KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e oktober 1976 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en de exploitatie van installaties voor het vervoer van pulp door middel van leidingen", heeft de 28e oktober 1976 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 4 octobre 1976, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de transport de pulpe par canalisations", a donné le 28 octobre 1976 l'avis suivant :

Het ontwerp staat in verband met het tegelijk voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit houdende uitbreiding van sommige bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, tot het vervoer van pulp door middel van leidingen. Zodra de Koning dat besluit heeft genomen op grond van artikel 2, tweede lid, van de wet, kan het thans besproken ontwerp van koninklijk besluit, steunend inzonderheid op artikel 16 van de wet, de bij de oprichting en de exploitatie van installaties voor het vervoer van pulp door middel van leidingen in acht te nemen veiligheidsmaatregelen vaststellen en steunend op artikel 18 van de wet, de met het toezicht belaste personen aanwijzen. Het is derhalve geraden in het eerste lid van de aanhef inzonderheid naar die artikelen van de wet te verwijzen.

De verwijzing in het tweede lid van de aanhef naar het ontworpen basisbesluit moet melding maken van het juiste en volledig opschrift dat daaraan zal gegeven worden.

Het ontwerp is, wat het zeer uitvoerig bepalend gedeelte betreft, hoofdzakelijk van technische aard en meestal een herhaling van de onderling gelijkluidende koninklijke besluiten van 11 maart 1966, 25 juli 1967 en 20 februari 1968 betreffende te nemen veiligheidsmaatregelen bij het vervoer van bepaalde stoffen door middel van leidingen. Naar deze koninklijke besluiten wordt trouwens verwezen in het zesde, zevende en achtste lid van de aanhef en zij worden, in bepaalde gevallen, van toepassing verklaard in artikel 2 van het ontwerp.

.../...

Het zesde lid van de aanhef waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 11 maart 1966 dient te worden aangevuld met de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 maart 1974"; het negende en tiende lid van de aanhef dienen te worden vervangen door de gebruikelijke formulering : "Gelet op het advies van de Raad van State".

*
* *

Het bepalend gedeelte vangt aan met een reeks definities die voor de toepassing van het besluit nodig worden geacht. Daarom stelle men de inleidende zin van artikel 1 als volgt :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van dit besluit, dient te worden verstaan onder :".

De definitie van pulp mag natuurlijk niet verschillen van deze welke in het voorgelegde ontwerp van basisbesluit is gegeven, te weten : "een suspensie van vaste stoffen in een vloeistof".

*
* *

De draagwijdte van het voorgenomen besluit wordt op weinig duidelijke wijze omschreven in artikel 2. De Raad van State meent de tekst te mogen verstaan als volgt :

De pulp, die luidens de gegeven definitie, een suspensie is van vaste stoffen in een vloeistof en die derhalve als een op zichzelf bestaand mengsel moet beschouwd worden, kan wel ongevaarlijke of gevaarlijke stoffen of beiden bevatten.

.../...

De beoogde regeling zou dan te ontleden zijn als volgt :

- wanneer de pulp een suspensie is van ongevaarlijke vaste stoffen in een vloeistof die zelf ongevaarlijk is, bijvoorbeeld van klei in water, moeten de in het ontwerp gestelde veiligheidsmaatregelen worden in acht genomen;

- wanneer de pulp een suspensie bevat van een produkt waarop de koninklijke besluiten van 11 maart 1966, 25 juli 1967 en 20 februari 1968, houdende veiligheidsmaatregelen ter zake van het vervoer door middel van leidingen, respectievelijk van gas, vloeibare koolwaterstoffen, en pekel, natronloog en afvalvloeistoffen van toepassing zijn, is, naargelang van het geval, een of ander van die besluiten op de bedoelde pulp van toepassing; daarenboven zijn dan nog sommige bepalingen van het ontwerp van toepassing;

- wanneer de pulp een of meer gevaarlijke stoffen bevat, andere dan deze waarop de voormelde besluiten van toepassing zijn en die als zodanig vermeld zijn in de bijlage bij het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (A.D.R.), goedgekeurd bij de wet van 10 augustus 1960, zijn noch de veiligheidsmaatregelen van die besluiten, noch deze van het besluit in ontwerp van toepassing, maar wel de veiligheidsmaatregelen welke de Minister die de energie in zijn bevoegdheid heeft op grond van artikel 3 zal bepalen voor het vervoer van "andere soorten pulp dan deze genoemd in artikel 2".

