

Chambre des Représentants

SESSION 1963-1964

17 AVRIL 1964

PROJET DE LOI

relatif à la lutte contre la pollution
atmosphérique.

AMENDEMENTS

PRÉSENTÉS PAR LE GOUVERNEMENT.

Art. 3.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

« Les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1^{er} sont soumis à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique.

Ils sont proposés conjointement par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et, suivant la source de pollution :

1°) par le Ministre qui a les mines, minières et carrières souterraines dans ses attributions, s'il s'agit de mines, minières ou de carrières souterraines;

2°) par le Ministre qui a le Travail dans ses attributions, s'il s'agit d'autres établissements industriels ou d'établissements commerciaux;

3°) par le Ministre qui a les Travaux publics dans ses attributions, s'il s'agit d'immeubles dont il a la gestion;

4°) par le Ministre qui a la réglementation et le contrôle des transports dans ses attributions, s'il s'agit de moyens de transport par route, eau, fer ou air.

Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions est seul compétent dans tous les cas de pollution qui, en raison de leur origine, ne relèvent pas de la compétence des départements ministériels précités.

Toutefois, le Ministre qui a la Défense nationale dans ses attributions est seul compétent pour prendre d'initiative, toute mesure en vue de prévenir ou de combattre la pollu-

Voir :

764 (1963-1964) :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1963-1964

17 APRIL 1964

WETSONTWERP

betreffende de bestrijding van de
luchtverontreiniging.

AMENDEMENTEN

VOORGESTELD DOOR DE REGERING.

Art. 3.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

« Over de ter uitvoering van artikel 1 vast te stellen koninklijke besluiten wordt het advies van de Hoge Gezondheidsraad ingewonnen.

Zij worden gezamenlijk voorgedragen door de Minister die bevoegd is inzake Volksgezondheid en, naar gelang van de bron van de verontreiniging :

1°) door de Minister die bevoegd is inzake ondergrondse mijnen, graverijen en groeven, als het om zulke mijnen, graverijen of groeven gaat;

2°) door de Minister die bevoegd is inzake Arbeid, als het om andere nijverheidsinrichtingen of om handelsinrichtingen gaat;

3°) door de Minister die bevoegd is inzake Openbare Werken, als het gaat om gebouwen die onder zijn beheer staan;

4°) door de Minister die bevoegd is inzake reglementering en controle van het vervoer, als het gaat om vervoermiddelen te land, te water, per spoor of door de lucht.

Alleen de Minister die bevoegd is inzake Volksgezondheid, kan een regeling treffen in alle gevallen van verontreiniging die, om reden van hun oorsprong, niet onder de vorenvermelde ministeriële departementen ressorteren.

Evenwel kan alleen de Minister die bevoegd is inzake Landsverdediging, uit eigen beweging, elke maatregel treffen ter voorkoming of bestrijding van de luchtverontreiniging

Zie :

764 (1963-1964) :

— N° 1 : Ontwerp door de Senaat overgezonden.

tion atmosphérique provenant des immeubles, installations, engins, ou véhicules quelconques relevant de l'autorité militaire. »

JUSTIFICATION.

Le Gouvernement estime qu'il y a lieu de rétablir le texte de cet article dans sa version initiale, telle qu'elle a été adoptée par la Commission de la Santé publique et de la Famille du Sénat.

L'opportunité d'en revenir à ce texte repose sur les considérations suivantes :

1°) le texte transmis par le Sénat (doc. 764, n° 1) résulte de l'amendement qui a été proposé en séance publique par M. de Stexhe sur base de certains passages de l'avis donné par le Conseil d'Etat sur le projet n° 140.

L'objection du Conseil d'Etat porte sur la limitation des prérogatives royales qui résulterait de l'intervention du pouvoir législatif dans l'exercice de celles-ci.

Le Conseil d'Etat s'exprime à cet égard dans les termes nuancés que voici :

« Quant à la détermination du ou des Ministres qui auront à intervenir pour proposer au Roi une mesure d'exécution de la loi sans devoir pour autant la contresigner, elle n'a de justification qu'en ce qu'elle doit astreindre le Roi à recourir à l'intervention de titulaires d'attributions ministérielles dont le législateur estime, en raison de celles-ci, le concours indispensable. »

Le Conseil d'Etat ajoute :

« Il est important que des dispositions législatives qui s'imposent au Roi ne viennent retirer sa liberté d'action que dans le cas où une intervention du législateur s'impose impérieusement et ce, dans la mesure compatible avec l'organisation constitutionnelle des pouvoirs. »

Les craintes exprimées par le Conseil d'Etat de voir diminuer la liberté du Roi s'expliquent en partie par le fait que le texte qui a été soumis à l'avis de la Haute juridiction administrative désignait les Ministres, par leurs titres actuels.

Or, le texte qui a été déposé sur le bureau du Sénat désignait les Ministres en fonction de tel ou de tel objet rentrant dans leurs attributions et ne comportait plus une limitation des prérogatives royales en matière de fixation du nombre des Ministres et des attributions respectives de ceux-ci.

L'amendement de M. de Stexhe qui se réfère à l'avis du Conseil d'Etat et porte en réalité sur le texte ayant fait l'objet de critiques de la part de la Haute juridiction administrative, ne se justifie plus de la même manière à l'égard du texte adopté par la Commission du Sénat.

La détermination du ou des Ministres qui auront à intervenir pour proposer au Roi une mesure d'exécution de la loi, ne peut astreindre le Roi à recourir à l'intervention de titulaires déterminés d'attributions ministérielles puisque les arrêtés royaux en cause sont pris sur proposition du ou des Ministres intéressés.

Par ailleurs, le droit public belge connaît une procédure semblable prévue assez fréquemment et qui pourrait aussi encourir le reproche de limiter les prérogatives royales et qui, cependant, ne soulève guère d'objections de principe à savoir : l'obligation imposée par le législateur de soumettre certains projets d'arrêtés royaux à la délibération du Conseil des Ministres.

2°) la procédure prévue par le Gouvernement à l'article 3 est indispensable pour assurer une efficacité aussi grande que possible des mesures à prendre contre la pollution atmosphérique, car une coordination étroite de l'action des divers départements intéressés est requise dans ce domaine.

Le Gouvernement estime, dès lors, que ce principe fondamental doit être inscrit dans des dispositions légales et non pas dans un arrêté royal d'exécution plus facilement susceptible de modification.

A la fin du commentaire qu'il consacre à cette question, le Conseil d'Etat a admis que le Gouvernement pourrait avoir des raisons de procéder de la sorte, et a proposé un texte qui a été repris dans le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat mais qui a subi de légères modifications de forme destinées à le rendre plus précis.

C'est ce texte que le Gouvernement demande à la Chambre des Représentants d'adopter.

voortkomende van om het even welke onroerende goederen, installaties, tuigen of voertuigen die van de militaire overheid afhangen. »

VERANTWOORDING.

De Regering meent dat er aanleiding toe bestaat de tekst van dit artikel in zijn oorspronkelijke vorm te herstellen, zoals deze werd aangenomen door de Senaatscommissie van Volksgezondheid.

De gepastheid om op deze tekst terug te komen berust op volgende beschouwingen :

1°) de tekst overgemaakt door de Senaat (stuk 764, n° 1) vloeit voort uit het amendement dat in openbare vergadering werd voorgesteld door de heer de Stexhe, op grond van sommige uittreksels van het advies van de Raad van State op het ontwerp n° 140.

De opwerping van de Raad van State heeft betrekking op de beperking van de koninklijke prerogatieven die zou voortvloeien uit de tussenkomst van de wetgevende macht in de uitoefening hiervan.

De Raad van State uit zich hieromtrent in volgende genuanceerde termen :

« Van haar kant is aanwijzing van de Ministers die een maatregel ter uitvoering van de wet mede aan de Koning moeten voordragen zonder daarom mede te moeten ondertekenen, alleen te verantwoorden als men de Koning daardoor wil noodzaken een beroep te doen op die dragers van ministeriële bevoegdheid wier medewerking de wetgever, just vanwege die bevoegdheid, volstrekt noodzakelijk acht. »

De Raad van State voegt eraan toe :

« Het is van belang dat gebiedende wetsbepalingen de Koning alleen dan in zijn vrijheid van handelen komen beperken als zulke bemoeiing van de wetgever aan een dwingende noodzaak beantwoordt, en dan alleen nog in de mate, waarin dat met de grondwettelijke inrichting van de machten bestaanbaar is. »

De vrees uitgedrukt door de Raad van State als zou de vrijheid van de Koning beperkt worden verklaart zich gedeeltelijk door het feit dat de tekst die aan het advies van het Hoog administratief rechtscollege voorgelegd werd, de Ministers bij hun huidige titel aanwijst.

Welnu, de tekst die bij het bureau van de Senaat werd neergelegd, duidde de Ministers aan in functie van dit of dat onderwerp, hetwelk in hun bevoegdheid valt, en voorzag geen beperking van de koninklijke prerogatieven in verband met de vaststelling van het aantal Ministers en van hun onderscheidene bevoegdheden.

Het amendement van de heer de Stexhe dat verwijst naar het advies van de Raad van State, en in werkelijkheid betrekking heeft op de tekst die aanleiding heeft gegeven tot kritiek vanwege het Hoog administratief rechtscollege, rechtvaardigt zich niet op dezelfde wijze ten opzichte van de tekst aangenomen door de Senaatscommissie.

De aanwijzing van de Minister(s), die zal (zullen) moeten tussenkomen om aan de Koning een uitvoeringsmaatregel van de wet voor te dragen, kan de Koning niet verplichten de tussenkomst in te roepen van de genoemde titularissen van een ministeriële bevoegdheid, aangezien de desbetreffende koninklijke besluiten genomen worden op de voordracht van de betrokken Minister(s).

Het Belgisch publiek recht kent trouwens een soortgelijke meermaals voorgeschreven procedure, die eveneens het verwijt kan oplopen de koninklijke prerogatieven te beperken, en die nochtans, nauwelijks principiële opmerkingen doet oprijzen, namelijk de verplichting door de wetgever opgelegd, om zekere ontwerpen van koninklijk besluit voor te leggen aan de beraadslaging van de in raad vergaderde Ministers.

2°) de bij artikel 3 door de Regering voorziene procedure is onmisbaar om een zo groot mogelijke doelmatigheid van de tegen de luchtverontreiniging te nemen maatregelen te verzekeren, daar een nauwe samenwerking van de verschillende betrokken departementen op dit gebied noodzakelijk is.

De Regering is dienvolgens van oordeel dat dit fundamenteel principe moet voorkomen in de wettelijke bepalingen, en niet in een koninklijk besluit, genomen in uitvoering hiervan dat gemakkelijker kan aanleiding geven tot wijzigingen.

Op het einde van zijn commentaar die hij aan dit probleem wijdt, heeft de Raad van State aangenomen dat de Regering redenen zou kunnen hebben om op deze manier te handelen en heeft hij een tekst voorgesteld die opgenomen werd in het ontwerp dat door de Regering neergelegd werd bij het bureau van de Senaat, doch die enkele lichte veranderingen heeft ondergaan om hem duidelijker te maken.

Het is deze tekst die de Regering aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers vraagt te willen aanemen.

Art. 5.

1) A la première et à la dernière ligne, remplacer chaque fois, les mots « Le Roi » par les mots « Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ».

2) A l'avant-dernier alinéa, 3^e ligne, remplacer les mots « le Roi » par les mots « le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions en accord avec le Ministre compétent ».

JUSTIFICATION.

Le Gouvernement estime qu'il y a lieu de rétablir le texte de cet article dans sa version initiale telle qu'elle a été adoptée par la Commission de la Santé publique et de la Famille du Sénat.

L'opportunité d'en revenir à ce texte repose sur les considérations suivantes :

L'amendement qui a été proposé par M. de Stexhe repose aussi sur l'avis que le Conseil d'Etat a donné à l'occasion de l'examen de l'article 3 et qui concerne partiellement l'article 5.

On voudra bien se référer à cet égard à la justification de l'amendement du Gouvernement à l'article 3.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate lui-même que les exemples de dispositions législatives imposant directement pour l'exécution de tout ou partie d'une loi, l'intervention de tel ou tel Ministre, ne font pas défaut.

Il faut souligner aussi que lorsque le législateur accorde directement l'exercice de la fonction réglementaire à un Ministre, il s'agit non pas d'une délégation de pouvoirs mais d'une attribution directe de compétence (Wigny, Droit constitutionnel n° 72).

Buttgenbach (Manuel de droit administratif n° 113) fait à ce sujet le commentaire suivant :

« Le pouvoir réglementaire attribué au Roi par l'article 67 de la Constitution n'a, d'après la doctrine dominante, qu'un caractère supplétif, le législateur pouvant prévoir lui-même les modalités d'exécution et limiter ainsi l'action de l'Exécutif. C'est pourquoi, on admet dans cette opinion, que la loi confère la compétence réglementaire au Ministre, le Roi conservant toutefois le résidu de cette compétence ».

En l'occurrence, l'attribution directe de compétence du Ministre de la Santé publique se justifie d'autant plus qu'elle porte sur des matières purement techniques et vise la coordination de l'action d'autres départements.

Le Ministre de la Santé publique et de la Famille.

Art. 5.

1) Op de eerste en op de laatste regel, de woorden « De Koning » telkens vervangen door de woorden « De Minister die bevoegd is inzake Volksgezondheid ».

2) In het voorlaatste lid, derde regel, de woorden « de Koning » vervangen door de woorden « de Minister die bevoegd is inzake Volksgezondheid, in overleg met de bevoegde Minister ».

VERANTWOORDING.

De Regering meent dat er aanleiding toe bestaat de tekst van dit artikel in zijn oorspronkelijke vorm te herstellen zoals deze werd aangenomen door de Senaatscommissie voor Volksgezondheid.

De gepastheid om op deze tekst terug te komen berust op volgende beschouwingen :

Het amendement voorgesteld door de heer de Stexhe berust eveneens op het advies gegeven door de Raad van State bij gelegenheid van het onderzoek van artikel 3 en dat gedeeltelijk betrekking heeft op artikel 5.

Hieromtrent wordt verwezen naar de verantwoording van het amendement van de Regering op artikel 3.

De Raad van State stelt trouwens zelf vast dat de voorbeelden van wettelijke bepalingen, die rechtstreeks voorgeschreven worden voor de gehele of gedeeltelijke uitvoering van een wet, de tussenkomst van deze of gene Minister niet doen afwijzen.

De nadruk dient er eveneens opgelegd dat wanneer de wetgever rechtstreeks de uitoefening van een reglementaire functie aan een Minister toekent, het niet gaat om een delegatie van machten, maar om een rechtstreekse toekenning van bevoegdheid (Wigny, Droit constitutionnel n° 72).

Buttgenbach (Manuel de droit administratif, n° 113) geeft hieromtrent volgende commentaar :

« De reglementeringsmacht, aan de Koning toegekend bij artikel 67 van de Grondwet, heeft, luidens de heersende doctrine, slechts een aanvullend kenmerk, daar de wetgever zelf in de uitvoeringsmodaliteiten kan voorzien en aldus de actie van de uitvoerende macht kan remmen. Om die reden wordt, naar deze zienswijze aangenomen dat de wet de reglementeringsmacht aan de Minister toekent, daar de Koning toch het residu van deze macht behoudt. »

In het onderhavige geval is de rechtstreekse machtstoekenning aan de Minister van Volksgezondheid gerechtvaardigd, des te meer daar zij betrekking heeft op zuiver technische zaken en de samenwerking van andere departementen beoogt.

De Minister van Volksgezondheid en van het Gezin,

J. CUSTERS.