KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 6e juni 1969 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij zekere bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen toepasselijk verklaard worden op het vervoer van nijverheidsafvalwaters door middel van collectoren langs het Albertkanaal", heeft de 31e juli 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 6 juin 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, au transport d'eaux usées industrielles par collecteurs le long du canal Albert", a donné le 31 juillet 1969 l'avis suivant :

Het ontwerp-koninklijk besluit strekt om de artikelen 7 tot en met 13 en artikel 15 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen toepasselijk te verklaren op het vervoer van industrieafvalwater door middel van leidingen die langs het Albertkanaal worden aangelegd en waarvan de bouw, die door de vier laatste wetten houdende de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin aan de Staat is opgedragen, reeds sedert enkele jaren in uitvoering is.

*

* *

Als wettelijke grondslag van zodanige toepasselijkheidsverklaring verwijst het ontwerp terecht naar artikel 2, laatste lid, van de wet van 12 april 1965, dat als volgt luidt :

"De Koning kan deze wet, of sommige bepalingen ervan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, toepasselijk verklaren op het vervoer door middel van leidingen, van andere produkten dan bedoeld in het eerste artikel, littera a".

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet (Kamer van Volksvertegenwoordigers 1964-1965, Parl. Handelingen, vergadering van 31 maart 1965, blz. 58 - Senaat 1964-1965, Gedr. St., nr. 312, blz. 1) blijkt immers dat de aangehaalde bepaling ook het vervoer van industrieafvalwater bedoelt.

*

* *

.../...

Uit de woorden "Onverminderd de bestaande bijzondere wetgeving" waarmede artikel 1 van het ontwerp aanvangt, zou kunnen worden afgeleid dat de Koning, optredend bij toepassing van artikel 2, laatste lid, van de wet van 12 april 1965, zo een ruime bevoegdheid heeft dat Hij een regeling kan toepasselijk verklaren die al dan niet kan afwijken van wat in artikel 1 "de bijzondere wetgeving" wordt genoemd. Zodanig uitgebreide bevoegdheid wordt bij de vermelde wetsbepaling niet verleend. Het voorbehoud is daarenboven in zodanige vage bewoordingen gemaakt dat het daardoor weinig praktisch is. De boven aangehaalde woorden worden beter weggelaten, omdat zij niet slechts overbodig zijn, doch ook een onjuiste indruk wekken omtrent 's Konings bevoegdheid ter zake.

*

Bij artikel 1 van het ontwerp worden de artikelen 7 tot en met 13 en artikel 15 van de wet van 12 april 1965 toepasselijk verklaard.

Aangezien het gaat over een vervoer als bedoeld in artikel 2, laatste lid, waarvoor "gebruik moet worden gemaakt hetzij van het openbaar domein, hetzij van een privaat erf ...", moeten ook de artikelen 3, tweede lid, en 6 van de wet toepasselijk worden verklaard. Artikel 15, tweede lid, van de wet schijnt daarentegen moeilijk voor overeenkomstige toepassing vatbaar te zijn.

Met het oog op de uitvoering van de toepasselijk verklaarde wetsartikelen dient artikel 16 van de wet eveneens in de opsomming van artikel 1 van het ontwerp te worden vermeld.

Het is ten slotte de vraag of ook artikel 21 van de wet niet toepasselijk moet worden verklaard. Dit artikel luidt als volgt :

.../...

"De wet van 17 januari 1938 tot regeling van het gebruik door de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van de Staat, van de provincies en van de gemeenten voor het aanleggen en onderhouden van leidingen, inzonderheid van gas- en waterleidingen, is opgeheven in zover zij het gasvervoer betreft".

Het onderzoek van die vraag moet er van uitgaan dat de bepaling die thans in artikel 2, laatste lid, van de wet van 12 april 1965 is vervat, daarentegen in de door de Regering ingediendeontwerp-wet onder artikel 23 geplaatst was. In dit oorspronkelijk ontwerp vormden de artikelen 1 tot en met 22 een gesloten geheel van bepalingen die op elkaar werden afgestemd in het uitsluitend verband met het vervoer van gasachtige produkten. Het ligt dan ook voor de hand dat in het raam van zodanig logisch gerangschikte artikelen van het oorspronkelijk ontwerp artikel 21 enkel in de uitdrukkelijke opheffing van de wet van 17 januari 1938 diende te voorzien, in zover deze wet onverenigbaar zou kunnen zijn met de nieuwe regeling die bij de ontworpen wet toepasselijk zou worden op het vervoer van gas. Maar uit de verplaatsing van de bepaling van artikel 23 van het oorspronkelijk ontwerp naar artikel 2 van het herwerkt ontwerp, dat de huidige wet van 12 april 1965 is geworden, kan geenszins worden afgeleid dat de wetgever moet worden geacht dat hij daardoor de wil heeft te kennen gegeven dat de toepassing van de opheffingsbepaling beperkt blijft tot de bij de wet bepaalde regeling op het vervoer van gas en niet kan worden uitgebreid, bij een krachtens artikel 2 van de wet vastgesteld koninklijk besluit, tot de regeling betreffende het vervoer van

.../...

industrieafvalwater. Het spreekt overigens vanzelf dat de bij koninklijk besluit uitgebreide toepassing van de wet van 12 april 1965 noodzakelijkerwijze de stilzwijgende opheffing van de wet van 17 januari 1938 ten gevolge heeft in zover de bepalingen van deze oudere wet onverenigbaar zijn met de toepasselijk verklaarde nieuwe wettelijke regeling. Welnu, een opheffing die op stilzwijgende wijze kan worden tot stand gebracht, kan ook uitdrukkelijk worden verwoord. Het voorgelegd ontwerp kan derhalve, en moet ook ter wille van de rechtszekerheid, voorzien in de opheffing van de bepalingen van de wet van 17 januari 1938 die onverenigbaar zijn met de ontworpen, nieuwe regeling. Zulks kan worden gedaan door artikel 1 van het ontwerp ook naar artikel 21 van de wet te doen verwijzen.

Voor artikel 1 wordt derhalve de volgende lezing aanbevolen :

"Artikel 1.-

De artikelen 3, tweede lid, 6 tot en met 13, 15, eerste lid, 16 en 21 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, worden van toepassing verklaard op het vervoer van industrieafvalwater door middel van ingegraven leidingen langs het Albertkanaal".

*

De in de artikelen 2 en 3 vervatte regelingen worden genomen met toepassing van een of ander van de artikelen als bedoeld in artikel 1 van het ontwerp.

Uit die artikelen 2 en 3 blijkt dat het ontwerp zich niet enkel beperkt tot het toepasselijk verklaren van de bovenvermelde wetsartikelen maar ook koninklijke besluiten die ter uitvoering van de wet van 12 april 1965 zijn

.../...

vastgesteld, terzake toepasselijk verklaart. Deze toepasselijkheidsverklaring gaat niet op. Die koninklijke besluiten zijn immers afgestemd op heel andere juridische verhoudingen dan de rechtsbetrekkingen die in het huidig geval zich voordoen. De regelingen vervat in artikel 3 dienen dan ook grondig te worden herwerkt. Uit artikel 2 schijnt ook te kunnen worden afgeleid dat de vervoervergunning reeds bij het onderhavig ontwerp aan de Ministers van Volksgezondheid en van Openbare Werken verleend wordt. Artikel 2 zou op dit punt in overeenstemming moeten worden gebracht met de toepasselijk verklaarde wetsartikelen.

*

Artikel 4 is te vaag gesteld en dient duidelijkheidshalve de toepasselijke artikelen van de daarin bedoelde reglementen te vermelden.

*

Aangezien de regelingen vervat in het ontwerp, ook de Ministers van Economische Zaken en van Arbeid aangaan, past het dat ook deze Ministers mede ondertekenen.

*

De Raad van State vestigt de aandacht erop dat ten gevolge van de wisselwerking van de toepasselijk verklaarde maar ter zake weinig aangepaste wetsbepalingen en van de boven vermelde begrotingswetten een zeer ingewikkelde regeling zal ontstaan die juridisch-technisch niet bevredigend is, en dat het derhalve aanbeveling verdient deze in vele opzichten belangrijke aangelegenheid bij eenwet te laten regelen.

.../...

Is de Regering de mening toegedaan dat de aangelegenheid toch bij koninklijk besluit moet worden geregeld, dan past het dat uit de aanhef zou blijken dat zij met het bouwen van een collector voor nijverheids-afvalwater langs het Albertkanaal door de wetgever gemachtigd werd.

Daarvoor zou een overweging luidend als volgt best in de aanhef tussen het derde en vierde lid worden ingelast :

"Overwegende dat verscheiden wetten houdende de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin, inzonderheid de wet van 14 maart 1969, het bouwen door de Staat van een collector voor nijverheidsafvalwater langs het Albertkanaal bepalen;"

*

Voor het opschrift van het ontwerp wordt volgende lezing voorgesteld :

"Koninklijk besluit waarbij sommige bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende ... toepasselijk verklaard worden op het vervoer van nijverheidsafvalwater door middel van collectoren langs het Albertkanaal".

L'arrêté royal en projet a pour objet d'étendre les articles 7 à 13 et l'article 15 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, au transport des eaux usées industrielles par des canalisations longeant le canal Albert dont l'établissement, confié à l'Etat par les quatre dernières lois portant le budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille, est en cours depuis plusieurs années déjà.

*

* *

Comme fondement légal de l'élargissement du champ d'application desdites dispositions le projet invoque à juste titre l'article 2, dernier alinéa,de la loi du 12 avril 1965, qui est ainsi conçu :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, étendre la présente loi ou certaines de ses dispositions au transport par canalisations de produits autres que ceux visés à l'article 1er, littera a".

Des travaux préparatoires de la loi (Chambre des Représentants 1964-1965, Annales, séance du 31 mars 1965, page 58 - Sénat, Doc. parl. n° 312, page 1) il ressort, en effet, que la disposition qui vient d'être rappelée vise aussi le transport des eaux usées industrielles.

*

* *

.../...

L'on pourrait déduire des mots "Sans préjudice des législations particulières", par lesquels débute l'article 1er du projet, que, mettant en oeuvre l'article 2, dernier alinéa, de la loi du 12 avril 1965, le Roi dispose de pouvoirs tels qu'ils l'autorisent à étendre le champ d'application d'une réglementation dérogatoire ou non à ce que l'article 1er appelle les "législations particulières". La disposition légale en cause ne confère toutefois pas des pouvoirs aussi étendus. De plus, la réserve est formulée en des termes tellement vagues que l'utilité pratique en est réduite à l'extrême. Ainsi, les mots cités n'étant pas seulement superflus mais encore de nature à éveiller une idée inexacte des pouvoirs que le Roi détient en la matière, mieux vaudrait les supprimer.

*

L'article 1er du projet étend le champ d'application des articles 7 à 13 et de l'article 15 de la loi du 12 avril 1965.

S'agissant d'un transport au sens de l'article 2, dernier alinéa, pour lequel "utilisation est faite soit du domaine public soit d'un fonds privé", il s'indique d'étendre également le champ d'application des articles 3, alinéa 2, et 6 de la même loi. En revanche, l'extension de l'article 15, alinéa 2, de la loi peut être admise plus difficilement.

En vue de l'exécution des articles dont le champ d'application est élargi, l'énumération de l'article 1er du projet devrait être complétée par la mention de l'article 16 de la loi.

.../...

Enfin, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir aussi l'extension de l'article 21 de la loi, article qui dispose :

"Est abrogée, en tant qu'elle concerne le transport de gaz, la loi du 17 janvier 1938 réglant l'usage par les autorités publiques, associations de communes et concessionnaires de services publics ou d'utilité publique, des domaines publics de l'Etat, des provinces et des communes pour l'établissement et l'entretien de canalisations et notamment des canalisations d'eau et de gaz".

Pour l'examen de cette question, il faut se rappeler que la disposition qui fait l'objet de l'actuel article 2, dernier alinéa, de la loi du 12 avril 1965 figurait dans le projet de loi déposé par le Gouvernement sous l'article 23. Dans ce projet les articles 1er à 22 constituaient un ensemble de dispositions s'enchaînant dans un ordre logique, traitant exclusivement du transport de produits gazeux et formant un tout cohérent. Il va de soi que, dans ces conditions, l'article 21 du projet initial ne devait abroger expressément la loi du 17 janvier 1938 que dans la mesure où celle-ci pouvait être incompatible avec la nouvelle réglementation que la loi projetée allait étendre au transport de gaz. Il ne saurait toutefois se déduire du transfert de la disposition de l'article 23 du projet initial à l'article 2 du projet remanié, lequel est devenu la loi du 12 avril 1965, que le législateur aurait entendu, par là, limiter les effets de la disposition abrogatoire à la réglementation en matière de transport de gaz instituée par la loi et exclure la possibilité de l'étendre, par un arrêté royal pris en vertu de l'article 2 de la loi, à la réglementation concernant le transport d'eaux usées

.../...

industrielles. Au demeurant, l'élargissement par un arrêté royal du champ d'application de la loi du 12 avril 1965 emporte, à l'évidence, l'abrogation implicite de la loi du 17 janvier 1938 en tant que les dispositions de cette loi plus ancienne sont incompatibles avec la réglementation nouvelle, élargie. Or, une abrogation qui peut s'opérer implicitement peut aussi être formulée en termes exprès. En conséquence, le présent projet peut, voire doit, par souci de sécurité juridique, abroger les dispositions de la loi du 17 janvier 1938 qui sont incompatibles avec la nouvelle réglementation envisagée. Il suffit pour cela de mentionner aussi l'article 21 de la loi du 12 avril 1965 à l'article 1er du projet.

Ce dernier se présenterait, dès lors, comme suit :

"Article 1er.-

Les articles 3, alinéa 2, 6 à 13, 15, alinéa 1er, 16 et 21 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, sont étendus au transport d'eaux usées industrielles par des canalisations souterraines longeant le canal Albert".

*

Les règles prévues aux articles 2 et 3 sont des mesures d'exécution de certains des articles visés à l'article 1er du projet.

Il appert des articles 2 et 3 que le projet ne se borne pas à élargir le champ d'application des dispositions légales susmentionnées mais qu'il étend aussi celui d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 12 avril 1965.

.../...

Cette dernière extension est inadéquate, les arrêtés royaux en question réglant, en effet, des rapports juridiques d'une nature toute différente de celle dont il s'agit en l'espèce. L'article 3 devrait donc être fondamentalement revu. Il semble, d'autre part, pouvoir se déduire de l'article 2 que le projet accorde dès à présent l'autorisation de transport aux Ministres de la Santé publique et des Travaux publics. Sur ce point, l'article devrait être mis en concordance avec les articles de la loi dont l'application est élargie.

*

L'article 4 est rédigé en termes trop vagues; il devrait préciser les articles des règlements visés qui sont applicables.

*

La réglementation élaborée par le projet intéressant aussi les Ministres des Affaires économiques et du Travail, il convient que ceux-ci contresignent l'arrêté à intervenir.

*

Le Conseil d'Etat relève qu'il découlera de l'interaction des dispositions légales élargies mais peu adaptées en l'espèce et des lois budgétaires précitées une réglementation fort compliquée qui sera loin de donner satisfaction sur le plan de la technique juridique et qu'il semble, par suite, recommandé de régler le problème, important à beaucoup d'égards, par une loi.

.../...

Si le Gouvernement estime néanmoins devoir procéder par la voie d'un arrêté royal, il y aurait lieu de faire ressortir dans le préambule que la construction, le long du canal Albert, d'un collecteur destiné à recevoir les eaux usées industrielles, a été autorisée par le législateur.

A cette fin, il est proposé d'insérer entre les alinéas 3 et 4 du préambule le considérant ci-après :

"Considérant que plusieurs lois portant le budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille, notamment la loi du 14 mars 1969, prévoient la construction par l'Etat, le long du canal Albert, d'un collecteur destiné à recevoir les eaux usées industrielles;".

*

L'intitulé du projet devrait se lire ainsi qu'il suit :

"Arrêté royal étendant certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative ... au transport d'eaux usées industrielles par des collecteurs longeant le canal Albert".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
H. ADRIAENS, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,
W. VEROUGSTRAETE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. ARONSTEIN,
R. DECKMYN, griffier van de Raad van State.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. DECKMYN.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,
conseillers d'Etat,
assesseurs de la section de législation,
greffier du Conseil d'Etat.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.