./.

De draagwijdte van de voorgenomen regeling zou in ieder geval duidelijker en nauwkeuriger moeten tot uiting gebracht worden in de desbetreffende artikelen.

Het is opvallend, bovendien, dat de bij het ontwerp opgelegde veiligheidsmaatregelen voor het vervoer van pulp die geen gevaarlijke stoffen bevat, minstens dezelfde zijn als deze welke voorzien zijn bij de koninklijke besluiten van 11 maart 1966, 25 juli 1967 en 20 februari 1968 voor de gevaarlijke produkten, gas, koolwaterstoffen, pekel en natronloog. De artikelen 5 en volgende van het ontwerp zijn immers de letterlijke herhaling van de bepalingen, onder meer van het koninklijk besluit van 25 juli 1967.

Onverminderd de reeds gemaakte opmerking betreffende de onduidelijke tekst van artikel 2, moet in het tweede lid de onjuiste verwijzing naar "de paragrafen 2b) en 2 c) van artikel 4" vervangen worden door een verwijzing naar "artikel 5, 2, b) en c)".

*

* *

In artikel 3 van het ontwerp wordt de Minister die de energie in zijn bevoegdheid heeft aangewezen om "wanneer andere soorten pulp dan deze genoemd in artikel 2 vervoerd worden door middel van leidingen, de toe te passen veiligheidsmaatregelen te bepalen".

./.

Luidens artikel 16 van de wet van 12 april 1965 behoort de bevoegdheid als bedoeld in genoemd artikel 3 aan de Koning. Zodanige bevoegdheid kan in haar geheelheid niet worden overgedragen aan een minister.

*

* *

De Raad van State onthoudt zich van opmerkingen betreffende de uitvoerige en zeer technische maatregelen die in de artikelen 5 en volgende worden opgelegd, maar wil toch wijzen op de volgende onjuistheden of onvolkomenheden in de tekst.

Het in artikel 14 genoemde algemeen reglement op de arbeidsbescherming werd niet "uitgevaardigd door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid". Die woorden zouden moeten geschrapt worden.

In artikel 19 zouden het tweede en derde lid beter tot één lid worden versmolten, te stellen als volgt :

"De Minister kan, bij gemotiveerde beslissing, bepaalde liggingsgebieden aan verbod onderwerpen of daarin in acht te nemen bijzondere veiligheidsmaatregelen voorschrijven".

./.

In artikel 20, tweede lid, vervange men de aanvangswoorden "In 't bijzonder" door de woorden "In ieder geval".

In artikel 55, 2, C, schrijve men "burgerlijke aansprakelijkheid" in plaats van "burgerlijke verantwoordelijkheid"; verder in 2, E, "behalve wat het bepaalde onder f) betreft" in plaats van "behalve voor wat § f betreft" en tenslotte in nr. 10 : "De redenen van de schorsing worden acht dagen vooraleer een beslissing dienaangaande wordt genomen, aan ...".

In artikel 56, laatste lid, moet het besluit waarnaar verwezen wordt met zijn officieel opschrift worden vermeld, als volgt : "... gelden dezelfde voorschriften als die bedoeld in artikel 16, 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1935 houdende aanvulling van de algemene verordening inzake elektrische installaties vervat in het koninklijk besluit van 28 december 1931".

In artikel 62, eerste lid, schrijve men "en moet hij aan de Minister het bewijs verstrekken dat ...".

De artikelen 63 en 64 waarin de met het toezicht belaste ambtenaren worden aangewezen, zouden beter tot één artikel versmolten worden, te stellen als volgt :

"Artikel ...

Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie, zijn de aangestelde ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken, van het Ministerie van Openbare Werken, van het Ministerie van

.../...

Tewerkstelling en Arbeid, van het Ministerie van Verkeerswezen alsmede van de Regie van Telegrafie en Telefonie, van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen, ieder wat zijn opdrachtssfeer betreft, bevoegd om, overeenkomstig artikel 18 van de voormelde wet van 12 april 1965, overtreding van dit besluit op te sporen en vast te stellen".

*

Artikel 65 verleent een te ruime bevoegdheid aan de Minister. Er zou minstens moeten bepaald worden of het hier bijzondere afwijkingen betreft per particulier geval of in welke omstandigheden zij kunnen verleend worden.

*

In de inleidende zin van artikel 66 vervange men "mag" door "kan".

*

Het is de Raad van State niet bekend dat er reden bestaat af te wijken van de normale inwerkingtreding van koninklijke besluiten. In ieder geval dient erop gelet dit besluit niet in werking te doen treden vooraleer het ontworpen koninklijk besluit houdende uitbreiding van sommige bepalingen van de wet van 12 april 1965 van kracht is.

Le projet est lié à un autre projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat conjointement à celui-ci et portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produit gazeux et autres par canalisations, au transport de pulpe par canalisation. Dès que le Roi aura pris cet arrêté sur la base de l'article 2, alinéa 2, de la loi, l'arrêté royal faisant l'objet du présent avis pourra déterminer, en se fondant sur l'article 16 de la même loi, les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation d'installations de transport de pulpe par canalisations et, sur la base de l'article 18 de ladite loi, désigner les personnes chargées d'en surveiller l'application. Il se recommande, dès lors, de viser plus particulièrement, à l'alinéa 1er du préambule, les articles de la loi qui viennent d'être cités.

La référence que l'alinéa 2 du préambule fait à l'arrêté de base en projet devra reproduire l'intitulé exact et complet qui sera donné à cet arrêté.

Le dispositif du projet, très détaillé, est essentiellement d'ordre technique et, bien souvent, répète les arrêtés semblables des 11 mars 1966, 25 juillet 1967 et 20 février 1968 relatifs aux mesures de sécurité à prendre en cas de transport de certaines matières par canalisations. Ces arrêtés royaux sont du reste visés aux alinéas 6, 7 et 8 du préambule et, dans certains cas, l'article 2 du projet les rend applicables en la matière.

.../...

L'alinéa 6 du préambule, qui se réfère à l'arrêté royal du 11 mars 1966, doit être complété par les mots "modifié par l'arrêté royal du 28 mars 1974"; les alinéas 9 et 10 doivent être remplacés par la formule d'usage : "Vu l'avis du Conseil d'Etat".

* *
*

Le dispositif du projet s'ouvre par une série de définitions jugées nécessaires à son application. Aussi la phrase liminaire de l'article ler serait-elle mieux rédigée comme suit :

"Article ler.-
Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par : ".

La définition de la notion de pulpe ne peut, cela va de soi, différer de celle donnée dans le projet d'arrêté de base soumis au Conseil d'Etat, à savoir :"une suspension de matières solides dans un liquide".

* *
*

L'article 2 ne définit le champ d'application du projet que de manière peu précise. Le Conseil d'Etat croit pouvoir interpréter ce texte comme suit :

La pulpe constituant par définition une suspension de matières solides dans un liquide et étant dès lors à considérer comme un mélange en soi, peut contenir des substances dangereuses ou non dangereuses, voire les deux.

.../...

La réglementation projetée s'analyserait alors comme suit :

- si la pulpe est une suspension de matières non dangereuses dans un liquide qui est lui-même non dangereux, par exemple de l'argile en suspension dans de l'eau, ce sont les mesures de sécurité prévues par le projet qui devront être appliquées;

- si la pulpe contient une suspension d'un produit soumis aux dispositions des arrêtés royaux des 11 mars 1966, 25 juillet 1967 et 20 février 1968 déterminant les mesures de sécurité à prendre en matière de transport par canalisations respectivement de gaz, d'hydrocarbures liquides, de saumure, lessive caustique ou liquides résiduaires, c'est selon le cas, l'un ou l'autre de ces arrêtés qui sera applicable à cette pulpe, laquelle sera, en outre, soumise à certaines dispositions du projet;

- si la pulpe contient une ou plusieurs substances dangereuses autres que celles tombant sous l'application des arrêtés précités et qui sont mentionnées comme telles à l'annexe de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (A.D.R.), approuvé par la loi du 10 août 1960, seront applicables, non par les mesures de sécurité prévues par ces arrêtés ni celles déterminées par l'arrêté en projet, mais bien les mesures de sécurité que le Ministre ayant l'énergie dans ses attributions déterminera, sur la base de l'article 3, pour le transport "d'autres sortes de pulpe que celles dénommées à l'article 2".

.../...

La portée de la réglementation en projet doit, en tout état de cause, être définie, dans les articles y relatifs, avec plus de clarté et de précision.

Il est remarquable, d'autre part, que les mesures de sécurité imposées par le projet pour le transport de pulpe ne contenant pas de substances dangereuses sont pour le moins aussi sévères que celles que les arrêtés royaux des 11 mars 1966, 25 juillet 1967 et 20 février 1968 prévoient pour les produits dangereux que sont les gaz, les hydrocarbures, la saumure et la lessive caustique. Les articles 5 et suivants du projet constituent, en effet, la reproduction textuelle des dispositions figurant, notamment, à l'arrêté royal du 25 juillet 1967.

Sans préjudice de l'observation faite ci-avant concernant l'imprécision du texte de l'article 2, il y a lieu de remplacer la référence, inexacte, que l'alinéa 2 fait aux "paragraphes 2b) et 2c) de l'article 4" par une référence à "l'article 5, 2, b) et c)."

L'article 3 du projet charge le ministre ayant l'énergie dans ses attributions du soin de "déterminer les règles de sécurité à appliquer lorsque d'autres sortes de pulpe que celles dénommées à l'article 2 sont transportées par canalisations".

.../...

En vertu de l'article 16 de la loi du 12 avril 1965, le pouvoir visé à l'article 3 du projet appartient au Roi. Ce pouvoir ne peut être délégué en son entier à un ministre.

* *
*

Le Conseil d'Etat s'abstient de faire des observations concernant les mesures détaillées et fort techniques prévues par les articles 5 et suivants. Il tient néanmoins à relever ci-après certaines imprécisions et imperfections qui entachent le texte du projet.

Le règlement général pour la protection du travail visé à l'article 14 n'a pas été "édicté par le Ministère de l'Emploi et du Travail". Ce membre de phrase doit être supprimé.

A l'article 19, il vaudrait mieux réunir les alinéas 2 et 3 en un alinéa unique, rédigé comme suit :

"Le Ministre peut, par décision motivée, interdire certains emplacements ou prescrire des mesures de sécurité particulières qui doivent y être respectées.

.../...

A l'article 20, alinéa 2, il y aurait lieu de remplacer, au début, le mot "notamment" par les mots "En tout cas, ...".

A l'article 55, il conviendrait d'écrire, au 2, C, "responsabilité civile", au 2, E, "sauf en ce qui concerne la disposition du f)"au lieu de "sauf en ce qui concerne le § f" et, enfin, au n° 10 : "Les motifs de la suspension sont notifiés à l'organisme ..., huit jours avant qu'une décision ne soit prise.".

L'article 56, dernier alinéa, doit mentionner l'arrêté auquel il fait référence avec son intitulé officiel. On écrira donc : "... se fait suivant les mêmes modalités que celles prévues par l'article 16, 1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 29 juin 1935 portant complément au règlement général sur les installations électriques faisant l'objet de l'arrêté royal du 28 décembre 1931".

A l'article 62, alinéa ler, il vaudrait mieux écrire, dans le texte néerlandais "en moet hij de Minister het bewijs verstrekken dat ...".

Les articles 63 et 64, qui désignent les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, seraient mieux réunis en un seul article, rédigé comme suit :

"Article ...

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents commissionnés du Ministère des Affaires économiques, du Ministère des Travaux publics, du Ministère de l'Emploi et du Travail, du Ministère

.../...

des Communications ainsi que de la Régie des Télégraphes et Téléphones, de la Société natinnale des chemins de fer belges et de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux sont compétents chacun pour ce qui relève de sa mission, pour rechercher et constater, conformément à l'article 18 de la loi précitée du 12 avril 1965, les infractions au présent arrêté.

*

L'article 65 attribue au Ministre des pouvoirs trop étendus. Il y aurait lieu, à tout le moins, de préciser s'il s'agit en l'occurrence de dérogations spéciales relatives à des cas particuliers ou dans quelles conditions ces dérogations peuvent être accordées.

*

Dans la phrase introductive de l'article 66, texte néerlandais, on écrira "kan" au lieu de "mag".

*

Le Conseil d'Etat ignore s'il existe un motif justifiant la dérogation aux règles normales régissant l'entrée en vigueur d'arrêtés royaux. Il importera, en tout état de cause, de veiller à ce que le présent arrêté ne soit pas mis en vigueur avant l'arrêté royal en projet portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : G. VAN INGELGOM, griffier.
Madame : griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DRUMAUX, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.
Le rapport a été présenté par M. P. DRUMAUX, auditeur.

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

G. VAN INGELGOM. Ch. SMOLDERS.