



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.833/1
van 27 september 2017

avis 61.833/1
du 27 septembre 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Economie
‘betreffende het
bekwaamheidsgetuigschrift
van de met het schieten belaste
schietmeesters in open
ontginningswerken in de
ontginningsindustrie’

un projet d'arrêté du Ministre
de l'Économie ‘relatif au
certificat de capacité des
chefs-mineurs chargés des tirs
dans les exploitations à ciel
ouvert de l'industrie extractive’

Op 6 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2017,^(*) en nogmaals verlengd tot 2 oktober 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het bekwaamheidsgetuigenschrift van de met het schieten belaste schietmeesters in open ontginningswerken in de ontginningsindustrie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2017.

*

Le 6 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 22 août 2017^(**), et encore prorogé jusqu'au 2 octobre 2017, sur un projet d'arrêté ministériel ‘relatif au certificat de capacité des chefs-mineurs chargés des tirs dans les exploitations à ciel ouvert de l'industrie extractive’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 septembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt er blijkens het tweede lid van zijn aanhef toe om uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 ‘tot reglementering van het gebruik van springstoffen in gesteente in open ontginningswerken van graverijen en groeven’. Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit diende iedere schietmeester en iedere persoon die geroepen is om hem te vervangen, een bekwaamheidsgetuigschrift te bezitten, waarvan de toekenningsvoorwaarden bij ministerieel besluit werden vastgesteld.

Artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 vond op zijn beurt rechtsgrond in artikel 76 van de wetten ‘op de mijnen, de graverijen en de groeven’, gecoördineerd op 15 september 1919, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit.

BEVOEGDHEID

2. In artikel 6, § 1, eerste lid, VI, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ wordt bepaald dat, wat de economie betreft, “de natuurlijke rijkdommen” een gewestelijke aangelegenheid uitmaken. Op grond van deze bevoegdheid werden de wetten ‘op de mijnen, de graverijen en de groeven’, gecoördineerd op 15 september 1919, wat het bevoegdheidsdomein van het Vlaamse Gewest betreft, opgeheven bij het decreet van 8 mei 2009.¹

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 ‘tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten’ op 14 juni 2011 advies 49.662/3 uit. In dat ontwerp werd in de opheffing voorzien van een groot aantal besluiten waaronder het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 waaraan in het tweede lid van de aanhef van het heden om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bij wijze van rechtsgrond wordt gerefereerd.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, merkte in het voornoemde advies onder meer het volgende op:

“4.1. Artikel 31 van het ontwerp voorziet in de opheffing van zevenenveertig reglementaire besluiten (koninklijke besluiten, alsook regentsbesluiten en ministeriële besluiten) in verband met mijnen, graverijen en groeven.

Hoewel het Vlaamse Gewest op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is inzake de natuurlijke rijkdommen², rijst de vraag of die opheffing steeds, al dan niet voor het geheel

¹ Artikel 72 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de diepe ondergrond’.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Tot de natuurlijke rijkdommen behoren de exploiteerbare rijkdommen van de ondergrond, zoals steenkool, gas, petroleum, zand, gesteente en andere fossiele en minerale bronnen: Grondwettelijk Hof, nr. 87/2006, 24 mei 2006, B.5.

van een aantal van die besluiten, in te passen valt in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

4.2. Er dient te worden vastgesteld dat verschillende van deze besluiten hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid betreffen, waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is (artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In verband hiermee moet ook worden opgemerkt dat in artikel 99 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wordt bepaald dat ‘de bepalingen van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming en van de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen evenals van de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, gecoördineerd op 15 september 1919, [...] van kracht [blijven] totdat zij uitdrukkelijk worden opgeheven of totdat hun geldigheidsdatum verstrijkt’.

Bijgevolg kunnen de besluiten vermeld in artikel 31 van het ontwerp die uitsluitend een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid regelen, niet door de Vlaamse Regering worden opgeheven en dienen deze uit het ontwerp te worden weggelaten. Het betreft namelijk de besluiten die worden vermeld in artikel 31, 5°, 7°, 25°, 28°, 32°, 33°, 38° en 39°, van het ontwerp.

4.3. Andere besluiten lijken in hoofdzaak een aangelegenheid te regelen inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, zoals bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 2 december 1957 betreffende het dragen van een masker tegen vuur en brand in de ondergrondse werken van de steenkolenmijnen (artikel 31, 16°, van het ontwerp).

Daarnaast zijn er een aantal besluiten die zowel betrekking hebben op aangelegenheden inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is, als op aangelegenheden inzake natuurlijke rijkdommen en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen³ of die specifieke brandveiligheidsvoorschriften bevatten, waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het koninklijk besluit van 5 mei 1919 houdende algemene politieverordening op de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 1°, van het ontwerp), het koninklijk besluit van 19 mei 1952 houdende reglementering van het gebruik van ontploffings- of verbrandingsmotoren in de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 12°, van het ontwerp) en het koninklijk besluit van 3 november 1958 betreffende het voorkomen van mijnvuur en het bestrijden van brand en vuur in de mijnen (artikel 31, 18°, van het ontwerp).

Al deze besluiten kunnen maar door de Vlaamse Regering worden opgeheven met betrekking tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.”

Het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 wordt in het aangehaalde citaat uit advies 49.662/3 niet vermeld bij de uitzonderingen waarvoor de gewesten niet bevoegd zouden

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

zijn om tot de opheffing ervan over te gaan.⁴ Wat het Vlaamse Gewest betreft, is die opheffing dan ook gebeurd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011.⁵

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de federale overheid niet langer bevoegd is om de ontworpen regeling tot stand te brengen, maar dat het integendeel aan de onderscheiden gewesten staat om ter zake een regeling uit te werken. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit kan bijgevolg geen doorgang vinden.

*

⁴ De opheffing van het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 vormde het voorwerp van artikel 31, 20°, van het betrokken ontwerp.

⁵ Artikel 31, 11°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet, selon le deuxième alinéa de son préambule, de pourvoir à l'exécution de l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 août 1959 'réglementant l'emploi en roche des explosifs dans les exploitations à ciel ouvert des minières et carrières'. Conformément à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité, tout chef-mineur et toute personne appelée à le suppléer devaient être en possession d'un certificat de capacité dont les conditions d'octroi étaient fixées par arrêté ministériel.

L'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 août 1959 puisait, à son tour, un fondement juridique dans l'article 76 des lois 'sur les mines, minières et carrières', coordonnées le 15 septembre 1919, que vise le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis.

COMPÉTENCE

2. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VI, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose, qu'en ce qui concerne l'économie, « les richesses naturelles » constituent une matière régionale. Sur la base de cette compétence, les lois 'sur les mines, minières et carrières', coordonnées le 15 septembre 1919, ont été, en ce qui concerne le domaine de compétences de la Région flamande, abrogées par le décret du 8 mai 2009¹.

Le 14 juin 2011, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 49.662/3 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2011 'portant exécution du décret du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond et portant modification de divers arrêtés'. Ce projet prévoyait l'abrogation d'un grand nombre d'arrêtés parmi lesquels l'arrêté royal du 4 août 1959 que vise, à titre de fondement juridique, le deuxième alinéa du préambule du projet d'arrêté ministériel soumis aujourd'hui pour avis.

Dans l'avis précité, le Conseil d'État, section de législation, a notamment observé ce qui suit :

« 4.1. Artikel 31 van het ontwerp voorziet in de opheffing van zevenenveertig reglementaire besluiten (koninklijke besluiten, alsook regentsbesluiten en ministeriële besluiten) in verband met mijnen, graverijen en groeven.

Hoewel het Vlaamse Gewest op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5 °, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is inzake de natuurlijke rijkdommen², rijst de vraag of die opheffing steeds, al dan niet voor het geheel van een aantal van die besluiten, in te passen valt in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

¹ Article 72 du décret du 8 mai 2009 'concernant le sous-sol profond'.

² *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Tot de natuurlijke rijkdommen behoren de exploiteerbare rijkdommen van de ondergrond, zoals steenkool, gas, petroleum, zand, gesteente en andere fossiele en minerale bronnen: Grondwettelijk Hof, nr. 87/2006, 24 mei 2006, B.5.

4.2. Er dient te worden vastgesteld dat verschillende van deze besluiten hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid betreffen, waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is (artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In verband hiermee moet ook worden opgemerkt dat in artikel 99 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wordt bepaald dat 'de bepalingen van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming en van de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen evenals van de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, gecoördineerd op 15 september 1919, [...] van kracht [blijven] totdat zij uitdrukkelijk worden opgeheven of totdat hun geldigheidsdatum verstrijkt'.

Bijgevolg kunnen de besluiten vermeld in artikel 31 van het ontwerp die uitsluitend een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid regelen, niet door de Vlaamse Regering worden opgeheven en dienen deze uit het ontwerp te worden weggelaten. Het betreft namelijk de besluiten die worden vermeld in artikel 31, 5°, 7°, 25°, 28°, 32°, 33°, 38° en 39°, van het ontwerp.

4.3. Andere besluiten lijken in hoofdzaak een aangelegenheid te regelen inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, zoals bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 2 december 1957 betreffende het dragen van een masker tegen vuur en brand in de ondergrondse werken van de steenkolenmijnen (artikel 31, 16°, van het ontwerp).

Daarnaast zijn er een aantal besluiten die zowel betrekking hebben op aangelegenheden inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is, als op aangelegenheden inzake natuurlijke rijkdommen en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen³ of die specifieke brandveiligheidsvoorschriften bevatten, waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het koninklijk besluit van 5 mei 1919 houdende algemene politieverordening op de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 1°, van het ontwerp), het koninklijk besluit van 19 mei 1952 houdende reglementering van het gebruik van ontploffings- of verbrandingsmotoren in de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 12°, van het ontwerp) en het koninklijk besluit van 3 november 1958 betreffende het voorkomen van mijnvuur en het bestrijden van brand en vuur in de mijnen (artikel 31, 18°, van het ontwerp).

Al deze besluiten kunnen maar door de Vlaamse Regering worden opgeheven met betrekking tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren ».

Dans la citation précitée de l'avis 49.662/3, l'arrêté royal du 4 août 1959 ne figure pas parmi les exceptions pour lesquelles les régions ne seraient pas compétentes pour procéder à l'abrogation de ces arrêtés⁴. En ce qui concerne la Région flamande, cette abrogation a dès lors eu lieu par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2011⁵.

³ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴ L'abrogation de l'arrêté royal du 4 août 1959 a fait l'objet de l'article 31, 20°, du projet concerné.

⁵ L'article 31, 11°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2011.

3. Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale n'est plus compétente pour élaborer le régime en projet et qu'il appartient en revanche aux différentes régions de prévoir des règles en la matière. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis ne peut, par conséquent, se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME