappen kunnen daarbij evenwel geen aangelegenheden regelen die tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever of tot diens residuaire bevoegdheid behoren.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 4, § 1, eerste lid en tweede lid, 2°, 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), zoals gewijzigd bij de wet van 7 april 1999.

Het in het geding zijnde artikel 4 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 :

[...]

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

[...] ».

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de mogelijke schending, door de in het geding zijnde bepalingen, van de bevoegdheidverdelende regels, neergelegd in artikel 128 van de Grondwet en in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.3. Naar luid van artikel 128, § 1, van de Grondwet regelen de Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, elk voor zich, bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden.

Volgens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen omvatten de in artikel 128, § 1, van de Grondwet bedoelde persoonsgebonden aangelegenheden onder meer, wat het gezondheidsbeleid betreft, « de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van nationale maatregelen inzake profylaxies ».

B.4. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

Toen de bevoegdheid inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten werd toegewezen, hebben de « maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming » het voorwerp uitgemaakt van een voorbehoud (artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), waarbij in de parlementaire voorbereiding is gepreciseerd dat « het begrip ‘interne politie’ uitsluitend betrekking heeft op de arbeidsbescherming in ruimere zin. Daarvoor blijft de Nationale Overheid bevoegd » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 115).

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, nr. 71/1, p. 74).

B.6. 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 heeft de federale wetgever ervan kunnen uitgaan dat zij zich uitstrekt tot alle personen die een vorm van arbeid verrichten, ongeacht hun statuut, onder het gezag van een andere persoon.

B.7. In zijn arrest nr. 147/2006 van 28 september 2006 heeft het Hof geoordeeld :

« B.19. Uit de tekst van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3°, 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.20.4. 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.8. Uit het voorgaande volgt dat de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk een wezenlijk element van het welzijn van de werknemer uitmaakt en bijgevolg tot de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming behoort.

B.9. Tijdens het onderzoek van het voorontwerp van wet dat de wet van 4 augustus 1996 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat « de ontworpen regeling uiteraard geen afbreuk zal kunnen doen aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen op het vlak van de erkenning van diensten die, onder welke benaming ook, in de arbeidsrechtelijke sfeer activiteiten ontplooiën inzake preventieve gezondheidszorg » (*Parl. St., Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, p. 77*).

Het advies vervolgt :

« Men weet immers dat luidens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Gemeenschappen bevoegd zijn voor ‘ de gezondheidsopvoeding alsook (voor) de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis ’, en dat er in de loop van de parlementaire behandeling van die bepaling is op gewezen dat tot de voornoemde ‘ activiteiten en diensten ’ onder meer behoort ‘ 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 ’ » (*ibid.*).

B.10. Door de Koning toe te staan de werkgevers en de werknemers maatregelen op te leggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, heeft de federale wetgever geen inbreuk gepleegd op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg, bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die machtiging, op zich, kan immers niet worden beschouwd als een maatregel die de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.11. 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 in overeenstemming met die regels heeft uitgeoefend.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, § 1, eerste lid en tweede lid, 2°, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd bij de wet van 7 april 1999, schendt noch artikel 128 van de Grondwet, noch artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 12 november 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt