



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.736/1
van 20 december 2019

avis 66.736/1
du 20 décembre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
bekwaamheidsgetuigschrift
van de met het schieten met
springstof belaste
schietmeesters in open
ontginningswerken in de
ontginningsindustrie'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au certificat de capacité des
chefs-mineurs chargés des tirs
à l'explosif dans les
exploitations à ciel ouvert de
l'industrie extractive'

Op 20 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het bekwaamheidsgetuigenschrift van de met het schieten met springstof belaste schietmeesters in open ontginningswerken in de ontginningsindustrie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2019.

*

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Economie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif au certificat de capacité des chefs-mineurs chargés des tirs à l'explosif dans les exploitations à ciel ouvert de l'industrie extractive’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit legt aan de “schietmeester”, dit is de natuurlijke persoon die belast is met het schieten met springstof in open ontginningswerken in de ontginningsindustrie, de verplichting op in het bezit te zijn van een bekwaamheidsgetuigschrift. Het ontwerp regelt de voorwaarden voor het bekomen en behouden van dit getuigschrift.

BEVOEGDHEID

4. De tekst van het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit is nagenoeg identiek aan de tekst van het ontwerp van besluit van de Minister van Economie ‘betreffende het bekwaamheidsgetuigschrift van de met het schieten belaste schietmeesters in open ontginningswerken in de ontginningsindustrie’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 27 september 2017 het advies 61.833/1 heeft uitgebracht.

5. In dat advies 61.833/1 heeft de Raad van State vastgesteld 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”.

De Raad van State kwam tot dit besluit op grond van het feit dat de federale overheid niet meer bevoegd kon worden geacht inzake het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 ‘tot reglementering van het gebruik van springstoffen en gesteente in open ontginningswerken van graverijen en groeven’. Aangezien het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond zocht in het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 kon dan ook het ontworpen ministerieel besluit geen doorgang vinden.

De stellers van het ontwerp leggen thans de inhoud van het ministerieel besluit in de vorm van een koninklijk besluit voor. De Raad van State onderzoekt bijgevolg thans of dit ontwerp en de inhoud ervan behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

6. De bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ heeft in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) de gewesten bevoegd gemaakt voor “de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”.

De term “vestigingsvoorwaarden” in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI houdt, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, onder meer de bevoegdheid in “om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen en beroepstitels te beschermen”.¹

7. Het ontwerp regelt de uitoefening van het beroep van “schietmeester”, legt op dat de schietmeester in het bezit moet zijn van een bekwaamheidsgetuigschrift en regelt de voorwaarden voor het bekomen en behouden van dit bekwaamheidsgetuigschrift.

Het ontwerp bevat aldus de regeling van vestigingsvoorwaarden.

Weliswaar verhindert de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden niet dat de federale overheid in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden kan voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels. *In casu* vormt het materiële bevoegdheidsdomein waarbinnen de activiteit die gereguleerd wordt plaatsvindt, evenwel geen federale bevoegdheid. De gewesten zijn immers, op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, BWHI bevoegd inzake de natuurlijke rijkdommen².

Het ontwerp bevat evenmin een regeling inzake arbeidsbescherming en -veiligheid³, waarvoor krachtens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, BWHI de federale overheid bevoegd is. Het feit dat de ontworpen regeling ingegeven zou zijn door het gevaar dat het bezit en het gebruik van springstoffen met zich mee kan brengen voor de veiligheid van werknemers doet hieraan geen afbreuk. Het ontwerp bevat bijgevolg een regeling die niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

8. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de federale overheid niet bevoegd is om de ontworpen regeling betreffende het bekwaamheidsgetuigschrift van de met het schieten met springstof belaste schietmeesters in open ontginningswerken in de ontginningsindustrie tot stand

¹ GwH 15 maart 2012, nr. 45/2012, B.10.2.

² Tot de natuurlijke rijkdommen behoren deexploiteerbare rijkdommen van de ondergrond, zoals steenkool, gas, petroleum, zand, gesteente en andere fossiele en minerale bronnen: GwH 24 mei 2006, nr. 87/2006, B.5.

³ Dit in tegenstelling tot de inhoud van het koninklijk besluit van 20 december 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 augustus 1959 tot reglementering van het gebruik van springstoffen in gesteente in open ontginningswerken van graverijen en groeven’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 29 juli 2016 advies 59.740/1/V uitbracht.

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 koninklijk besluit kan bijgevolg geen doorgang vinden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis impose au « chef-mineur », c'est-à-dire la personne physique en charge des tirs à l'explosif dans les exploitations à ciel ouvert de l'industrie extractive, l'obligation d'être en possession d'un certificat de capacité. Le projet règle les conditions d'obtention et de maintien de ce certificat.

COMPÉTENCE

4. Le texte du projet d'arrêté royal à l'examen est quasi identique à celui du 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', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 61.833/1 le 27 septembre 2017.

5. Dans cet avis 61.833/1, le Conseil d'État a constaté 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 Conseil d'État est arrivé à cette conclusion au motif que l'autorité fédérale ne pouvait plus être réputée compétente en ce qui concerne l'arrêté royal du 4 août 1959 'réglementant l'emploi en roche des explosifs dans les exploitations à ciel ouvert des minières et carrières'. Dès lors qu'un fondement juridique était recherché dans l'arrêté royal du 4 août 1959, l'arrêté ministériel en projet ne pouvait donc pas se concrétiser.

Les auteurs du projet soumettent à présent le contenu de l'arrêté ministériel sous la forme d'un arrêté royal. Par conséquent, le Conseil d'État examine actuellement si ce projet et son contenu relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

6. La loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' a rendu, à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions compétentes pour « les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services ».

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le terme « conditions d'accès à la profession », au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, LSRI, comprend notamment le pouvoir « de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, de fixer des règles générales ou des conditions d'aptitude propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels »¹.

7. Le projet règle l'exercice de la profession de « chef-mineur », impose que celui-ci soit en possession d'un certificat de capacité et règle les conditions d'obtention et de maintien de ce certificat.

Le projet règle donc les conditions d'accès à la profession.

Certes, la compétence régionale relative aux conditions d'accès à la profession n'empêche pas que l'autorité fédérale, dans le cadre de l'exercice de ses propres compétences, puisse prévoir des exigences de formation, des systèmes de reconnaissance ou des régimes d'autorisation ou de certification. En l'espèce, le domaine de compétence matérielle dans lequel l'activité réglementée s'inscrit ne constitue toutefois pas une compétence fédérale. En effet, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 5°, LSRI, les régions sont compétentes en matière de richesses naturelles².

Le projet ne contient pas non plus de règles en matière de protection et de sécurité du travail³, pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, LSRI. La circonstance que le régime en projet soit dicté par le danger que la possession et l'utilisation d'explosifs peuvent représenter pour la sécurité des travailleurs n'y change rien. Dès lors, le régime en projet ne relève pas de la compétence de l'autorité fédérale.

8. Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour élaborer le régime en projet relatif au certificat de capacité des chefs-mineurs en charge des tirs à l'explosif dans les exploitations à ciel ouvert de l'industrie extractive, et qu'il appartient au

¹ C.C., 15 mars 2012, n° 45/2012, B.10.2.

² Relèvent des richesses naturelles, les richesses exploitables du sous-sol, comme le charbon, le gaz, le pétrole, le sable, la roche et d'autres sources fossiles ou minérales : C.C., 24 mai 2006, n° 87/2006, B.5.

³ Et ce contrairement au contenu de l'arrêté royal du 20 décembre 2016 'portant modification 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', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 59.740/1/V le 29 juillet 2016.

contraire aux différentes régions de prévoir des règles en la matière. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne peut pas, dès lors, se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME