

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.042/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 14 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant abrogation de l'arrêté royal du 13 juin 1991 définissant les critères permettant d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur de certaines activités industrielles", a donné le 5 avril 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation ci-après.

Comme l'indique son intitulé, l'arrêté en projet tend à abroger l'arrêté royal du 13 juin 1991 définissant les critères permettant d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur de certaines activités industrielles. Les deux considérants qui figurent dans le préambule de l'arrêté en projet font à ce sujet état de ce que l'article 6 de la loi du 21 janvier ⁽¹⁾ 1987 relative à l'alimentation du fonds pour les risques d'accidents majeurs et du fonds pour la prévention des accidents majeurs ⁽²⁾, qui constituait le fondement juridique de l'arrêté royal du 13 juin 1991, précité, a disparu, du fait de son abrogation par l'article 7 de la loi du 26 mai 2002.

Comme l'a cependant rappelé à diverses reprises la section d'administration du Conseil d'État, l'abrogation d'une loi qui constitue le fondement juridique d'un arrêté ne le prive pas de sa validité tant que celui-ci n'est pas abrogé ou modifié de manière expresse ou tacite, à la condition que cet arrêté ne soit pas incompatible avec d'autres dispositions de niveau supérieur ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Et non pas juillet comme indiqué dans la version française du préambule.

⁽²⁾ Anciennement, la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

⁽³⁾ Voir notamment : C.E., n° 108.981 du 9 juillet 2002; C.E. n°s 14.481 à 14.485 du 27 janvier 1971 et n° 14.828 du 18 juin 1971 (la disposition légale qui habilite dorénavant le Roi à fixer les modalités selon lesquelles le ministre établit une liste de médecins agréés ne rend pas nécessairement caduque la réglementation existante en matière d'agrément de médecins-spécialistes, et notamment l'arrêté ministériel du 24 mai 1958. Cette réglementation subsiste, si elle n'est pas incompatible avec la nouvelle loi, jusqu'à ce que le Roi ait pris une nouvelle réglementation); C.E., n° 10.787 du 18 septembre 1964 (un règlement élaboré par l'autorité compétente subsiste, après l'abrogation de la loi qui lui servait de base, en ses dispositions qui ne sont pas inconciliables avec la législation nouvelle). Voir également Cass., 20 septembre 1995, Pas., 1995, I, p. 829.

En l'espèce, les nouveaux critères à prendre en considération afin d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur font précisément l'objet d'un projet d'arrêté ministériel ⁽⁴⁾ "fixant les critères à prendre en considération par l'exploitant, pour délimiter le territoire pouvant être touché en cas d'accident majeur", au sujet duquel la section de législation a donné, ce même jour, l'avis 40.043/2.

L'entrée en vigueur de cet arrêté ministériel impliquera, de manière implicite mais certaine, l'abrogation de l'arrêté royal du 13 juin 1991, précité. Il est donc admissible que le Roi, partant de ce constat et se fondant sur l'article 108 de la Constitution, procède lui-même, par souci de sécurité juridique, à une abrogation expresse de cet arrêté royal du 13 juin 1991.

Toutefois, afin de limiter dans toute la mesure du possible l'intervention du Roi et d'éviter tout hiatus dans la réglementation applicable en la matière, il convient d'omettre l'article 2 de l'arrêté royal en projet et de veiller tout simplement à ce que l'arrêté royal soit publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté ministériel susvisé et entre, par conséquent, en vigueur de plein droit à la même date que ce dernier.

De même, afin de mieux circonscrire la portée de l'intervention du Roi en la matière, il convient de compléter les considérants du préambule de l'arrêté royal en projet afin de faire clairement ressortir que ledit arrêté a simplement pour but de constater l'abrogation implicite mais certaine de l'arrêté royal du 13 juin 1991, précité, et de procéder, par conséquent, dans un souci de sécurité juridique, à son abrogation expresse.

⁽⁴⁾ Pris en application de l'article 16 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise de dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.042/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 maart 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van het koninklijk besluit van 13 juni 1991 tot bepaling van de criteria die de afbakening mogelijk maken van geografische gebieden die door een zwaar ongeval bij bepaalde industriële activiteiten zouden kunnen worden getroffen", heeft op 5 april 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het ontworpen besluit tot opheffing van het koninklijk besluit van 13 juni 1991 tot bepaling van de criteria die de afbakening mogelijk maken van geografische gebieden die door een zwaar ongeval bij bepaalde industriële activiteiten zouden kunnen worden getroffen. In de twee overwegingen die voorkomen in de aanhef van het ontworpen besluit wordt in dat verband gewag gemaakt van de omstandigheid dat artikel 6 van de wet van 21 januari ⁽⁵⁾ 1987 ter stijving van het fonds voor risico's van zware ongevallen en van het fonds voor preventie van zware ongevallen ⁽⁶⁾, dat de rechtsgrond vormde van het voormelde koninklijk besluit van 13 juni 1991, niet meer bestaat doordat het opgeheven is bij artikel 7 van de wet van 26 mei 2002.

Zoals de afdeling administratie reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, maakt de opheffing van een wet die de grondslag van een besluit vormt dat besluit evenwel niet ongeldig zolang dat besluit niet uitdrukkelijk of stilzwijgend opgeheven of gewijzigd is, op voorwaarde dat dit besluit niet onverenigbaar is met andere hogere bepalingen ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Januari, en niet juli zoals in de Franse versie van de aanhef wordt aangegeven.

⁽⁶⁾ Voorheen de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

⁽⁷⁾ Zie inzonderheid : RvS, nr. 108.981 van 9 juli 2002; RvS, nummers 14.481 tot 14.485 van 27 januari 1971 en nr. 14.828 van 18 juni 1971 (de wetbepaling waarbij de Koning gemachtigd wordt om de nadere regels te bepalen volgens welke de minister een lijst van erkende geneesheren aanlegt, doet niet noodzakelijk de bestaande reglementering inzake erkenning van geneesheren-specialisten vervallen, en onder meer het ministerieel besluit van 24 mei 1958. Als ze niet onbestaanbaar is met de nieuwe wet, blijft die reglementering bestaan totdat de Koning een nieuwe regeling uitvaardigt); RvS, nr. 10.787 van 18 september 1964 (een door de bevoegde overheid opgemaakt reglement blijft, na de opheffing van de wet die de grondslag ervan vormde, bestaan in zijn bepalingen die niet onbestaanbaar zijn met de nieuwe wetgeving). Zie eveneens Cass., 20 september 1995, Arresten van het Hof van Cassatie, 1995, p. 800.

In het onderhavige geval zijn de nieuwe criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij het afbakenen van de geografische gebieden die door een zwaar ongeval kunnen worden getroffen, precies vervat in een ontwerp van ministerieel besluit ⁽⁸⁾ tot vaststelling van de criteria waarmee door de exploitant moet rekening gehouden worden bij het afbakenen van het gebied dat door een zwaar ongeval zou kunnen worden getroffen, waarover de afdeling wetgeving heden advies 40.043/2 heeft gegeven.

De inwerkingtreding van dat ministerieel besluit zal, impliciet maar zeker, inhouden dat het voormelde koninklijk besluit van 13 juni 1991 wordt opgeheven. Het is dus aanvaardbaar dat de Koning, op basis van die bevinding en op grond van artikel 108 van de Grondwet, zelf, met het oog op de rechtszekerheid, dat koninklijk besluit van 13 juni 1991 uitdrukkelijk opheft.

Om echter de rol van de Koning zo veel mogelijk te beperken en leemten in de terzake toepasselijke regelgeving te voorkomen, moet artikel 2 van het ontworpen koninklijk besluit vervallen en moet er gewoon voor gezorgd worden dat het koninklijk besluit terzelfder tijd in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt als het voornoemde ministerieel besluit en dat het bijgevolg op dezelfde dag als dat ministerieel besluit van rechtswege in werking treedt.

Om de strekking van de rol van de Koning terzake beter af te bakenen, moeten insgelijks de overwegingen van de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit worden aangevuld om duidelijk tot uiting te laten komen dat dit besluit gewoon tot doel heeft de impliciete maar zekere opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 13 juni 1991 vast te stellen en het bijgevolg, met het oog op de rechtszekerheid, uitdrukkelijk op te heffen.

⁽⁸⁾ Uitgevaardigd met toepassing van artikel 16 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN