KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 juli 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement op het ontwerp van wet "inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten", heeft op 4 juli 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 1er juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'amendement sur le projet de loi "concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles", a donné le 4 juillet 1986 l'avis suivant :

1.1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van amendement - dat zij zich voorneemt in te dienen bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers - beoogt de Regering wijzigingen aan te brengen in artikel 7, § 3, van het wetsontwerp inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, welke bepaling in het genoemde wetsontwerp werd ingevoegd bij Regeringsamendement ingediend tijdens de bespreking in de Senaatscommissie voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu (Parl. St., Senaat, 1985-86, nr. 257/2, blz. 19 tot 23).

Artikel 7, § 3, van het door de Senaat aangenomen en aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgezonden wetsontwerp (1) luidt als volgt :

> "De Minister tot wiens bevoegdheid de Tewerkstelling en de Arbeid behoren heeft tot taak zich ervan te vergewissen dat de fabrikant de meest geschikte maatregelen heeft getroffen voor de verschillende verrichtingen van de in artikel 2 bedoelde industriële activiteiten ten einde de zware ongevallen te voorkomen en te voorzien in de middelen om de gevolgen hiervan op de mens te beperken".

Het voor advies voorgelegde ontwerp van amendement strekt ertoe in de hiervoren overgeschreven tekst de woorden "heeft tot taak zich ervan te vergewissen dat de fabrikant de meest geschikte maatregelen heeft getroffen" te vervangen door "oefent binnen de perken van zijn bevoegdheid toezicht uit over de degelijkheid van de maatregelen die de fabrikant getroffen heeft of voorzien heeft".

.../...

---

(1) Zie Parl. St., Kamer, 1985-86, nr. 542/1.

Aan de Raad van State werd meegedeeld dat de Regering tot die amendering van haar ontwerp heeft besloten, omdat de oorspronkelijke tekst een te grote aansprakelijkheid zou leggen op de ambtenaren van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid die ermee zouden belast worden "zich ervan te vergewissen dat de fabrikant de meest geschikte maatregelen heeft getroffen ... ten einde de zware ongevallen te voorkomen ...".

1.2. Opgemerkt dient te worden dat hetzelfde Regeringsamendement door de Senaatscommissie voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu unaniem werd verworpen. Die verwerping was gesteund op volgende motieven :

> "Uit het amendement zou verkeerdelijk kunnen worden afgeleid dat de opdracht van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid strikt beperkt zou zijn tot de gevaren voor de werknemers binnen het bedrijf. Van de andere kant wordt geoordeeld dat de vrees van de inspectiediensten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (zie verantwoording van het amendement) ongegrond is.
>
> Uit de tekst van het ontwerp kan niet worden afgeleid dat de verantwoordelijkheid van de exploitant op de controlerende ambtenaren zou kunnen worden afgewenteld.
>
> Naast deze bezwaren van principiële aard, wordt ook nog kritiek uitgeoefend op de woorden "oefent ... toezicht uit over ... de maatregelen die de fabrikant ... voorzien heeft". Het is de commissie niet duidelijk wat de zin van deze bepaling kan zijn." (Parl. St., Senaat, 1985-86, nr. 257/6, blz. 5).

2. Hoewel daarop tijdens de bespreking van de oorspronkelijke tekst van artikel 7, § 3, van het wetsontwerp in de Senaatscommissie niet de aandacht werd gevestigd, stemt die tekst bijna woordelijk overeen met artikel 7, eerste lid, vijfde streepje, van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (82/501/EEG), welke bepaling als volgt luidt :

"De Lid-Staten dienen de bevoegde instantie of instanties in het leven te roepen of aan te wijzen die, rekening houdend met de verantwoordelijkheid van de fabrikant, tot taak hebben :

.....

.....

- zich ervan te vergewissen dat de fabrikant de voor de diverse verrichtingen van de industriële activiteit waarvan kennis is gegeven meest geschikte maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en te voorzien in de middelen om de gevolgen ervan te beperken".

Alleen reeds doordat het ontwerp-amendement afwijkt van die bepalingen van de richtlijn stuit het op bezwaren : aangezien een richtlijn de betrokken Lid-Staat bindt wat het te bereiken resultaat betreft (artikel 189 van het EEG-Verdrag), zijn de Lid-Staten immers ertoe gehouden, bij de omzetting van de bepalingen ervan in het interne recht, zo getrouw mogelijk de tekst van de richtlijn te volgen.

De Regering heeft zich overigens, tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de Senaatscommissie, herhaaldelijk beroepen op de verplichting om, waar zulks mogelijk is, de tekst van de richtlijn letterlijk over te nemen (Parl. St., Senaat, 1985-86, nr. 257/2, blz. 10, initio, blz. 11, initio, blz. 13, initio en blz. 14, in fine).

3. Wat inzonderheid de opgeworpen moeilijkheid in verband met de eventuele aansprakelijkheid van de ambtenaren van de inspectiediensten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid betreft, dient het volgende te worden opgemerkt :

- de tekst van het ontwerp-amendement, waarbij aan de betrokken diensten wordt opgedragen toezicht uit te oefenen over de degelijkheid van de door de fabrikant getroffen maatregelen, sluit evenmin de eventuele aansprakelijkheid van de betrokken ambtenaren uit;

- uit de richtlijn 82/501/EEG kan niet worden opgemaakt dat beoogd wordt af te wijken van de ter zake in iedere Lid-Staat geldende gemeenrechtelijke bepalingen;

- in de in België door de jurisprudentie uitgebouwde regeling, lijkt inderdaad een tendens te kunnen worden aangewezen om in steeds meer gevallen de aansprakelijkheid van ambtenaren strenger op te vatten; indien de Regering van oordeel is dat daardoor een bovenmatige last op de betrokken ambtenaren wordt gelegd, lijkt de aangewezen weg om dat te verhelpen erin te bestaan ter zake een bijzondere - van het gemeen recht afwijkende - wettelijke regeling in te voeren.

1.1. Le projet d'amendement que le Gouvernement soumet à l'avis du Conseil d'Etat et qu'il se propose de présenter à la Chambre des Représentants vise à apporter certaines modifications à l'article 7, § 3, du projet de loi concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, disposition qui a été insérée dans le projet de loi précité par un amendement du Gouvernement déposé lors de la discussion en Commission du Sénat de la Santé publique et de l'Environnement (Doc., Sénat, 1985-86, n° 257/2, pp. 19 à 23).

L'article 7, § 3, du projet de loi (1) adopté par le Sénat et transmis à la Chambre des Représentants est rédigé comme suit :

> "Le Ministre ayant l'Emploi et le Travail dans ses attributions est chargé de s'assurer que le fabricant a pris les mesures les plus appropriées en ce qui concerne les différentes opérations des activités industrielles visées à l'article 2 pour prévenir les accidents majeurs et prévoir les moyens d'en limiter les conséquences sur l'homme".

Le projet d'amendement présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à remplacer dans le texte reproduit ci-dessus les mots "est chargé de s'assurer que le fabricant a pris les mesures les plus appropriées" par les mots "exerce dans les limites de ses compétences la surveillance de l'efficacité des mesures prises ou prévues par le fabricant".

.../...

---

(1) Voir Doc., Chambre, 1985-86, n° 542/1.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que si le Gouvernement a décidé d'amender son projet dans ce sens, c'est parce que le texte initial impose aux fonctionnaires du Ministère de l'Emploi et du Travail une responsabilité trop lourde, en les chargeant "de s'assurer que le fabricant a pris les mesures les plus appropriées ... pour prévenir les accidents majeurs ...".

1.2. Il y a lieu d'observer qu'un amendement identique du Gouvernement a été rejeté à l'unanimité par la Commission du Sénat de la Santé publique et de l'Environnement. Ce rejet était fondé sur les motifs suivants :

> "On pourrait déduire à tort du texte de l'amendement proposé que la mission du Ministre de l'Emploi et du Travail serait strictement limitée aux risques auxquels les travailleurs sont exposés au sein de l'entreprise. D'autre part, on estime que la crainte des services d'inspection du Ministère de l'Emploi et du Travail (cf. justification de l'amendement) n'est pas fondée.
>
> On ne peut pas déduire du texte du projet que les fonctionnaires chargés du contrôle pourraient se voir endosser les responsabilités de l'exploitant.
>
> Outre ces objections de principe, des critiques sont émises au sujet de l'emploi des mots "exerce ... la surveillance ... des mesures ... prévues par le fabricant". La commission ne voit pas très bien quel est le sens de cette disposition." (Doc., Sénat, 1985-86, n° 257/6, p. 5).

2. Bien que l'attention n'ait pas été attirée sur ce fait lors de l'examen du texte initial de l'article 7, § 3, du projet de loi en Commission du Sénat, ce texte correspond presque littéralement à l'article 7, paragraphe ler, cinquième tiret, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (82/501/CEE), qui dispose :

> "Les Etats membres créent ou désignent l'autorité ou les autorités compétentes chargées, compte tenu de la responsabilité incombant au fabricant :
>
> .....
>
> .....
>
> - de s'assurer que le fabricant prenne les mesures les plus appropriées en ce qui concerne les différentes opérations de l'activité industrielle notifiée pour prévenir les accidents majeurs et pour prévoir les moyens d'en limiter les conséquences".

Par cela seul qu'il s'écarte des dispositions de la directive reproduites ci-dessus, le projet d'amendement se heurte à des objections : en effet, liés par la directive quant au résultat à atteindre (article 189 du traité CEE), les Etats membres, lorsqu'ils en transposent les dispositions dans leur droit interne, sont tenus d'en suivre le texte aussi fidèlement que possible.

Au cours de la discussion du projet de loi en Commission du Sénat, le Gouvernement a d'ailleurs invoqué à plusieurs reprises l'obligation de reprendre littéralement, dans la mesure du possible, le texte de la directive (Doc., Sénat, 1985-86, n° 257/2, p. 10, initio, p. 11, initio, p. 13, initio, et p. 14, in fine).

.../...

3. En ce qui concerne plus particulièrement la difficulté que le Gouvernement soulève relativement à la responsabilité éventuelle des fonctionnaires des services d'inspection du Ministère de l'Emploi et du Travail, il y a lieu d'observer ce qui suit :

- le texte de l'amendement en projet, qui charge les services concernés d'exercer la surveillance de l'efficacité des mesures prises par le fabricant, n'exclut pas davantage la responsabilité éventuelle des fonctionnaires en question;
- il ne se déduit pas de la directive 82/501/CEE qu'elle entend déroger aux dispositions de droit commun qui sont en vigueur en la matière dans chaque Etat membre;
- le système élaboré par la jurisprudence belge paraît, en effet, avoir tendance à adopter, dans des cas de plus en plus nombreux, une conception plus sévère de la responsabilité des fonctionnaires; si le Gouvernement estime que ce système impose aux fonctionnaires concernés une charge excessive, la méthode la mieux appropriée pour y remédier consisterait, semble-t-il, à instaurer en la matière un régime légal particulier dérogatoire au droit commun.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.