

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 december 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de opslag van zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare, ontvlambare en brandbare vloeistoffen", heeft op 23 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 décembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au stockage de liquides extrêmement inflammables, facilement inflammables, inflammables et combustibles", a donné le 23 octobre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voorliggend ontwerp bevat in hoofdzaak technische normen voor de opslag van zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare, ontvlambare en brandbare vloeistoffen. Thans zijn die voorschriften opgenomen in titel III, hoofdstuk II, afdeling IX, § 2, van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (ARAB). Die bepalingen worden door het ontwerp opgeheven.

Volgens de toelichting verschaft door de gemachtigde ambtenaar beoogt het ontwerp, eensdeels, de bestaande regeling te actualiseren, en, anderdeels, de betrokken voorschriften in overeenstemming te brengen met de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende reglementering inzake leefmilieu.

Het is ten slotte de bedoeling van de stellers van het ontwerp de bepalingen ervan formeel op te nemen in de Codex over het welzijn op het werk (1).

Voor de aldus ontworpen regeling kan een voldoende rechtsgrond worden geput uit de artikelen 4 en 80 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

(1) Zie hieromtrent de slotopmerking in dit advies.

BEVOEGDHEID

De bijzondere wetgever heeft wat het leefmilieu-beleid betreft, geopteerd voor een stelsel van tussen de federale overheid en de gewesten gedeelde exclusieve bevoegdheden. Artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen omschrijft die bevoegdheidsverdeling als volgt :

"II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft (zijn de Gewesten bevoegd voor) :

- 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
- 2° ...
- 3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;
- 4° ...".

Met dergelijke gedeelde exclusieve bevoegdheden is het mogelijk dat het beleid van de ene overheid het beleid van de andere overheid doorkruist, ook al zouden beide overheden binnen de grenzen van hun bevoegdheid blijven. In dat geval dient het evenredigheidsbeginsel te worden toegepast, hetwelk erop neerkomt dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, en zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden

.../...

voorhanden is, zulke verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren (1).

In dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat sommige voorschriften van het ontwerp in vrij algemene bewoordingen zijn geformuleerd, teneinde te voorkomen dat zij in strijd zouden zijn met de gewestelijke leefmilieureglementering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 6, § 1, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen. Die wetsbepaling heeft uitsluitend betrekking op de instelling en de taakomschrijving van de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing en kan derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp opleveren. Het eerste lid van de aanhef moet dan ook worden weggelaten.

(1) Zie A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Deurne, 1995, blz. 343-344, met verwijzing naar de rechtspraak van het Arbitragehof.

2. Uit de aan de Raad van State medegedeelde stukken blijkt dat met betrekking tot het voorliggend ontwerp de procedure van kennisgeving werd nageleefd, bedoeld in de richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Teneinde hiervan blijk te geven in de aanhef van het ontwerp, wordt in deze laatste best een nieuw vijfde lid ingevoegd, luidend als volgt :

"Gelet op het feit dat voldaan is aan de formaliteiten voorgeschreven bij de richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;"

Artikel 3

In de Franse tekst van paragraaf 2 dient te worden geschreven : "sous le § 1er, 3^o à 6^o".

Artikel 6

Luidens het bepaalde in paragraaf 1 van dit artikel wordt aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid de bevoegdheid verleend om, in uitzonderlijke omstandigheden, gewettigd door de aard van de opslag, technische noodzaak, of in geval van onvoorziene omstandigheden of ten gevolge van de evolutie van de techniek, afwijkingen te verlenen van de technische voorschriften van het ontworpen besluit. Paragraaf 2 van hetzelfde artikel voorziet in een sub-delegatie van de bevoegde minister aan hogere ambtenaren van

.../...

zijn departement voor het toestaan van individuele afwijkingen op de technische voorschriften van het ontworpen besluit.

Hoewel dat niet zozeer blijkt uit de tekst van paragraaf 1 zelf, is de daar aan de minister gedelegeerde bevoegdheid blijkbaar van verordenende aard. Dat volgt, a contrario, uit een vergelijking met paragraaf 2, waar aan de minister de mogelijkheid wordt verleend om hogere ambtenaren met het toestaan van individuele afwijkingen te belasten.

Artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 belast echter de Koning ermee de maatregelen op te leggen welke nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Aldus kan de Koning bezwaarlijk bevoegd worden geacht om die aangelegenheid verder te delegeren aan een minister (1), ook al verbindt hij hieraan redelijk strikte voorwaarden. Vanuit een oogpunt van materiële rechtszekerheid, moet overigens worden vermeden dat in een koninklijk besluit een gedetailleerde regeling wordt uitgewerkt en tegelijk aan een minister een dusdanige delegatie wordt verleend die het mogelijk maakt van die gedetailleerde regeling af te wijken op een wijze die de hele regeling onwerkbaar zou kunnen maken (2).

(1) Behalve voor loutere uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard.

(2) Zie H. Coremans en M. Van Damme, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 1994, blz. 79.

Artikel 20

In de Franse tekst van het tweede lid schrijven men : "de la nature du sol".

Artikel 22

Men schrijven in de Franse tekst : "les charges".

Artikel 27

Men schrijven "met een stevige en onontbrandbare vloer" in plaats van "met een stevige en ontbrandbare vloer".

Artikel 66

Men schrijven in de Franse tekst : "et tous les renseignements nécessaires à leur sécurité personnelle, ..., conformément aux dispositions du présent arrêté".

Onderafdeling 14

In het opschrift van deze onderafdeling kunnen de woorden "en strafbepalingen" worden weggelaten, aangezien artikel 67 van het ontwerp uitsluitend een toezichtsbepaling bevat.

.../...

SLOTOPMERKING

De opbouw van het ontwerp in "onderafdelingen" blijkt zo te zijn geconcipieerd dat de bepalingen ervan moeten kunnen worden ingevoegd in de Codex over het welzijn op het werk, en wel op de wijze als bedoeld in artikel 71 van het ontwerp. Blijkens die bepaling zullen de artikelen 1 tot 68 van het ontwerp onder een titel III, hoofdstuk IV, afdeling 9, van de zo-even genoemde Codex worden ondergebracht.

Dergelijke werkwijze stuit, vanuit wetgevings-technisch oogpunt, op bezwaren. Mede omwille van de duidelijkheid en de kenbaarheid van de ontworpen regeling verdient het immers aanbeveling de artikelen 1 tot 68 van het ontwerp te redigeren als autonome bepalingen die in de plaats komen van de bepalingen bedoeld in artikel 70 van het ontwerp. De voormelde Codex over het welzijn op het werk heeft immers nog niet de rechtskracht van een verordenend koninklijk besluit. Van die Codex is vooralsnog enkel sprake in een omzendbrief waarin de bevoegde minister zijn voornemen kenbaar maakt om aan het ARAB een andere structuur te geven, en meer bepaald binnen afzienbare tijd het te vervangen door de bewuste Codex. Hoe lovenswaardig die intentie ook moge zijn, artikel 71 van het ontwerp is voorbarig en wordt beter weggelaten. Ook de indeling in "onderafdelingen" moet in het licht van deze opmerking worden aangepast.

.../...

Wil men de inhoud van dit en andere onderdelen van de reglementering betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk in de structuur van de voornoemde Codex inpassen, dan zou deze structuur eerst bij koninklijk besluit moeten worden vastgesteld.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le présent projet comprend principalement des normes techniques pour le stockage de liquides extrêmement inflammables, facilement inflammables, inflammables et combustibles. Ces prescriptions figurent à l'heure actuelle dans le titre III, chapitre II, section IX, § 2, du Règlement général pour la protection du travail (RGPT). Ces dispositions sont abrogées par le projet.

Selon les explications données par le fonctionnaire délégué, le projet vise, d'une part, à actualiser la réglementation existante et, d'autre part, à mettre les prescriptions concernées en harmonie avec la réglementation en matière d'environnement relevant des régions.

L'intention des auteurs du projet est enfin d'en incorporer formellement les dispositions dans le Code sur le bien-être au travail (1).

La réglementation en projet peut ainsi tirer un fondement légal suffisant des articles 4 et 80 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

COMPETENCE

En ce qui concerne la politique de l'environnement, le législateur spécial a opté pour un régime de compétences

(1) Voir à cet égard l'observation finale du présent avis.

exclusives partagées entre l'autorité fédérale et les régions. L'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 définit cette répartition de compétences comme suit :

"II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau (les Régions sont compétentes pour) :

- 1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;
- 2° ...;
- 3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;
- 4° ...".

En raison de l'existence de telles compétences exclusives partagées, il est possible que la politique de l'une des autorités contrecarre celle de l'autre, même si les deux autorités restent dans les limites de leur compétence. Il y a lieu, dans pareil cas, de faire application du principe de la proportionnalité, qui implique qu'aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée (1).

(1) Voir A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Deurne, 1995, pp. 343-344, avec référence à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

A cet égard, le fonctionnaire délégué a déclaré que certaines prescriptions du projet sont formulées en des termes relativement généraux, afin d'éviter qu'elles se heurtent à la réglementation régionale en matière d'environnement.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule fait référence à l'article 6, § 1er, de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances. Cette disposition légale concerne exclusivement l'installation du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion ainsi que la définition de ses missions et ne peut dès lors procurer de fondement légal au projet. Le premier alinéa doit par conséquent être supprimé.

2. Il ressort des documents communiqués au Conseil d'Etat qu'en ce qui concerne le présent projet, la procédure de notification visée dans la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, a été respectée. Afin que le préambule du projet en atteste, mieux vaut y insérer un alinéa 5 nouveau, s'énonçant comme suit :

.../...

"Vu l'accomplissement des formalités prescrites par la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques;".

Article 3

Dans le paragraphe 2, il y a lieu d'écrire "sous le § 1er, 3° à 6°".

Article 6

Selon le paragraphe 1er de cet article, le Ministre de l'Emploi et du Travail est compétent pour accorder, dans des circonstances exceptionnelles justifiées par la nature du stockage, par la nécessité technique, ou lors de circonstances imprévues ou par suite de l'évolution de la technique, des dérogations aux prescriptions techniques de l'arrêté en projet. Le paragraphe 2 du même article prévoit une subdélégation du ministre compétent à l'égard de fonctionnaires supérieurs de son département pour l'octroi de dérogations individuelles aux prescriptions techniques de l'arrêté en projet.

Bien que cela n'appert pas particulièrement du texte du paragraphe 1er même, la compétence qui y est déléguée au ministre est manifestement de nature réglementaire. Cela résulte, a contrario, d'une comparaison avec le paragraphe 2, qui prévoit pour le ministre la possibilité de charger des fonctionnaires supérieurs de l'octroi de dérogations individuelles.

.../...

L'article 4 de la loi du 4 août 1996 charge toutefois le Roi d'imposer les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Ainsi, le Roi ne peut guère être réputé compétent pour déléguer ensuite cette matière à un ministre (1), même s'il y associe des conditions raisonnablement strictes. Du point de vue de la sécurité juridique matérielle, il y a par ailleurs lieu d'éviter, dans un arrêté royal, d'élaborer une réglementation détaillée et de conférer simultanément à un ministre une délégation telle qu'il devienne possible de déroger à cette réglementation détaillée d'une manière susceptible de rendre inopérant l'ensemble de la réglementation (2).

Article 20

A l'alinéa 2, on écrira "de la nature du sol".

Article 22

On écrira : "les charges".

(1) Sauf pour de simples mesures d'exécution de nature accessoire.

(2) Voir H. Coremans et M. Van Damme, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 1994, p. 79.

Article 27

Dans le texte néerlandais, il convient d'écrire "met een stevige en onontbrandbare vloer" au lieu de "met een stevige en ontbrandbare vloer".

Article 66

On écrira "et tous les renseignements nécessaires à leur sécurité personnelle, ..., conformément aux dispositions du présent arrêté".

Sous-section 14

Dans l'intitulé de cette sous-section, les mots "et pénalités" peuvent être supprimés, l'article 67 du projet comportant exclusivement une disposition concernant la surveillance.

OBSERVATION FINALE

La structure du projet en "sous-sections" s'avère être conçue de façon à pouvoir insérer ses dispositions dans le Code sur le bien-être au travail, et ce de la manière prévue à l'article 71 du projet. Selon cette disposition, les articles 1er à 68 du projet seront insérés dans un titre III, chapitre IV, section 9, du Code précité.

.../...

Du point de vue de la légistique, pareille manière de procéder se heurte à des objections. En vue notamment de la clarté et de l'accessibilité de la réglementation en projet, il est en effet recommandé de rédiger les articles 1er à 68 du projet en tant que dispositions autonomes se substituant aux dispositions visées à l'article 70 du projet. En effet, le Code sur le bien-être au travail susvisé n'a pas encore la force obligatoire d'un arrêté royal réglementaire. Pour l'heure, il est uniquement question de ce Code dans une circulaire où le ministre compétent fait part de son intention de donner une autre structure au RGPT, et plus particulièrement de le remplacer sous peu par le Code susvisé. Quelque louable que cette intention puisse être, l'article 71 du projet est prématuré et il vaut mieux l'omettre. La division en "sous-sections" doit également être adaptée à la lumière de cette observation.

Si l'intention est d'insérer dans la structure du Code précité la teneur de ce volet et d'autres volets de la réglementation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, il conviendrait d'abord de fixer cette structure par arrêté royal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE