ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 10 avril 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la signalisation de sécurité sur les lieux de travail dans les mines, les minières et les carrières souterraines", a donné le 28 mai 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 10e april 1984 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de veiligheidssignalering op de arbeidsplaatsen in de mijnen, de graverijen en de ondergrondse groeven", heeft de 28e mei 1984 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION SUR LA COMPETENCE.

L'arrêté en projet tend à prescrire l'usage sur les lieux de travail, dans les mines, les minières et les carrières, d'une signalisation de sécurité conforme à une proposition formulée par "l'Organe permanent pour la sécurité et la salubrité dans les mines de houille et autres industries extractives", créé par le Conseil des Communautés européennes.

Son fondement légal est l'article 76 des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières. Cette disposition légale attribue au Roi le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires "tant pour la sauvegarde de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques que pour l'intégrité de la mine, la solidité des travaux, la sécurité et la santé des ouvriers, ainsi que la conservation des propriétés et des eaux utiles à la surface".

L'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cite, parmi les matières de la compétence des Régions, "les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives". Il est certain que les "richesses naturelles" comprennent notamment les mines, les minières et les carrières. C'est donc, en principe, la Région qui est compétente pour fixer les conditions d'exploitation de ces entreprises extractives, particulièrement celles qui concernent la salu-

.../...

brité et la commodité publiques ainsi que la conservation des propriétés et des eaux utiles à la surface (1).

Toutefois, l'arrêté en projet vise à mieux garantir la sécurité des travailleurs. La signalisation de sécurité dont il prescrit l'utilisation exclusive sur les lieux de travail dans les mines, les minières et les carrières, est destinée avant tout à éviter des accidents du travail aux ouvriers occupés dans ces exploitations.

Or l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lorsqu'il attribue aux Régions "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes", excepte de cette matière les "dispositions relatives à la protection du travail". Sans doute a-t-il été précisé que "le règlement pour la protection du travail reste national" (2), et cette précision pourrait faire penser que l'exception à la compétence des Régions se limite au contenu du titre II du Règlement général pour la protection du travail, approuvé par l'arrêté du Régent du 27 septembre 1947. Mais il convient d'observer tout d'abord que, même si ledit règlement s'applique "sans préjudice des dispositions relatives aux mines, minières et

---

.../...

(1) La conservation des eaux utiles à la surface touche, d'une autre manière encore, aux compétences régionales, à savoir à leurs compétences en matière de protection de l'environnement (article 6, § 1er, II, loi spéciale du 8 août 1980).

(2) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 12.

carrières souterraines" (article 28 du Règlement général pour la protection du travail; voyez aussi les articles 184 et 830), il n'est pas exclu que, dans la mesure où elles sont compatibles avec la réglementation particulière relatives aux mines, minières et carrières, les dispositions du Règlement général étendent leur champ d'application à ces exploitations. Il est certain, en tous cas, que certaines des dispositions qui peuvent être prises et ont été prises sur base de l'article 76 des lois coordonnées précitées, présentent de sensibles ressemblances avec les dispositions du Règlement général pour la protection du travail et participent ainsi de la même conception, à savoir la sécurité et la santé des travailleurs.

La loi spéciale de réformes institutionnelles, en son article 6, § 1er, II, 3°, n'a pas maintenu dans la compétence nationale le Règlement général sur la protection du travail ou la matière qui s'y trouve régie, mais, de manière plus générale, les "dispositions relatives à la protection du travail". Parmi celles-ci, le titre II du Règlement général sur la protection du travail se trouve certainement. Mais rien ne permet d'affirmer que toutes les dispositions visées dans l'article 6, § 1er, II, 3°, in fine, se situent dans ce règlement.

Le titre Ier du Règlement général sur la protection du travail s'intitule : "Régime des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes à l'exception des mines, minières et carrières souterraines, ainsi que des

.../...

fabriques et dépôts d'explosifs". Dans la nomenclature des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes, qui forme le titre Ier précité, les mines, minières et carrières souterraines sont mentionnées sous le numéro 264 de la liste des établissements soumis à la surveillance du Ministre qui a le travail ou du Ministre qui a les mines dans ses attributions. Les mines, les minières et les carrières apparaissent donc comme des établissements dangereux, insalubres ou incommodes soumis à un régime spécial, mais qui, si leur "police externe" relève de la compétence des Régions, demeurent, en ce qui concerne leur "police interne", l'objet d'une réglementation nationale, en vertu de la restriction figurant in fine du 3° de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

Lorsqu'à la Commission du Sénat, lors de la discussion du projet de loi qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un membre a proposé d'ajouter aux compétences régionales, "la réglementation pour la protection du travail", cette proposition a été repoussée, un autre membre ayant fait remarquer que "les normes de sécurité dans les entreprises, que celles-ci se trouvent dans le sud, au centre ou dans le nord du pays, ne peuvent être différentes"(2)

.../...

(1) Ces expressions "police externe" et "police interne" figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale (Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 12).

(2) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 152.

Cette argumentation vaut évidemment aussi bien pour les mines, les minières et les carrières souterraines que pour les autres entreprises dangereuses ou insalubres.

Il résulte des considérations qui précèdent, que l'autorité nationale est demeurée compétente dans la matière qui fait l'objet de l'arrêté royal en projet.

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

A l'alinéa 1er, il conviendrait d'ajouter, après les mots "modifié par la loi du 19 août 1948", et "par l'arrêté du Régent du 23 août 1948".

L'article 1er de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, mettant en concordance les lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées par arrêté royal du 15 septembre 1919, avec la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, a, en effet, remplacé les mots "Conseil des mines" par "Conseil d'Etat", notamment dans l'article 76.

L'alinéa 2, qui vise l'arrêté royal du 5 mai 1919 portant règlement général de police sur les mines, minières et carrières souterraines et notamment son article 7, est superflu et doit être omis, cet article n'ayant pas de portée normative et ne constituant en tout cas pas le fondement de l'arrêté royal en projet.

.../...

A l'alinéa 6, mieux vaudrait écrire :

"Vu les avis de la section d'administration et de la section de législation du Conseil d'Etat".

DISPOSITIF.

Article 6.

Il y a lieu d'écrire "articles 130 et 131 des lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées le 15 septembre 1919, au lieu de "articles 130 et 131 des lois minières coordonnées".

OPMERKING BETREFFENDE DE BEVOEGDHEID.

Het ontwerp-besluit strekt ertoe op de arbeidsplaatsen in mijnen, graverijen en groeven een veiligheidssignalering in te voeren die overeenstemt met een voorstel uitgaande van "het Permanent Orgaan voor de veiligheid en de gezondheidsvoorwaarden in de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën", dat is opgericht door de Raad van de Europese Gemeenschappen.

Rechtsgrond voor het ontwerp is artikel 76 van de gecoördineerde wetten op de mijnen, graverijen en groeven. In deze wetsbepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid toegekend om de nodige maatregelen te nemen "zowel om de openbare veiligheid, gezondheid en geriefelijkheid te waarborgen, als met het oog op de gaafheid van de mijn, de stevigheid der werken, de veiligheid en de gezondheid der arbeiders en het behoud der bovengrondse eigendommen en bruikbare wateren".

Artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermeldt onder de aangelegenheden waarvoor de Gewesten bevoegd zijn "de exploitatievoorwaarden voor de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben". Het begrip "natuurlijke rijkdommen" omvat ongetwijfeld mede "de mijnen, de graverijen en de groeven". In beginsel is dus het Gewest bevoegd om de exploitatievoorwaarden van deze winningsbedrijven vast te stellen, in het bijzonder die voorwaarden welke op de openbare gezondheid en geriefelijkheid, alsmede op het behoud van de bovengrondse eigendommen en bruikbare wateren (1) betrekking hebben.

.../...

---

(1) Het behoud van de bovengrondse bruikbare wateren staat nog op een andere manier in verband met de bevoegdheden van de Gewesten, namelijk met hun bevoegdheden terzake van bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Het ontworpen besluit heeft evenwel tot doel de veiligheid van de werknemers beter te waarborgen. De veiligheidssignalering die het uitsluitend voor de arbeidsplaatsen in mijnen, graverijen en groeven voorschrijft, strekt in de eerste plaats tot voorkoming van arbeidsongevallen bij de werklieden die in deze bedrijven worden tewerkgesteld.

Nu is het zo dat artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waar het "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven" aan de Gewesten opdraagt,"de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" buiten die aangelegenheid houdt. Er is weliswaar gepreciseerd dat "het reglement voor de arbeidsbescherming nationaal blijft"(1) en dat zou de indruk kunnen wekken dat de uitzondering op de bevoegdheid van de Gewesten beperkt blijft tot hetgeen vervat is in titel II van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, goedgekeurd door het besluit van de Regent van 27 september 1947. Men merke echter allereerst op dat, zelfs al is dit reglement van toepassing "onverminderd de bepalingen betreffende de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven" (artikel 28 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming; zie ook de artikelen 184 en 830), het niet uitgesloten is dat de bepalingen van het Algemeen Reglement, in de mate dat zij verenigbaar zijn met de bijzondere reglementering betreffende de mijnen, graverijen en groeven, die bedrijven mede in hun toepassingssfeer betrekken. In ieder geval staat het vast dat sommige bepalingen, die op grond van artikel 76 van voornoemde gecoördineerde wetten kunnen worden genomen en genomen werden, een merkelijke gelijkenis vertonen met de bepalingen van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming en aldus teruggaan op dezelfde gedachte, met name de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 12.

In artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is niet het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming of de daarin behandelde materie als nationale bevoegdheid behouden maar wel, algemener, "de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming". Titel II van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming maakt stellig deel uit van deze bepalingen. Niets wettigt echter de bewering dat alle bepalingen bedoeld in artikel 6, § 1, II, 3°, in dat reglement te vinden zijn.

Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming heeft als opschrift : "Regime van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen, met uitzondering van de mijnen, ondergrondse graverijen en groeven, alsmede van de fabrieken en opslagplaatsen voor springstoffen". In de lijst van de als gevaarlijk, ongezond en hinderlijk ingedeelde inrichtingen die in de voornoemde titel I staat, komen de mijnen, graverijen en groeven voor onder nr 264 van de lijst van de inrichtingen die onder het toezicht van de Minister tot wiens bevoegdheid de arbeid behoort of van de Minister die bevoegd is voor de mijnen. Mijnen, graverijen en groeven blijken dus gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen te zijn die onder een bijzondere regeling vallen maar die, al behoort hun "externe politie" tot de bevoegdheid van de Gewesten, wat hun "interne politie" betreft, het onderwerp blijven van een nationale reglementering krachtens de beperking die gesteld is in fine van het 3° van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

.../...

---

(1) De uitdrukkingen "externe politie" en "interne politie" komen uit de memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere wet (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 12).

Tijdens de bespreking, in de Senaatscommissie van het wetsontwerp waaruit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is ontstaan, werd door een commissielid voorgesteld "de regeling van de arbeidsbescherming" aan de gewestelijke bevoegdheden toe te voegen. Dit voorstel werd verworpen nadat een ander commissielid had opgemerkt dat "de veiligheidsnormen in de ondernemingen niet mogen verschillen, ongeacht of deze zich in het Zuiden, in het centrum of in het Noorden van het land bevinden"(1). Dit argument geldt uiteraard zowel voor de mijnen, de graverijen en de groeven als voor de andere gevaarlijke of ongezonde bedrijven.

Uit het vorenstaande moge blijken dat de nationale overheid bevoegd is gebleven voor de materie die in het ontworpen koninklijk besluit wordt behandeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

In het eerste lid zouden na de woorden "gewijzigd bij de wet van 19 augustus 1948" de woorden "en bij het besluit van de Regent van 23 augustus 1948" moeten worden ingevoegd.

Artikel 1 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, waarbij de wetten betreffende de mijnen, groeven en graverijen, samengeordend bij het koninklijk besluit van 15 september 1919, in overeenstemming worden gebracht met de wet van 23 december 1946 tot instelling van een Raad van State, heeft het woord "Mijnraad" immers vervangen door de woorden "Raad van State", met name in artikel 76.

---

(1) Gedr. St. Senaat 1979 - 1980, nr. 434/2, blz. 152.

Het tweede lid, dat verwijst naar het koninklijk besluit van 5 mei 1919 houdende algemene politieverordening op de mijnen, de graverijen en de ondergrondse groeven, en inzonderheid op artikel 7, is overbodig en moet worden weggelaten, vermits dit artikel geen normatieve strekking heeft en zeker niet de grondslag van het ontworpen koninklijk besluit is.

In het zesde lid schrijve men liever :

"Gelet op de adviezen van de afdeling administratie en van de afdeling wetgeving van de Raad van State".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 6.

Er moet worden geschreven "de artikelen 130 en 131 van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, gecoördineerd op 15 september 1919" in plaats van "de artikelen 130 en 131 van de gecoördineerde mijnwetten".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.