ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 4 décembre 1973, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention Benelux portant loi uniforme en matière de machines dangereuses et de l'Annexe (Loi uniforme) signés à Bruxelles le 11 mars 1970", a donné le 20 février 1974 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e december 1973 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen en van de Bijlage (Eenvormige wet), ondertekend te Brussel op 11 maart 1970", heeft de 20e februari 1974 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Le Conseil d'Etat constate, en ce qui concerne l'article 2 de la Convention Bénélux, qu'aucune publicité répondant aux exigences de l'article 129 de la Constitution, n'est donnée aux décisions du Comité de Ministres établissant les textes destinés à l'exécution de certains articles de la loi uniforme, textes auxquels les arrêtés royaux d'exécution doivent être conformes. Ce défaut de publicité prive les particuliers du moyen de vérifier la conformité d'un arrêté royal d'exécution avec la décision du Comité de Ministres. Pour remédier à cette situation, il conviendrait de publier au Moniteur belge les décisions précitées.

II.

L'approbation de la Convention Bénélux par le législateur aura pour effet que le Roi devra prendre des arrêtés conformes aux textes établis par les décisions du Comité de Ministres, en application de l'article 2 précité, et pourra en conséquence constater l'abrogation des lois qui seraient contraires aux dispositions nouvelles.

.../...

III.

Le projet n'a pas pour objet d'introduire purement et simplement dans le droit interne la loi uniforme annexée à la Convention.

En effet, à l'article ler de la Convention il est prévu que :

"Chacune des Parties contractantes s'engage "à ne pas compléter la loi uniforme par des dispositions autres que celles prévues aux articles 6, 7, 8 et 9 de la présente Convention".

En exécution de ces dernières dispositions la possibilité est donc laissée au législateur de compléter la loi uniforme, annexée à la Convention, notamment par des dispositions relatives aux mesures de surveillance des arrêtés pris pour son exécution, aux recours qui peuvent être introduits contre des décisions des autorités administratives ainsi qu'aux pénalités sanctionnant la violation de ces dispositions.

Le Gouvernement, en exécution des articles 6 à 9 de la Convention, a proposé un ensemble de dispositions qui, outre celles qui seront reprises sans changement de l'annexe à la Convention, complètent la loi uniforme par un certain nombre de règles relevant du droit interne et que le législateur pourra donc amender.

.../...

IV.

Certaines expr ssions employées dans le projet de loi d'approbation et reprises soit de la Convention, soit de son annexe, sont incorrectes dans le texte français. A cet égard on relèvera spécialement :

Article 6, alinéa 3, de la Convention, repris à l'article 8, 4, de la loi uniforme :

"de réprouver ... les machines dangereuses ... Les modalités de réprobation sont fixées par le Roi".

Article 7, alinéa 2, de la Convention repris à l'article 12, alinéa 1er, de la loi uniforme :

"Le recours contre une décision ... de réprobation d'une machine dangereuse ...".

Le Conseil d'Etat observe qu'il n'appartient pas au législateur de modifier unilatéralement la Convention et son annexe. Toutefois, il serait indiqué de procéder à ces corrections, par accord en forme simplifiée avec les autres parties contractantes, selon une technique inspirée de l'article 79 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969. Ceci permettrait de corriger les dispositions des articles 8, 4 et 12, alinéa 1er, précités.

*

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

L'intitulé suivant est proposé :

"Projet de loi approuvant la Convention Bénélux portant loi uniforme en matière de machines dangereuses et l'annexe, signées à Bruxelles le 11 mars 1970, et introduisant cette loi uniforme dans la législation nationale".

Article 1er du projet.

L'article 1er devrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

La Convention Bénélux portant loi uniforme en matière de machines dangereuses et l'Annexe (Loi uniforme), faites à Bruxelles le 11 mars 1970, sortiront leurs pleins et entiers effets".

Article 2 du projet.

Cette disposition introduit dans notre législation la "Loi en matière de machines dangereuses". Les articles mentionnés ci-après visent les dispositions de cette loi.

.../...

Article 2 de la loi.

Il y a lieu d'ajouter au texte néerlandais du 1, d, de cet article les termes "aan te wenden".

Article 3 de la loi.

L'article 3. 6 de la loi uniforme annexée à la Convention dispose :

"L'autorité compétente peut disposer par arrêté, qu'une indemnité est due pour la vérification et l'homologation, conformément aux règles à fixer par l'arrêté".

Conformément à l'article 1er, 2, de la Convention, la Belgique s'est engagée à ne pas compléter la loi uniforme par des dispositions autres que celles "prévues aux articles 6, 7, 8 et 9 de la présente Convention". Or, en utilisant une terminologie autre que celle de la loi uniforme et en prévoyant notamment des frais d'administration, le projet prête le flanc à la critique. Il serait dès lors préférable de reprendre les termes exacts de la loi uniforme.

.../...

Article 10 de la loi.

L'article 10 prévoit que les modalités d'exercice du recours prévu à l'article 9 sont déterminées par le Roi ; pour satisfaire aux dispositions de la Convention, il vaudrait mieux dire que le Roi règle la procédure de ce recours.

Le texte suivant est proposé :

"Article 10.-
Le Roi règle la procédure du recours prévu à l'article 9".

Article 11 de la loi.

L'alinéa 2 est conforme au prescrit de l'article 7.3 de la Convention.

Il y a toutefois lieu d'observer qu'eu égard à la définition du terme "utiliser", donnée à l'article 1er de la loi uniforme, il sera interdit à la personne qui introduit un recours contre la décision l'obligeant à réparer ou à modifier une machine dangereuse, de détenir cette machine.

Malgré la netteté des termes de la Convention et de la loi uniforme, il paraît difficile de prêter une telle intention aux auteurs de ces textes.

Article 12 de la loi.

L'alinéa 2 de cet article doit être omis. En effet, l'interdiction d'utiliser la machine n'est prévue par la Convention, en son article 7, que dans l'hypothèse de l'alinéa 3 qui concerne les seules obligations de réparer ou de modifier.

Article 3 du projet.

Cette disposition a un double objet à la fois modificatif et abrogatoire. Pour plus de clarté, il conviendrait de la scinder en deux dispositions distinctes ainsi rédigées :

"Article 3.-

L'article 1er, 28°, de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, est remplacé par la disposition suivante :

.../...

"28° a) l'employeur coupable d'infraction à la loi relative aux machines dangereuses ou aux arrêtés pris pour son exécution;

b) l'employeur coupable d'infraction aux arrêtés royaux pris pour l'exécution de la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité indispensables que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils et les récipients".

Article 4 du projet.

L'article 4 (nouveau) comprendrait les dispositions des §§ 2 et 3 de l'article 3 du projet.

En exécution de la loi précitée du 11 juillet 1961, cinq arrêtés royaux ont été pris :

- le 26 septembre 1966, relatif aux pistolets de scellement (Moniteur belge du 13 octobre 1967);
- le 27 octobre 1967, relatif aux générateurs d'acétylène (Moniteur belge du 18 novembre 1967);
- le 13 décembre 1967, relatif aux câbles souples isolés au caoutchouc ou au polychlorure de vinyle (Moniteur belge du 28 février 1968);

.../...

- le 13 décembre 1967, relatif aux douilles à vis Edison pour lampes (Moniteur belge du 28 février 1968 - Erratum Moniteur belge du 6 mars 1968);
- le 13 décembre 1967, relatif aux transformateurs d'alimentation des lampes à décharge (Moniteur belge du 28 février 1968).

L'alinéa 2 du § 3 de l'article 3 du projet étend à ces arrêtés les dispositions des chapitres II, III et IV de la loi uniforme relative aux machines dangereuses.

Si, apparemment, aucune difficulté ne risque de se présenter en ce qui concerne l'application des chapitres II et IV qui concernent la surveillance des mesures prises et les pénalités appliquées aux infractions, il n'en va pas de même pour le chapitre III relatif aux recours prévus contre des décisions administratives.

L'article 9 du projet de loi uniforme qui exécute l'article 7 de la Convention prévoit un recours contre les décisions prises en vertu de l'article 8,3 et 4, c'est-à-dire :

- contre une décision prise par les agents investis de pouvoirs de surveillance et de contrôle, imposant l'obligation de réparer ou de modifier une machine dangereuse ou un moyen de protection (article 8,3);

.../...

- contre une décision, prise par ces mêmes agents, refusant, mettant sous scellés ou saisissant une machine dangereuse ou un moyen de protection (article 8,4).

De tels recours, à savoir des recours contre des décisions de fonctionnaires ne sont pas prévus dans les cinq arrêtés royaux précités que le projet de loi maintient en vigueur.

En effet, dans le système de ces arrêtés royaux, toutes les décisions sont prises par le Ministre lui-même et peuvent simplement faire l'objet d'une demande de réexamen.

En conséquence, il y a lieu d'omettre la mention du chapitre III dans le deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article 3 du projet.

Article 5 du projet.

L'article 4 du projet, qui devrait faire l'objet d'un article 5 nouveau, concerne la mise en vigueur de la loi relative aux machines dangereuses ainsi que des dispositions modificatives et abrogatoires des articles 3 et 4 nouveaux du projet.

.../...

Suivant l'article 4 précité du projet, ces dispositions entreront en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la Convention, c'est-à-dire, conformément à son article 14, alinéa 2, le premier jour du sixième mois qui suivra la date du dépôt du troisième instrument de ratification.

Pour assurer la sécurité juridique, il conviendrait de compléter cet article par un alinéa nouveau rédigé comme suit :

"Le Roi constate cette entrée en vigueur".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

In verband met artikel 2 van de Benelux-Overeenkomst stelt de Raad van State vast, dat geen openbaarheid als vereist door artikel 129 van de Grondwet wordt gegeven aan de beschikkingen van het Comité van Ministers tot vaststelling van de teksten voor de uitvoering van sommige artikelen van de eenvormige wet, met welke teksten de koninklijke uitvoeringsbesluiten in overeenstemming moeten zijn. Als er geen openbaarheid is, kunnen particulieren zich niet vergewissen of een zodanig besluit in overeenstemming is met de beschikking van het Comité van Ministers. Daarom zouden de beschikkingen in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden.

II.

De goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst door de wetgever zal tot gevolg hebben, dat de Koning besluiten moet vaststellen die in overeenstemming zijn met de teksten welke krachtens het eerdervermelde artikel 2 worden vastgesteld bij beschikking van het Comité van Ministers, en derhalve de opheffing van de met de nieuwe bepalingen strijdige wetten kan constateren.

.../...

III.

Het ontwerp heeft niet tot doel de bij de Overeenkomst gevoegde eenvormige wet zonder meer in het interne recht op te nemen.

Artikel 1 van de Overeenkomst bepaalt immers :

"Ieder der Overeenkomstsluitende Partijen verbindt zich de eenvormige wet niet aan te vullen met andere bepalingen dan die bedoeld in de artikelen 6, 7, 8 en 9 van deze Overeenkomst".

Deze laatste bepalingen laten dus aan de wetgever de mogelijkheid om de bij de Overeenkomst gevoegde eenvormige wet aan te vullen, onder meer met bepalingen betreffende het toezicht op de naleving van de te harer uitvoering vastgestelde besluiten, betreffende het beroep dat kan worden ingesteld tegen de beslissingen van de administratieve overheden en betreffende de straffen, te stellen op de schending van die bepalingen.

Ter uitvoering van de artikelen 6 tot 9 van de Overeenkomst heeft de Regering een geheel van bepalingen voorgesteld die, benevens die welke onveranderd uit de bijlage van de Overeenkomst zullen worden overgenomen, de eenvormige wet aanvullen met een aantal regelen van intern recht, die bijgevolg door de wetgever gewijzigd kunnen worden.

.../...

IV.

Een aantal wendingen die in het ontwerp van goedkeuringswet, Franse tekst, ontleend zijn aan de Overeenkomst of aan de bijlage ervan, zijn niet correct. Speciaal moeten worden vermeld :

Artikel 6, derde lid, van de Overeenkomst, overgenomen in artikel 8, 4, van de eenvormige wet :

"de réprouver ... les machines dangereuses ... Les modalités de réprobation sont fixées par le Roi".

Artikel 7, tweede lid, van de Overeenkomst, overgenomen in artikel 12, eerste lid, van de eenvormige wet :

"Le recours contre une décision ... de réprobation d'une machine dangereuse ...".

De Raad van State moge opmerken dat de wetgever de Overeenkomst en de bijlage ervan niet eenzijdig mag wijzigen. Toch ware het geraden die verbeteringen aan te brengen, namelijk bij wege van een vereenvoudigd akkoord met de andere overeenkomstsluitende partijen, volgens een techniek in de lijn van artikel 79 van het Verdrag van Wenen op het tractatenrecht, van 23 mei 1969. Op die wijze kunnen de bepalingen van de genoemde artikelen 8, 4 en 12, eerste lid, worden verbeterd.

*

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Voorgesteld wordt :

"Ontwerp van wet tot goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen en van de bijlage, ondertekend te Brussel op 11 maart 1970, en tot opneming van die eenvormige wet in de nationale wetgeving".

Artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 1 zou als volgt moeten worden gerediGeerd :

"Artikel 1.-

De Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen en de Bijlage (Eenvormige wet), opgemaakt te Brussel op 11 maart 1970, zullen volkomen uitwerking hebben".

Artikel 2 van het ontwerp.

Door deze bepaling wordt de "Eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen" in onze wetgeving opgenomen. De hierna vermelde artikelen zijn de bepalingen van die wet.

.../...

Artikel 2 van de wet.

De Nederlandse tekst van dit artikel moet onder 1, d, worden aangevuld met de woorden "aan te wenden".

Artikel 3 van de wet.

Artikel 3.6 van de bij de Overeenkomst gevoegde eenvormige wet bepaalt :

"De bevoegde autoriteit kan bij besluit bepalen, dat terzake van de keuring en de goedkeuring een vergoeding verschuldigd is, overeenkomstig bij het besluit te stellen regelen".

Overeenkomstig artikel 1, 2, van de Overeenkomst heeft België zich verbonden de eenvormige wet niet aan te vullen met andere bepalingen dan die "bedoeld in de artikelen 6, 7, 8 en 9 van deze Overeenkomst". Doordat het ontwerp een andere terminologie gebruikt dan de eenvormige wet en onder meer voorziet in bestuurskosten, is het niet vrij van kritiek. Het ware dan ook beter de juiste bewoordingen van de eenvormige wet over te nemen.

Artikel 10 van de wet.

Artikel 10 stelt dat "de uitvoeringsregelen van het in artikel 9 bedoeld beroep" door de Koning worden bepaald; ter wille van de overeenstemming met het bepaalde in de Overeenkomst, kan beter worden gezegd dat de Koning de procedure voor dat beroep regelt.

.../...

Voorgesteld wordt :

"Artikel 10.-

De Koning regelt de procedure voor het in artikel 9 bedoelde beroep".

Artikel 11 van de wet.

Het tweede lid is in overeenstemming met het voorschrift van artikel 7.3 van de Overeenkomst.

Op te merken is echter dat het, gelet op de omschrijving van de term "aanwenden" in artikel 1 van de eenvormige wet, degene die een beroep instelt tegen de beslissing waarbij hem de verplichting wordt opgelegd een gevaarlijk werktuig te herstellen of te veranderen, verboden zal zijn die machine "voorhanden te houden".

Ondanks die duidelijke bewoordingen van de Overeenkomst en van de eenvormige wet, kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de stellers van die teksten het zo hebben bedoeld.

Artikel 12 van de wet.

Het tweede lid van dit artikel moet vervallen. Aanwending van de machine wordt door de Overeenkomst, in haar artikel 7, immers slechts verboden in het geval van het derde lid, hetwelk alleen slaat op de verplichting tot herstellen of veranderen.

.../...

Artikel 3 van het ontwerp.

Deze bepaling strekt én tot wijziging én tot opheffing. Duidelijkheidshalve splitse men het artikel in twee afzonderlijke bepalingen als volgt :

"Artikel 3.-

Artikel 1, 28°, van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten wordt door de volgende bepaling vervangen :

"28° a) de werkgever die zich schuldig maakt aan overtreding van de wet inzake gevaarlijke werktuigen of van de besluiten tot uitvoering ervan;

b) de werkgever die zich schuldig maakt aan overtreding van de koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet van 11 juli 1961 betreffende de onontbeerlijke veiligheidswaarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen en de recipiënten moeten bieden."

Artikel 4 van het ontwerp.

In het (nieuwe) artikel 4 zouden de bepalingen van de §§ 2 en 3 van artikel 3 van het ontwerp komen.

Vijf besluiten zijn vastgesteld ter uitvoering van de eerdervermelde wet van 11 juli 1961, namelijk die van :

.../...

- 26 september 1966, betreffende de schiethamers (Belgisch Staatsblad van 13 oktober 1966);
- 27 oktober 1967, betreffende de acetyleenontwikkelaars (Belgisch Staatsblad van 18 november 1967);
- 13 december 1967, betreffende de snoeren met aderisolatie van rubber of van polyvinylchloride (Belgisch Staatsblad van 28 februari 1968);
- 13 december 1967, betreffende de lamphouders met Edison-schroefdraad (Belgisch Staatsblad van 28 februari 1968 - Erratum Belgisch Staatsblad van 6 maart 1968);
- 13 december 1967, betreffende de voedingstransformatoren van de ontladingslampen (Belgisch Staatsblad van 28 februari 1968).

Het tweede lid van § 3 van artikel 3 van het ontwerp brengt die besluiten onder toepassing van het bepaalde in de hoofdstukken II, III en IV van de eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen.

Dreigt zich blijkbaar geen enkele moeilijkheid te zullen voordoen omtrent de toepassing van de hoofdstukken II en IV, die betrekking hebben op het toezicht op de genomen maatregelen en de op overtreding gestelde straffen, anders is het gesteld met hoofdstuk III, dat betrekking heeft op het beroep tegen administratieve beslissingen.

Artikel 9 van het ontwerp van eenvormige wet, dat strekt tot uitvoering van artikel 7 van de Overeenkomst, stelt beroep open tegen de krachtens artikel 8, 3 en 4, getroffen beslissen, met andere woorden :

.../...

- tegen een beslissing van de beambten met toezichts- en controlebevoegdheid waarbij de verplichting wordt opgelegd gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen te herstellen of te veranderen (artikel 8, 3);
- tegen een beslissing van diezelfde beambten waarbij gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen worden afgekeurd, verzegeld of in beslag genomen (artikel 8, 4).

Een zodanig beroep, namelijk een beroep tegen beslissingen van ambtenaren, is niet opengesteld in de vijf eerdervermelde besluiten welke het wetsontwerp handhaaft.

In het systeem van die koninklijke besluiten worden alle beslissingen immers door de Minister zelf genomen en kan gewoon om herziening ervan worden gevraagd.

Derhalve behoort de vermelding van hoofdstuk III in het tweede lid van § 3 van artikel 3 van het ontwerp te vervallen.

Artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 4 van het ontwerp, dat onder een nieuw artikel 5 zou moeten komen, heeft betrekking op de inwerkingtreding van de wet inzake gevaarlijke werktuigen en van de wijzigings- en opheffingsbepalingen van de nieuwe artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

.../...

Volgens het eerdervermelde artikel 4 van het ontwerp treden die bepalingen in werking de dag waarop de Overeenkomst in werking treedt, dit is, overeenkomstig dezer artikel 14, tweede lid, "op de eerste dag van de zesde maand na die, waarin de datum van nederlegging van de derde akte van bekrachtiging valt".

Ter wille van de rechtszekerheid behoort dit artikel te worden aangevuld met een nieuw lid als volgt :

"De Koning constateert die inwerkingtreding".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. TAPIE, conseillers d'Etat,
H. ROUSSEAU, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur adjoint.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. RONSMANS, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. VAN BUNNEN.