

Rolnummers 3056, 3057, 3058, 3059 en 3097
Arrest nr. 65/2005 van 23 maart 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 2, § 1, tweede lid, 1°, e), 40, § 3, en 44 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, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Snappe, 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

a. Bij drie arresten nrs. 133.067, 133.068 en 133.069 van 25 juni 2004 in zake de Franse Gemeenschap tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 6 juli 2004, heeft de Raad van State de volgende twee prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 44 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, zoals gewijzigd bij artikel 51, § 2, van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, doordat het, voor de toepassing van artikel 46 van de wet van 4 augustus 1996, bepaalt dat ‘ de meest representatieve [...] organisaties [...] in de Hoge Raad [zijn] vertegenwoordigd op dezelfde wijze als in de Nationale Arbeidsraad ’, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de in dat artikel gekozen samenstelling van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk tot gevolg heeft dat de verzoekende partij wordt uitgesloten van die Raad en bijgevolg van de adviesprocedure waarin het voormelde artikel 46 voorziet, terwijl niets verantwoordt dat de verzoekende partij, die een belangrijk werkgever is, niet in die Raad is vertegenwoordigd ? »;

2. « Schendt artikel 2, § 1, tweede lid, 1^o, e), van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 6, § 1, II, 3^o, en VI, laatste lid, 12^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het, met het oog op de vaststelling van het toepassingsgebied van die wet, de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht, gelijkstelt met werknemers ? ».

b. Bij arrest nr. 133.070 van 25 juni 2004 in zake de Franse Gemeenschap tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 6 juli 2004, heeft de Raad van State, benevens de twee bovenstaande prejudiciële vragen, een derde prejudiciële vraag gesteld luidende als volgt :

3. « Schendt artikel 40, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 5, § 1, I, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het de Koning machtigt tot het bepalen van de voorwaarden waaronder en de nadere regels volgens welke een externe Dienst voor Preventie en Bescherming op het werk kan worden erkend ? ».

c. Bij arrest nr. 135.413 van 27 september 2004 in zake C. De Brouwer tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 oktober 2004, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk artikel 5, § 1, I, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het de Koning machtigt tot het bepalen van de voorwaarden waaronder en de nadere regels volgens welke een externe Dienst voor Preventie en Bescherming op het werk kan worden erkend ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3056, 3057, 3058, 3059 en 3097 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door de Ministerraad, de Franse Gemeenschapsregering en de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Peeters en Mr. J.-M. Dethy, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Levert, tevens *loco* Mr. M. Van Assche, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

. Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 de bodemgeschillen

De Franse Gemeenschap heeft bij de Raad van State vier verzoekschriften ingediend tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 tot wijziging en opheffing van diverse bepalingen van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming, van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, en van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk. Bij de Raad van State is ook een verzoekschrift ingediend door C. De Brouwer, tot vernietiging van de twee laatstgenoemde koninklijke besluiten.

Ter ondersteuning van haar vier verzoekschriften leidt de Franse Gemeenschap een middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en uit de bevoegdheidsoverschrijding, in zoverre de door haar bestreden besluiten voor advies zijn voorgelegd aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, terwijl zij daarvan geen deel uitmaakt en dus niet is betrokken geweest bij de werkzaamheden die tot dat advies hebben geleid.

Eveneens ter ondersteuning van de vier verzoekschriften leidt de Franse Gemeenschap een ander middel af uit de schending van de artikelen 24 en 127, § 1, 2°, van de Grondwet en van artikel 6, § 1, II, 3°, en VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit de bevoegdheidsoverschrijding, door artikel 2, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Ter ondersteuning van haar verzoekschrift tot vernietiging van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk leidt de Franse Gemeenschap daarnaast een middel af uit de schending van artikel 128 van de Grondwet en van artikel 5, § 1, 2°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, door artikel 40, § 3, van de voormelde wet van 4 augustus 1996.

Op grond van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof stelt de Raad van State aan het Hof de vragen die de Franse Gemeenschap aan hem heeft voorgesteld.

Aangezien in het verzoekschrift van C. De Brouwer dezelfde grondwettigheidsvraag wordt gesteld als in het laatste verzoekschrift van de Franse Gemeenschap, stelt de Raad van State, op voorstel van de auditeur-verslaggever, aan het Hof een soortgelijke vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat de samenstelling van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk is geïnspireerd op die van de Nationale Arbeidsraad en dat de wetgever heeft willen waken over de vertegenwoordiging van bijzondere categorieën van werkgevers. Zij stelt echter vast dat de Franse Gemeenschap niet is gevraagd daarin, als werkgever, zitting te hebben, aangezien zij geen zitting heeft in de Nationale Arbeidsraad. Zij is van mening dat niets verantwoordt dat zij wordt uitgesloten van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, vermits zij een belangrijk werkgever is, en dat geen enkel motief de keuze van de wetgever verklaart om de samenstelling van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk af te stemmen op die van de Nationale Arbeidsraad, terwijl het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 ruimer is dan het toepassingsgebied van de wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad, aangezien het zowel de privé-sector als de openbare sector beoogt. Zij verwijst naar het arrest nr. 70/2002 van 18 april 2002.

A.1.2. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de in de prejudiciële vraag met elkaar vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn, aangezien de Franse Gemeenschap niet op nuttige wijze kan worden vergeleken met de meest representatieve werknemers- of werkgeversorganisaties, noch met de werkgevers van de privé-sector.

A.1.3. De Franse Gemeenschapsregering antwoordt dat de Franse Gemeenschap, als werkgever, volkomen vergelijkbaar is met de werkgevers van de privé-sector, aangezien de wetgever werkgevers van de openbare en de privé-sector heeft willen onderwerpen aan de wet van 4 augustus 1996, en zij verwijst naar het arrest nr. 19/2000 van 9 februari 2000.

A.1.4. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat het aangeklaagde verschil in behandeling niet voortvloeit uit de aan het Hof ter toetsing voorgelegde bepaling, maar uit het gegeven dat de Franse Gemeenschap geen lid is van een beroepsvereniging.

A.1.5. De Franse Gemeenschapsregering antwoordt dat zij kritiek uit op de door de wetgever gemaakte keuze om de samenstelling van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk af te stemmen op die van de Nationale Arbeidsraad.

A.1.6. In nog meer ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de bekritiseerde maatregel een redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde doel vertoont, daar het logisch is dat alleen beroepsverenigingen ertoe gebracht worden zitting te hebben in een raadgevend orgaan en niet individuele werkgevers, ook al gaat het om « belangrijke » werkgevers. Hij merkt overigens op dat artikel 3, § 1, 3°, voorlaatste lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt dat het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten in de plaats treedt van de Nationale Arbeidsraad en van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk voor de zaken die uitsluitend betrekking hebben op personeel van de overheidsdiensten.

A.1.7. De Franse Gemeenschapsregering antwoordt dat het doel van de in het geding zijnde bepaling erin bestaat, enerzijds, een groot aantal personen te onderwerpen aan de bepalingen ervan met betrekking tot het welzijn van de werknemers op hun werkplaats en, anderzijds, een Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk op te richten, waarvan de opdracht erin bestaat op eigen initiatief of op verzoek adviezen uit te brengen. Zij is van mening dat de ontstentenis van vertegenwoordiging van de werkgevers van de openbare sector in die Raad in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, terwijl niet kan worden aangevoerd dat het onmogelijk was in die vertegenwoordiging te voorzien.

A.1.8. De Ministerraad antwoordt dat het doorslaggevend criterium voor de aanwezigheid van een organisatie in de Nationale Arbeidsraad de representativiteit ervan is en dat het bijgevolg onvermijdelijk is dat sommige werkgevers niet erin vertegenwoordigd zijn, aangezien het representatieve karakter van een werkgeversorganisatie niet noodzakelijk wordt bepaald door het aantal personen dat door haar leden is tewerkgesteld.

A.1.9. Ten aanzien van de verwijzing naar artikel 3, § 1, 3°, van de voormelde wet van 19 december 1974 herinnert de Franse Gemeenschapsregering eraan dat die bepaling pas op 8 februari 1999 in werking is getreden, met andere woorden na de datum waarop de koninklijke besluiten zijn aangenomen die het voorwerp uitmaken van de rechtsplegingen voor de Raad van State. Zij is van mening dat het Hof alleen rekening mag houden met de versie van de wet van 4 augustus 1996 die van kracht was op de datum waarop de koninklijke besluiten die tot de prejudiciële vragen hebben geleid, zijn aangenomen. Zij voegt eraan toe dat, zelfs na de aanneming van die bepaling, de aangeklaagde discriminatie gedeeltelijk blijft bestaan, daar zij alleen de gevallen beoogt waarin kwesties voor advies worden voorgelegd die uitsluitend op het personeel van de overheidsdiensten betrekking hebben, wat bijvoorbeeld niet de kwesties omvat met betrekking tot de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het programma voorziet in een vorm van arbeid.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.2.1. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat, hoewel de wet van 4 augustus 1996 in het algemeen kan worden beschouwd als een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteert, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State overigens heeft opgemerkt, sommige bepalingen van de wet moeilijkheden doen rijzen, aangezien artikel 2, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 personen die ofwel niet in ondergeschikt verband werken, ofwel niet werken omdat zij een opleiding volgen, gelijkstelt met het begrip « werknemer ». Zij is van mening dat de personen bedoeld in artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, e), van de wet, namelijk de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het programma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht, geen werk verrichten in de zin van artikel 6, § 1, II, 3°, en VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die personen werken niet in ondergeschikt verband en verrichten geen arbeid tegen bezoldiging, twee kenmerken van de bevoegdheid van de federale wetgever inzake arbeidsrecht.

A.2.2. De Ministerraad is in de eerste plaats van mening dat de prejudiciële vraag niet duidelijk preciseert welke gemeenschaps- of gewestbevoegdheden te dezen zouden zijn geschonden en dat, aangezien de aangelegenheid ook zou kunnen vallen onder de restbevoegdheden van de federale wetgever, zou moeten worden aangetoond dat een gewest- of gemeenschapsbevoegdheid is geschonden.

A.2.3. De Franse Gemeenschapsregering antwoordt dat de prejudiciële vraag de schending van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake onderwijs beoogt. Zij voegt eraan toe dat in dat geval geen sprake zou kunnen zijn van een restbevoegdheid van de federale Staat.

A.2.4. De Ministerraad is van mening dat de betwiste bepaling die op het gebied van onderwijs aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden niet schendt. De Ministerraad stelt dat de betwiste bepaling geen aangelegenheid met betrekking tot het onderwijs regelt, daar de domeinen die de wet wil regelen, uitsluitend betrekking hebben op werksituaties. Hij voegt eraan toe dat het gegeven dat het toepassingsgebied zich uitstrekt tot sommige leerlingen en studenten die zich overigens in een werksituatie bevinden, die conclusie niet kan wijzigen.

A.2.5. De Ministerraad is overigens van mening dat de federale wetgever de bevoegdheden die aan hem zijn toegewezen bij artikel 6, § 1, II, 3°, en VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet heeft overschreden. De aangeklaagde gelijkstelling is volkomen verantwoord, is zeer beperkt en betreft aangelegenheden die uitsluitend onder het arbeidsrecht ressorteren. Hij voegt eraan toe dat er geen enkele reden is om de bevoegdheid van de federale Staat inzake arbeidsrecht of arbeidsbescherming te beperken tot de klassieke situaties van het arbeidsrecht, omdat die bevoegdheid niet noodzakelijk wordt bepaald door het klassieke criterium van de arbeidsverhouding, maar tevens kan worden bepaald door andere criteria, zoals het verrichten van arbeid in een bepaald kader. Te dezen heeft de wetgever geen onderscheid willen maken op grond van het juridisch statuut van de werknemer, maar heeft hij rekening gehouden met de aard van de verrichte activiteit, zodat iedere werknemer een gelijkwaardige bescherming geniet.

A.2.6. De Franse Gemeenschapsregering antwoordt dat de in het geding zijnde wet de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs doorkruist, daar zij aan hen regels in verband met de bescherming op het werk oplegt en een inmenging vormt in de inrichting zelf van het onderwijs. Zij is van mening dat de betwiste gelijkstelling verre van beperkt is, aangezien zij alle bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 toepasselijk maakt op alle leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het programma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht. Ten slotte is zij van oordeel dat het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de federale bevoegdheid niet noodzakelijk wordt bepaald door het criterium van de arbeidsverhouding geenszins steun vindt in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.3.1. De Franse Gemeenschapsregering herinnert eraan dat de gemeenschappen krachtens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd zijn voor de gezondheidsopvoeding, alsook voor de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, en dat tijdens de parlementaire voorbereiding van die bepaling is onderstreept dat tot die activiteiten en diensten onder meer de arbeidsgeneeskundige controle en de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten behoren. Zij besluit hieruit dat artikel 40, § 3, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 de bevoegdheden van de gemeenschappen schendt.

A.3.2. De Vlaamse Regering is eveneens van mening dat artikel 40, § 3, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schendt. Zij stelt dat de gemeenschapsbevoegdheid inzake gezondheidsbeleid niet restrictief mag worden geïnterpreteerd, dat die aangelegenheid samenhangt met tal van andere aangelegenheden en daarop een invloed uitoefent, en dat hieruit voortvloeit dat de bevoegdheidsverdeling op dat gebied ingewikkeld is, maar dat erover moet worden gewaakt het optreden van de gemeenschappen niet te bemoeilijken. In dat opzicht voegt zij eraan toe dat de federale wetgever, met de in het geding zijnde bepaling, het evenredigheidsbeginsel schendt, omdat hij geen ruimte meer laat aan het optreden van de gemeenschappen op het vlak van het gezondheidsbeleid.

A.3.3. De Ministerraad is van mening dat, hoewel de bevoegdheid van de gemeenschappen in beginsel niet restrictief kan worden geïnterpreteerd wat de preventieve geneeskunde in het algemeen betreft, zulks niet het geval is wat de preventieve maatregelen inzake de bescherming van de gezondheid van de werknemers betreft, waar die stuit op de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid inzake arbeidsbescherming. Hij voegt eraan toe dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de arbeidsgeneeskundige controle is beperkt tot de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en tot de controle op de naleving van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag (zaken nrs. 3056 tot 3059)

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 44 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd bij artikel 51, § 2, van de wet van 13 februari 1998, dat betrekking heeft op de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk. Dat artikel bepaalt :

« De Hoge Raad is samengesteld uit :

1° een voorzitter en een ondervoorzitter;

2° een gelijk aantal vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties. Hun aantal wordt vastgesteld door de Koning;

3° één of meer secretarissen.

Enkel de vertegenwoordigers van de werkgevers- en de werknemersorganisaties hebben stemrecht.

De meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties zijn in de Hoge Raad vertegenwoordigd op dezelfde wijze als in de Nationale Arbeidsraad.

Onder de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, zijn de kleine ondernemingen alsmede de gezinsondernemingen vertegenwoordigd, op dezelfde wijze als in de Nationale Arbeidsraad.

De Koning bepaalt welke andere personen als permanente of tijdelijke deskundigen deelnemen aan de werkzaamheden van de Hoge Raad ».

B.2. De vraag betreft het derde lid van die bepaling, dat tot gevolg heeft dat de werkgevers die niet in de Nationale Arbeidsraad zijn vertegenwoordigd, wat voor de Franse Gemeenschap het geval is, zijn uitgesloten van de deelname aan de Hoge Raad, rechtstreeks of door middel van een vertegenwoordiger. De Raad van State vraagt zich af of het aldus ingevoerde verschil onder werkgevers, naargelang zij al dan niet in de Nationale Arbeidsraad zijn vertegenwoordigd, verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3. Volgens artikel 46 van de wet van 4 augustus 1996 heeft de Hoge Raad als taak op eigen initiatief of op verzoek advies te verstrekken over de in die wet bedoelde maatregelen.

Artikel 4, § 1, van de wet bepaalt :

« 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°;
- 8° de bescherming van de werknemers tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk ».

De door de Koning in die aangelegenheden opgelegde maatregelen zijn van toepassing op de werkgevers en de werknemers van de privé-sector, alsook op die van de openbare sector, doordat artikel 2, § 1, tweede lid, a), de « personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon » met werknemers gelijkstelt.

B.4. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp wordt gepreciseerd dat daarin « het geïnstitutionaliseerd overleg met de sociale partners in de [...] Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk [wordt] bekrachtigd » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/1, pp. 3 en 4) en wordt gewag gemaakt van de zorg van de wetgever dat « dit orgaan zo representatief mogelijk is zowel voor de werkgevers als voor de werknemers » (*ibid.*, p. 29).

B.5.1. De verwijzing naar de werknemers- en werkgeversorganisaties die in de Nationale Arbeidsraad zijn vertegenwoordigd, is relevant ten aanzien van dat doel.

Wat de werknemersorganisaties betreft, waarborgt zij de vertegenwoordiging van alle beroepssectoren, zowel de privé- als de overheidssectoren.

B.5.2. Wat de in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde werkgeversorganisaties betreft, is het juist dat de publiekrechtelijke werkgevers niet tot hun leden behoren. Het is eveneens juist dat het proces van de federalisering van de Staat heeft geleid tot een sterke toename van het aantal werkgevers van de openbare sector. Naast de federale Staat, waaraan de verantwoordelijkheid toekomt om de aangelegenheid te reglementeren, en die logischerwijs niet moet worden vertegenwoordigd in een raad die hem advies moet verstrekken, zijn de gemeenschappen en de gewesten belangrijke werkgevers geworden. Die ontwikkeling had de federale wetgever, die voor het welzijn op het werk bevoegd is, ertoe kunnen brengen zijn wijze van overleg ter zake aan te passen.

Dat is overigens wat hij heeft gedaan met een wet van 15 december 1998, waarvan artikel 2, 3°, in artikel 3, § 1, van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » een zesde lid invoegt dat bepaalt dat het gemeenschappelijk comité van alle overheidsdiensten in de plaats treedt van de Nationale Arbeidsraad en van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het

werk « in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van die raden vereisen voor de zaken die uitsluitend betrekking hebben op personeel van de overheidsdiensten [...] ».

B.6. Aangezien die bepaling niet van toepassing was op de datum van de voor de Raad van State aangevochten koninklijke besluiten, zijn die genomen zonder dat de werkgevers van de openbare sector, zoals de Franse Gemeenschap, rechtstreeks of indirect konden worden geraadpleegd. Hieruit volgt evenwel niet dat artikel 44 van de wet van 4 augustus 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou schenden.

B.7.1. De inrichting van een overlegorgaan, zoals de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, is alleen denkbaar wanneer de geraadpleegde werkgevers en werknemers via hun representatieve organen worden geraadpleegd. Het zou derhalve niet verantwoord zijn dat een werkgever, hoe belangrijk hij ook is door het aantal bij hem tewerkgestelde personen, er als dusdanig zitting zou hebben.

B.7.2. Tussen de privé-werkgevers, die lid zijn van organisaties die hun belangen vertegenwoordigen, en de werkgevers van de openbare sector, zoals de Franse Gemeenschap, bestaan overigens grote verschillen die kunnen verantwoorden dat de federale wetgever de Hoge Raad heeft ingericht door erin te voorzien dat de eerstgenoemden erin vertegenwoordigd zijn, maar niet de laatstgenoemden. De gemeenschappen en gewesten zijn immers niet alleen werkgevers, maar ook openbare collectiviteiten met een wetgevende macht en een uitvoerende macht. Formele of informele overlegmechanismen bestaan tussen de deeltentiteiten en de federale Staat. Een soortgelijk politiek overleg bestaat niet tussen de federale Staat en de privé-werkgevers, zodat de federale wetgever het nodig heeft kunnen achten daarin te voorzien in de Hoge Raad en de vertegenwoordiging van de werkgevers door hun beroepsorganisaties te verzekeren, zonder dat hij daarom had moeten voorzien in een identieke regeling voor de werkgevers van de openbare sector. Het aangeklaagde verschil in behandeling is derhalve niet onverantwoord.

B.7.3. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag (zaken nrs. 3056 tot 3059)

B.8. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, e), van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, dat « de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht » gelijkstelt met de werknemers op wie de wet van toepassing is.

De Raad van State vraagt zich af of de federale wetgever bevoegd is om die bepaling aan te nemen, terwijl artikel 6, § 1, II, 3°, en VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de laatstgenoemde alleen de maatregelen voorbehoudt die betrekking hebben op de arbeidsbescherming, alsook het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

B.9. Tijdens de parlementaire voorbereiding heeft de wetgever de in het geding zijnde 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 ermee 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.10. De afdeling wetgeving van de Raad van State had bezwaren geuit in verband met de aangeklaagde gelijkstelling :

« 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° en 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, 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°, 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.11. Op grond van artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd inzake onderwijs, wat het hun onder meer mogelijk maakt opleidingen in te richten die een vorm van arbeid omvatten die door de leerlingen en studenten in de onderwijsinstelling wordt verricht.

B.12. De vorm van arbeid verricht door de leerling of de student in de onderwijsinstelling kan niet worden geacht te ressorteren onder het arbeidsrecht in de betekenis die artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan die uitdrukking geeft, vermits het niet gaat om een prestatie die tegen bezoldiging wordt verricht in ondergeschikt verband ten aanzien van een werkgever. De federale wetgever zou uit zijn bevoegdheid inzake arbeidsrecht dus niet de bevoegdheid kunnen afleiden om het

toepassingsgebied van de in het geding zijnde wet uit te breiden tot de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het programma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht.

B.13. 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.*, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 115).

B.14. 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. 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.15. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag (zaken nrs. 3059 en 3097)

B.16. De derde vraag in de zaak nr. 3059 alsook de vraag in de zaak nr. 3097 hebben betrekking op artikel 40, § 3, van de voormelde wet van 4 augustus 1996. Die bepaling betreft de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk. Die diensten moeten afzonderlijke afdelingen omvatten die belast zijn met het medisch toezicht op de werknemers. Dat artikel 40, § 3, bepaalt :

« De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder en de nadere regelen volgens welke een externe Dienst zoals bedoeld in de §§ 1 en 2 kan worden erkend.

Hij stelt tevens de regelen betreffende zijn organisatie, zijn opdrachten en zijn juridisch statuut vast evenals deze betreffende de bekwaamheden van de preventieadviseurs.

De afdelingen belast met het medisch toezicht op de werknemers voeren een aparte boekhouding en maken verslagen op van hun activiteiten inzake medisch toezicht en hun preventie-opdrachten, werken onder het gezag van een arbeidsgeneesheer-directeur en kunnen door de Gemeenschappen worden erkend ».

B.17. De Raad van State vraagt zich af of die bepaling verenigbaar is met artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat aan de gemeenschappen de bevoegdheid toewijst om « de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis » te regelen.

B.18. Tijdens het onderzoek van de in het geding zijnde bepaling 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).

B.19. In de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling wordt opgemerkt dat, teneinde de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de erkenning van de diensten voor preventieve gezondheidszorg in acht te nemen, de wetgever heeft bepaald dat

de diensten belast met het medisch toezicht op de werknemers afzonderlijk blijven binnen de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 71/7, p. 8).

B.20. Uit de parlementaire voorbereiding met betrekking tot artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de gemeenschappen bevoegd zijn « inzake activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, onder meer 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 » (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 6, en nr. 434/2, p. 125). De federale wetgever is van zijn kant bevoegd gebleven voor de reglementering betreffende de arbeidsgeneeskunde, met uitzondering van de erkenning van de diensten en het toezicht op de naleving van de door hem aangenomen reglementering.

B.21. Door aan de Koning de bevoegdheid over te dragen om de voorwaarden en nadere regels te bepalen volgens welke de preventiediensten kunnen worden erkend en door erin te voorzien dat in die diensten de afdelingen belast met het medisch toezicht op de werknemers gescheiden zijn van de rest van de dienst, maakt de federale wetgever de erkenning van de arbeidsgeneeskundige diensten door de gemeenschappen mogelijk, waarbij hij zijn bevoegdheid ter zake uitoefent.

B.22. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 44 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- Artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, e), van dezelfde wet schendt artikel 6, § 1, II, 3°, en VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

- Artikel 40, § 3, van dezelfde wet van 4 augustus 1996 schendt artikel 5, § 1, I, 2°, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980 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 23 maart 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior