

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

2 OCTOBRE 1992

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**modifiant la loi spéciale du
8 août 1980 de réformes
institutionnelles**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 29 juillet 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (Doc. parl. Chambre, 600/1 - 91/92 (S.E.)), a donné le 16 septembre 1992 l'avis suivant :

Voir :

- 600 - 91 / 92 (S.E.) :

— N° 1 : Proposition de loi spéciale de M. Geysels et consorts.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

2 OKTOBER 1992

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet
van 8 augustus 1980 tot hervorming
der instellingen**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 29 juli 1992 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" (Gedr. St., Kamer, 600/1 - 91/92 (B.Z.)), heeft op 16 september 1992 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 600 - 91 / 92 (B.Z.) :

— N° 1 : Voorstel van bijzondere wet van de heer Geysels c.s.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les modifications que la proposition de loi (1) soumise pour avis entend apporter à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont notamment relatives :

- aux dispositions, inscrites à l'article 6, § 1er, II et V, de la loi spéciale précitée, en ce qui concerne la compétence des Régions dans le domaine de "l'environnement" et de "la politique de l'eau" (article 1er, §§ 1er et 3, et article 3 de la proposition);
- à la compétence de fixer "les conditions d'accès à la profession" que le point VI, alinéa 5, 6°, du même article 6, § 1er, attribue, à titre d'exception à la compétence des Régions en ce qui concerne l'économie, à l'autorité nationale, compétence à laquelle est soustraite la fixation des conditions d'accès à la profession en ce qui concerne le tourisme (article 1er, § 2, de la proposition);
- à l'obligation d'observer, même si des mesures sont prises sur une "initiative parlementaire", les prescriptions relatives à la concertation et à l'association prévues par l'article 6, §§ 3, 3bis et 4, de la loi spéciale (article 1er, § 4, de la proposition);
- à l'obligation imposée à l'autorité nationale et aux Régions de conclure un accord de coopération pour l'application 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) (article 2 de la proposition).

(1) Doc. parl., Chambre, 600/1 - 91/92 (S.E.).

En ce qui concerne notamment les dispositions prévues par la loi spéciale du 8 août 1980 relativement à la compétence en matière d'environnement et de politique de l'eau - dispositions qui sont réunies au point II de l'article 6, § 1er, (1) -, les modifications proposées consistent en ce qui suit :

- il est précisé ce qu'il y a lieu d'entendre notamment par "protection de l'environnement";
- les dispositions aux termes desquelles les autorités nationales sont compétentes pour arrêter des normes générales et sectorielles en ce qui concerne la protection de l'environnement, la production et la distribution d'eau et l'épuration des eaux usées lorsqu'il n'existe pas de normes européennes en cette matière, sont supprimées;
- la compétence relative à l'importation et l'exportation de déchets est soustraite à l'autorité nationale qui conserve uniquement la compétence relative au transit des déchets;
- l'établissement des normes de produits pour l'hygiène de l'environnement également, sera désormais à nouveau une matière exclusivement nationale;
- la compétence de l'autorité nationale relative à la protection contre les rayonnements ionisants est confirmée de manière explicite.

2. L'ajout, à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale, de la disposition, aux termes de laquelle la protection de l'environnement comporte notamment

(1) Aux termes des développements se rapportant à l'article 3 de la proposition, "cette intégration est due au lien intrinsèque entre la protection de l'environnement, l'épuration et la production de l'eau" (p. 9).

celle "du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit", vise, selon les développements, à "définir plus clairement ce qu'on entend par la protection de l'environnement" (p. 1).

L'utilité impérative de cette précision n'est toutefois pas analysée de manière plus approfondie.

La seule constatation qui puisse se faire à cet égard est que la disposition proposée se borne à exprimer, en termes de règles formelles, ce qui est admis d'une manière générale (1).

Eu égard notamment au caractère non limitatif de l'énoncé de la disposition proposée - l'emploi de l'expression "onder meer" dans le texte néerlandais ne laisse planer aucun doute à ce propos -, il est permis de se demander si les nouvelles dispositions, qui circonscrivent de manière plus précise la notion de "protection de l'environnement", sont indispensables pour l'application de la loi spéciale.

3. Il résulte des développements, que la disposition de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, proposée, aux termes de laquelle "l'établissement des normes de produits" est une matière nationale, tend à résoudre une difficulté que le Conseil d'Etat, section de législation, a évoquée dans un avis L. 19.704/VR/8 des 23 mai et 3 juillet 1990 sur un avant-projet de loi "relative aux normes applicables aux substances et préparations chimiques ainsi qu'aux produits, établies en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire".

(1) Voir les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 (Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980) - n° 1, p. 13) et les arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 47 du 25 février 1988, 55 du 26 mai 1988, 1/89 du 31 janvier 1989 et 55/92 du 9 juillet 1992.

Cet avis souligne que si l'autorité nationale peut tenir la compétence d'établir des normes de produits de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 4° et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980, dispositions qui lui réservent la fixation de règles relatives à "la protection des consommateurs", au "droit de la concurrence et (au) droit des pratiques du commerce" et à "la métrologie et (à) la normalisation", il découlait cependant de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale que les normes spécifiques de produits pour l'hygiène de l'environnement ne peuvent être arrêtées par l'autorité nationale, mais exclusivement par les Régions, du moins dans l'hypothèse où il s'agit de transposer en droit interne des normes européennes édictées dans cette matière.

L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, proposé met donc fin sans ambiguïté à la répartition de compétences peu logique qui résultait des textes présentement en vigueur et attribue, de manière expresse, à l'autorité nationale la compétence d'établir également des normes spécifiques en matière d'hygiène de l'environnement.

La distinction entre des normes de produits pour l'hygiène de l'environnement, d'une part, et des normes de produits visant à la réglementation du marché ou à la protection des consommateurs, d'autre part, demeure toutefois importante, dès lors que ces deux types de normes sont soumises à des régimes juridiques distincts : il résulte en effet de l'article 6, § 4, 1°, proposé, de la loi spéciale (article 1er, § 3, de la proposition) que les Exécutifs régionaux doivent être associés aux projets relatifs aux normes de produits pour l'hygiène de l'environnement visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, alors que cette formalité prescrite à peine de nullité (1) n'est pas imposée pour des normes de produits que l'autorité nationale se propose d'arrêter sur le fondement de la compétence que lui réserve l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 4° et 9°.

(1) Voir l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Eu égard notamment au fait qu'il n'est pas rare que l'établissement de normes de produits ait un caractère "mixte", en ce sens qu'une même norme peut à la fois viser à la protection de l'environnement et à la réglementation du marché ou à la protection des consommateurs, il incombera au législateur spécial d'examiner s'il y a lieu de maintenir ces régimes juridiques distincts.

Il pourrait être envisagé d'imposer, également en ce qui concerne l'établissement des normes de produits autres que celles relatives uniquement à l'hygiène de l'environnement, l'association des Exécutifs régionaux. La circonstance que les dispositions précitées de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale, elles aussi, constituent des exceptions à la compétence des Régions, en l'occurrence à celle relative à l'économie, peut être regardée comme un argument en faveur de cette solution.

4. Pour justifier la distinction que fait la proposition relativement au transport transfrontalier de déchets entre, d'une part, l'importation et l'exportation - qui sont désormais des matières régionales - et, d'autre part, le transit - qui demeure une matière nationale -, les développements (p. 4) font référence à 'l'article 24 de la proposition modifiée de règlement C.E.E. du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté (documents COM(92) 121 final - SYN 305 du 23 mars 1992 et ENV 156 (6890/92) du 3 juin 1992 (1).

Aux termes de cet article 24, les Etats membres désignent en effet (diverses) "autorités compétentes" pour l'application des dispositions du règlement concernant l'importation et l'exportation, mais "en matière de transit, une seule autorité compétente" est désignée par chaque Etat membre.

(1) J.O. n° C 115 du 6 mai 1992.

Il s'ensuit essentiellement de la réglementation inscrite dans la proposition de règlement susvisée relativement au transit que "l'autorité compétente de transit" doit être informée de l'intention de faire transiter des déchets par son "ressort" (article 3, paragraphe 1, du règlement) et qu'elle est autorisée à "fixer des conditions relatives au transport des déchets dans (son) ressort" (article 4, paragraphe 5, du règlement).

Le mécanisme proposé selon lequel les Régions sont compétentes pour l'importation et l'exportation de déchets et l'autorité nationale pour le transit de ceux-ci, ne soulève pas de difficultés, en ce qui concerne l'application de la proposition précitée de règlement, s'il s'agit d'un véritable transit par le territoire belge : dans cette hypothèse, il importe en effet de notifier le transport à l'"autorité compétente" au niveau national et c'est l'autorité nationale qui est éventuellement habilitée à fixer des conditions en matière de transport.

La situation est toutefois moins claire lorsqu'une importation de déchets dans une Région ou une exportation en provenance d'une Région s'accompagne d'un transit par une autre Région. Un tel transit par une partie du territoire d'un Etat membre (pour laquelle une "autorité compétente" distincte a été désignée) ne correspond manifestement pas à la notion de "transit" au sens de la proposition de règlement.

Il importe de clarifier sur ce point le système proposé. Il pourrait être envisagé, à cet égard, d'imposer la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité nationale et les Régions, dont les développements soulignent du reste l'opportunité (milieu de la p. 4).

5.1. Les développements relatifs à l'article 1er, § 2, de la proposition, aux termes desquels les conditions d'accès à la profession pour le tourisme sont soustraites à la compétence de l'autorité nationale, indiquent de manière

explicite que la fixation de ces conditions d'accès est de la compétence des Régions (p. 7) et non, par conséquent, de celle des Communautés qui, en vertu de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, cependant, sont compétentes pour "les loisirs et le tourisme".

Etant donné que la disposition de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale, qui réserve à l'autorité nationale la fixation des conditions d'accès à la profession, est conçue comme une exception à la compétence des Régions "en ce qui concerne l'économie", l'on pourrait considérer qu'une limitation à cette exception devrait impliquer logiquement que la compétence qui est soustraite à la compétence d'exception de l'autorité nationale devrait être attribuée aux Régions.

Compte tenu de la complexité de la structure de l'article 6, § 1er, VI, et de la circonstance que "le tourisme" constitue en principe une matière réservée aux Communautés, il peut néanmoins être recommandé d'inscrire expressément dans le texte même que la compétence visée est confiée aux Régions.

5.2. Les développements contiennent peu de précisions quant à l'étendue de la compétence en matière de conditions d'accès à la profession pour ce qui concerne le tourisme, qui est ainsi transférée aux Régions, si ce n'est la mention que cette compétence est notamment relative aux conditions d'accès à la profession d'exploitant d'agences de voyage, et sous la réserve de l'exception qui est faite de manière explicite pour les conditions d'accès à la profession pour les restaurants et cafés, qui continuent à relever de la compétence de l'autorité nationale.

Il serait utile de fournir, au moins dans les développements, des éléments plus précis sur la délimitation de cette compétence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er, § 1er.

1. Dans le texte français de la phrase liminaire, il conviendrait d'écrire "§ 1er" au lieu de "§ 1" et il y aurait lieu de mentionner l'année de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. Si les auteurs choisissent de maintenir dans le texte proposé de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, l'énumération non limitative des composantes de l'environnement (voir observation générale 2), il conviendrait d'assurer une meilleure concordance entre les textes français et néerlandais de cette disposition :

- comme équivalent de l'expression néerlandaise "onder meer", il conviendrait d'écrire dans le texte français "notamment" au lieu de "en ce compris";
- dans le texte néerlandais, l'équivalent de "sous-sol" fait défaut.

Au surplus, la rédaction suivante pourrait être envisagée pour le 1° :

"La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air ...".

3. Etant donné que les auteurs de la proposition paraissent ne pas avoir l'intention d'apporter des modifications de fond aux dispositions de la loi spéciale, relatives à la compétence des Régions en ce qui concerne la politique de l'eau (1), il serait préférable de maintenir la termino-

(1) Sauf à supprimer la faculté pour l'autorité nationale de fixer des normes minimales ou des normes générales et sectorielles de déversement lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

logie actuelle de ces dispositions. Il y aurait lieu, dès lors, d'écrire dans le texte néerlandais du 4° "De waterproductie en watervoorziening" au lieu de "De waterproduktie en distributie", et de remplacer, respectivement dans le texte français et dans le texte néerlandais, les termes "l'épuration des eaux" et "de waterzuivering" par "l'épuration des eaux usées" et "de zuivering van afvalwater".

4. Dans le texte français de la phrase introductive de l'alinéa 2, il conviendrait d'écrire, par analogie, d'ailleurs, avec le texte néerlandais : "L'autorité nationale est toutefois compétente ..." au lieu de "L'autorité nationale reste toutefois compétente ...".

5.1. Dans le texte français du 2° de l'alinéa 2, il conviendrait de remplacer, conformément à la terminologie de la législation applicable, les mots "rayonnements ionisants" par les mots "radiations ionisantes".

5.2. Ainsi qu'il est expressément spécifié dans les développements (pp. 4, in fine, et 5, initio), la disposition de l'alinéa 2, 2°, a notamment pour but de confirmer que l'autorité nationale reste compétente pour les déchets radioactifs.

Il pourrait être envisagé d'inscrire formellement cette précision dans le texte proposé.

6. Dans le texte français du 3° de l'alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire "déchets" au lieu de "échets".

Article 1er, § 2.

1. Il y a lieu de rédiger le texte français de cette disposition ainsi qu'il suit :

"L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi, modifié par la loi du 8 août 1988, est complété par les mots ", à l'exception de celles qui concernent le tourisme;"".

2. Pour le surplus, l'on se reportera à l'observation générale 5.1.

Article 1er, § 3.

1. La phrase liminaire doit viser la loi du 8 août 1988, qui a modifié l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. Des contestations pourraient surgir à la suite de l'emploi du terme "normes", utilisé dans la disposition proposée de l'article 6, § 4, 1°, pour désigner les dispositions que l'autorité nationale pourra arrêter sur la base de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1° et 3° (nouveau).

Si les "normes de produits" visées au 1° de la disposition précitée de la proposition sont incontestablement des "normes" au sens restreint qu'il convient de donner à ce terme, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (1), tel n'est pas nécessairement le cas des règles relatives au "transit des déchets", visées au 3°.

A moins que les auteurs de la proposition n'entendent associer les Exécutifs à l'élaboration des règles

(1) L'on n'ignore pas qu'aux termes des arrêts de la Cour d'arbitrage n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988, "le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, ... n'est pas synonyme de "toutes règles de droit matériel", mais doit s'entendre au sens de "normes techniques" ayant une portée juridique".

nationales en matière de transit de déchets que pour ce qui concerne les seules réglementations fixant en la matière des "normes techniques", il serait préférable, dès lors, de rédiger l'article 6, § 4, 1°, proposé, comme suit :

"1° à l'élaboration des réglementations nationales en matière de normes de produits et de transit des déchets, visées au § 1er, II, alinéa 2, 1° et 3°;".

Article 1er, § 4.

1. Dans le texte français de la phrase liminaire, il conviendrait de supprimer le mot "nouveau", qui est d'ailleurs sans équivalent dans le texte néerlandais.

2. Le terme "initiative parlementaire", figurant au paragraphe 8 proposé, est peu approprié.

Il serait préférable - par analogie, par exemple, avec la terminologie des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat (articles 2 et 3) ou de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (article 32) - d'écrire : "Si une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance ...".

3. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi le paragraphe 8 proposé ne vise que la concertation et l'association mentionnées à l'article 6, §§ 3, 3bis et 4, et ne vise pas, notamment, la concertation mentionnée au paragraphe 2 du même article.

4. Selon la disposition proposée, la concertation ou l'association aura lieu "de la façon déterminée par la Chambre ou le Conseil".

Les développements concernant cette disposition spécifient que la concertation ou l'association sera "régie de la manière prescrite par le règlement de l'Assemblée ayant pris l'initiative".

Cette précision n'apparaît pas dans le texte proposé.

La rédaction suivante peut être proposée pour la disposition visée :

"... la concertation ou l'association de l'autorité nationale et des Exécutifs concernés a lieu selon les règles prévues au règlement de la Chambre législative ou du Conseil devant laquelle ou devant lequel la proposition de loi, de décret ou d'ordonnance est déposée".

Article 2.

1. Il y aurait lieu de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"L'article 92bis, § 3, de la même loi, inséré par la loi du 8 août 1988, est complété par l'alinéa suivant : ...".

2. Le procédé consistant à légiférer par voie de référence à des normes émanant d'une autre autorité peut donner lieu à des problèmes d'interprétation, par exemple si la norme visée est remplacée par la suite.

Au lieu de viser la "Directive du Conseil 82/501/CEE du 24 juin 1982 ...", il serait préférable, dès lors, d'écrire par exemple :

"... pour l'application au niveau national et régional des règles fixées par la Communauté économique européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles".

Article 3.

Il serait préférable de rédiger cet article comme
suit :

"A l'article 6 de la même loi, modifié par la loi
du 8 août 1988, le § 1er, V, et le § 4, 2°, sont abrogés".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde wetsvoorstel (1) beoogt aan te brengen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben inzonderheid betrekking op :

- de in artikel 6, § 1, II en V, van de voornoemde bijzondere wet opgenomen bepalingen in verband met de bevoegdheid van de Gewesten inzake "het leefmilieu" en "het waterbeleid" (artikel 1, §§ 1 en 3, en artikel 3 van het voorstel);
- de door VI, vijfde lid, 6°, van datzelfde artikel 6, § 1, als uitzondering op de bevoegdheid van de Gewesten inzake economie aan de nationale overheid toegekende bevoegdheid om "de vestigingsvoorwaarden" vast te stellen, aan welke bevoegdheid de vaststelling van de vestigingsvoorwaarden inzake het toerisme worden onttrokken (artikel 1, § 2, van het voorstel);
- de verplichting om, ook wanneer op "parlementair initiatief" maatregelen worden getroffen, de voorschriften inzake overleg en betrokkenheid van artikel 6, §§ 3, 3bis en 4, van de bijzondere wet na te leven (artikel 1, § 4, van het voorstel);
- de verplichting voor de nationale overheid en de Gewesten om een samenwerkingsakkoord te sluiten voor de toepassing 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) (artikel 2 van het voorstel).

(1) Gedr. St., Kamer, 600/1 - 91/92 (B.Z.).

Wat meer bepaald de in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen regelingen met betrekking tot de bevoegdheid inzake het leefmilieu en het waterbeleid betreft - welke bepalingen worden samengebracht in II van artikel 6, § 1, (1) -, komen de voorgestelde wijzigingen neer op wat volgt :

- er wordt gepreciseerd wat inzonderheid onder "bescherming van het leefmilieu" moet worden verstaan;
- de bepalingen luidens welke de nationale overheid inzake de bescherming van het leefmilieu, de waterproduktie en watervoorziening en de zuivering van afvalwater bevoegd is om algemene en sectoriële normen vast te stellen wanneer er ter zake geen Europese normen bestaan, worden geschrapt;
- de bevoegdheid inzake de in- en uitvoer van afvalstoffen wordt aan de nationale overheid onttrokken; zij behoudt alleen de bevoegdheid inzake doorvoer van afvalstoffen;
- het vaststellen van ook de milieuhygiënische produktnormen zal voortaan opnieuw een uitsluitend nationale aangelegenheid zijn;
- de bevoegdheid van de nationale overheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen wordt uitdrukkelijk bevestigd.

(1) Luidens de toelichting bij artikel 3 van het voorstel wordt "deze integratie ... ingegeven door de intrinsieke band tussen milieubescherming, waterzuivering en drinkwatervoorziening" (p. 9).

2. De toevoeging, in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet, van de bepaling luidens welke de bescherming van het leefmilieu "onder meer (die) van bodem, water en lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder" omvat, beoogt volgens de toelichting "duidelijk te maken wat met de bescherming van het leefmilieu bedoeld wordt" (p. 1).

Op het bestaan van een dwingende behoefte aan die verduidelijking wordt echter niet dieper ingegaan.

Er kan in dat verband alleen maar worden vastgesteld dat de voorgestelde bepaling niet meer doet dan in formele regels uitdrukken wat algemeen aangenomen wordt (1).

Mede gelet op het niet-limitatieve karakter van de in de voorgestelde bepaling opgenomen opsomming - het gebruik van de term "onder meer" in de Nederlandse tekst laat daarover geen twijfel bestaan -, kan men zich afvragen of de nieuwe bepalingen, voor een meer nauwkeurige aflijning van het begrip "bescherming van het leefmilieu", voor de toepassing van de bijzondere wet onmisbaar zijn.

3. Uit de toelichting blijkt dat de voorgestelde bepaling van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, luidens welke "het vaststellen van de produktnormen" een nationale aangelegenheid is, ertoe strekt een moeilijkheid uit de weg te ruimen waarop de Raad van State, afdeling wetgeving, de aandacht heeft gevestigd in een advies L. 19.704/VR/8 van 23 mei/3 juli 1990 over een voorontwerp van wet "betreffende de normen voor chemische stoffen en preparaten en voor produkten, vastgesteld ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid".

(1) Zie de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (Gedr. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 1, p. 13) en de arresten van het Arbitragehof nrs. 47 van 25 februari 1988, 55 van 26 mei 1988, 1/89 van 31 januari 1989 en 55/92 van 9 juli 1992.

In dat advies werd erop gewezen dat de nationale overheid weliswaar de bevoegdheid om produktnormen vast te stellen kan vinden in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, en vijfde lid, 4° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, welke bepalingen haar het vaststellen van regelen betreffende "de bescherming van de verbruiker", "het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken" en "de metrologie en de normalisatie" voorbehouden, doch dat uit artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet volgde dat specifiek milieuhygiënische produktnormen niet door de nationale overheid maar uitsluitend door de Gewesten kunnen worden vastgesteld, althans indien het er om gaat ter zake uitgevaardigde Europese normen in intern recht om te zetten.

Het voorgestelde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, maakt dus ondubbelzinnig een einde aan de weinig logische bevoegdheidsverdeling welke uit de thans geldende teksten volgde en wijst het vaststellen van ook specifiek milieuhygiënische normen uitdrukkelijk aan de nationale overheid toe.

Het onderscheid tussen milieuhygiënische produktnormen, enerzijds, en produktnormen die de marktordening of de bescherming van de verbruiker op het oog hebben, anderzijds, blijft evenwel belang hebben, aangezien beide soorten normen aan een verschillend juridisch regime onderworpen zijn : uit het voorgestelde artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet (artikel 1, § 3, van het voorstel) volgt immers dat de Gewestexecutieven moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de milieuhygiënische produktnormen bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, terwijl die op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste (1) niet wordt opgelegd voor produktnormen die de nationale overheid zich voorneemt vast te stellen op grond van de haar door artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, en vijfde lid, 4° en 9°, voorbehouden bevoegdheid.

(1) Zie artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Mede in acht genomen dat produktnormering niet zelden een "gemengd" karakter heeft, in die zin dat een zelfde norm tegelijkertijd de bescherming van het leefmilieu en de marktordening of de bescherming van de consument op het oog kan hebben, zal de bijzondere wetgever dienen na te gaan of dat verschil in juridisch regime moet worden behouden.

Men zou kunnen overwegen, ook wat het vaststellen van de andere dan louter milieuhygiënische produktnormen betreft, de betrokkenheid van de Gewestexecutieven op te leggen. De omstandigheid dat ook de voornoemde bepalingen van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet uitzonderingen vormen op de bevoegdheid van de Gewesten, namelijk op die inzake de economie, kan als een argument ten gunste van die oplossing worden beschouwd.

4. Ter verantwoording van het onderscheid dat het voorstel met betrekking tot het grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen maakt tussen, enerzijds, invoer en uitvoer - die voortaan gewestelijke aangelegenheden zijn - en, anderzijds, doorvoer - die een nationale materie blijft -, wordt in de toelichting (p. 4) verwezen naar artikel 24 van het gewijzigd voorstel voor een EEG-verordening van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (documenten COM(92) 121 def. - SYN 305 van 23 maart 1992 en ENV 156 (6890/92) van 3 juni 1992) (1).

Luidens dat artikel 24 kunnen de Lid-Staten inderdaad "(verscheidene) bevoegde autoriteiten" aanwijzen voor de toepassing van de bepalingen van de verordening inzake invoer en uitvoer, doch wordt "voor doorvoer" door elke Lid-Staat "slechts één bevoegde autoriteit" aangewezen.

(1) P.B. nr. C 115 van 6 mei 1992.

De in het voornoemde voorstel van verordening inzake doorvoer opgenomen regeling komt in essentie hierop neer dat de "bevoegde autoriteit op de plaats van doorvoer" in kennis moet worden gesteld van het voornemen om afvalstoffen door haar "ressort" heen te voeren (artikel 3, lid 1, van de verordening) en dat zij "voorwaarden (kan) stellen inzake het vervoer van afvalstoffen binnen (haar) ressort" (artikel 4, lid 5, van de verordening).

De voorgestelde regeling krachtens welke de Gewesten bevoegd zijn voor de invoer en de uitvoer van afvalstoffen en de nationale overheid voor de doorvoer ervan, doet, wat de toepassing van het voornoemde voorstel van verordening betreft, geen moeilijkheden rijzen wanneer het gaat om een echte doorvoer doorheen het Belgische grondgebied : in die hypothese moet immers de kennisgeving van het vervoer worden gedaan aan de nationale "bevoegde autoriteit" en is het de nationale overheid die eventueel voorwaarden kan stellen inzake het transport.

De situatie is evenwel minder klaar wanneer een invoer van afvalstoffen in een Gewest of een uitvoer uit een Gewest gepaard gaat met een doorvoer door een ander Gewest. Een dergelijke doorvoer door een gedeelte van het grondgebied van een Lid-Staat (waarvoor een afzonderlijke "bevoegde autoriteit" werd aangewezen), beantwoordt kennelijk niet aan het begrip "doorvoer" in de zin van het voorstel van verordening.

De voorgestelde regeling behoort op dat punt te worden verduidelijkt. Er zou in dat verband kunnen worden gedacht aan het opleggen van het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de nationale overheid en de Gewesten, op de wenselijkheid waarvan overigens in de toelichting wordt gewezen (p. 4, medio).

5.1. In de toelichting in verband met de bepaling van artikel 1, § 2, van het voorstel luidens welke de vestigingsvoorwaarden inzake het toerisme aan de bevoegdheid van de nationale overheid worden onttrokken, wordt uitdrukkelijk gesteld dat het vaststellen van die vestigingsvoorwaarden zaak van de Gewesten wordt (p. 7), en dus niet van de Gemeenschappen die nochtans krachtens artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd zijn voor "de vrijetijdsbesteding en het toerisme".

Vermits de bepaling van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet, waarbij het vaststellen van de vestigingsvoorwaarden aan de nationale overheid wordt voorbehouden, geconstrueerd is als een uitzondering op de bevoegdheid van de Gewesten inzake "de economie", kan men voorhouden dat een beperking van die uitzondering logischerwijze moet betekenen dat de bevoegdheid die men onttrekt aan de uitzonderingsbevoegdheid van de nationale overheid aan de Gewesten moet toevallen.

Gelet op de ingewikkelde structuur van artikel 6, § 1, VI, en op de omstandigheid dat "het toerisme" in beginsel een gemeenschapsaangelegenheid is, kan het niettemin aanbeveling verdienen in de tekst zelf uitdrukkelijk te bepalen dat de bedoelde bevoegdheid aan de Gewesten wordt opgedragen.

5.2. Omtrent de omvang van de aldus aan de Gewesten overgedragen bevoegdheid betreffende de vestigingsvoorwaarden inzake het toerisme bevat de toelichting weinig precieze aanwijzingen, behalve de vermelding dat die bevoegdheid inzonderheid betrekking heeft op de beroepsuitoefeningsvoorwaarden voor de exploitanten van reisbureaus en behoudens de uitdrukkelijke uitzondering voor de vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés, welke tot de bevoegdheid van de nationale overheid blijven behoren.

Het ware nuttig, op zijn minst in de toelichting, omtrent de afbakening van die bevoegdheid meer precieze gegevens te verstrekken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1, § 1.

1. In de Franse tekst van de inleidende zin schrijven men "§ 1er" in plaats van "§ 1" en vermelden men het jaartal van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. Indien wordt geopteerd voor het behoud in de voorgestelde tekst van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de niet-limitatieve opsomming van de componenten van het leefmilieu (zie algemene opmerking 2), dan dienen de Nederlandse en de Franse tekst van die bepaling beter op elkaar te worden afgestemd :

- als tegenhanger van de in de Nederlandse tekst gehanteerde term "onder meer" schrijven men in de Franse tekst "notamment" in plaats van "en ce compris";
- in de Nederlandse tekst ontbreekt het equivalent van "sous-sol".

Voorts kan worden overwogen de bepaling van het 1° als volgt te redigeren :

"De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht ...".

3. Aangezien het niet de bedoeling van de indieners van het voorstel blijkt te zijn inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de bepalingen van de bijzondere wet met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheid inzake het waterbeleid (1), verdient het de voorkeur de thans in die

(1) Behalve dan het schrappen van de mogelijkheid voor de nationale overheid om minimumnormen of algemene en sectoriële lozingsnormen vast te stellen wanneer er geen Europese normen bestaan.

bepalingen gehanteerde terminologie te behouden. Men schrijve derhalve in de Nederlandse tekst van het 4° "De waterproduktie en watervoorziening" in plaats van "De waterproduktie en distributie" en men vervange in de Franse en de Nederlandse tekst de termen "l'épuration des eaux" en "de waterzuivering" door respectievelijk "l'épuration des eaux usées" en "de zuivering van afvalwater".

4. In de Franse tekst van de inleidende zin van het tweede lid schrijve men, naar analogie overigens met de Nederlandse tekst, "L'autorité nationale est toutefois compétente ..." in plaats van "L'autorité nationale reste toutefois compétente ...".

5.1. In de Franse tekst van het 2° van het tweede lid vervange men, overeenkomstig de in de toepasselijke wetgeving gehanteerde terminologie, de woorden "rayonnements ionisants" door "radiations ionisantes".

5.2. Zoals uitdrukkelijk wordt gesteld in de toelichting (pp. 4, in fine, en 5, initio), wordt met de bepaling van het tweede lid, 2°, onder meer bedoeld te bevestigen dat de nationale overheid bevoegd blijft voor het radioactief afval.

Er kan worden overwogen die precisering uitdrukkelijk in de voorgestelde tekst op te nemen.

6. In de Franse tekst van het 3° van het tweede lid schrijve men "déchets" in plaats van "échets".

Artikel 1, § 2.

1. De Franse tekst van deze bepaling dient als volgt te worden gesteld :

"L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi, modifié par la loi du 8 août 1988, est complété par les mots ", à l'exception de celles qui concernent le tourisme;"

2. Voor het overige wordt verwezen naar de algemene opmerking 5.1.

Artikel 1, § 3.

1. In de inleidende zin dient te worden verwezen naar de wet van 8 augustus 1988 die artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft gewijzigd.

2. De term "normen" die in de voorgestelde bepaling van artikel 6, § 4, 1°, wordt gehanteerd om de bepalingen aan te wijzen welke de nationale overheid zal kunnen vaststellen op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° en 3° (nieuw), kan aanleiding geven tot betwistingen.

Waar de in het 1° van de zoëven genoemde bepaling bedoelde "produktnormen" ongetwijfeld "normen" zijn in de beperkte betekenis welke, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof (1), aan die term moet worden gegeven, is dit niet noodzakelijk het geval met de in het 3° bedoelde regelingen in verband met de "doorvoer van afvalstoffen".

(1) Men weet dat volgens de arresten nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988 van het Arbitragehof de in artikel 6, § 1, II, 1°, gebruikte term "normen" "geen synoniem (is) van het begrip "alle materiële rechtsregels", maar moet worden begrepen in de zin van "technische normen" met juridische draagwijdte".

Tenzij de indieners van het voorstel het betrekken van de Executieven bij het ontwerpen van de nationale regelen inzake de doorvoer van afvalstoffen zouden willen beperken tot de enkele regelingen waarbij ter zake "technische normen" worden vastgesteld, zou derhalve het voorgestelde artikel 6, § 4, 1°, beter als volgt worden geredigeerd :

"1° het ontwerpen van de nationale regelingen inzake produktnormen en inzake de doorvoer van afvalstoffen, bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1° en 3°;"

Artikel 1, § 4.

1. In de Franse tekst van de inleidende zin schrappen men het woord "nouveau", waarvoor overigens geen equivalent voorkomt in de Nederlandse tekst.

2. De in de voorgestelde paragraaf 8 gehanteerde term "parlementair initiatief" is weinig adequaat.

Het zou de voorkeur verdienen - naar analogie bijvoorbeeld met de terminologie gehanteerd in de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State (artikelen 2 en 3) of in de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (artikel 32) - te schrijven : "Indien een voorstel van wet, decreet of ordonnantie ...".

3. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in de voorgestelde paragraaf 8 alleen sprake is van het overleg en de betrokkenheid bedoeld in artikel 6, §§ 3, 3bis en 4, en inzonderheid niet van het overleg bedoeld in paragraaf 2 van datzelfde artikel.

4. Luidens de voorgestelde bepaling zal het overleg of de betrokkenheid plaatshebben "op de wijze bepaald door de Kamer of de Raad".

In de toelichting in verband met deze bepaling wordt gesteld dat het overleg of de betrokkenheid zal worden "geregeld op de wijze bepaald door het reglement van de Parlementaire Vergadering waar het initiatief van uitgaat".

Die precisering blijkt niet uit de voorgestelde tekst.

Er kan worden voorgesteld de bedoelde bepaling als volgt te redigeren :

"... vindt het overleg of de betrokkenheid van de nationale overheid en de betrokken Executieven plaats volgens de regelen bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer of de Raad bij welke het voorstel van wet, decreet of ordonantie wordt ingediend".

Artikel 2.

1. Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Artikel 92bis, § 3, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988, wordt aangevuld met het volgende lid : ...".

2. Het procédé van wetgeving door verwijzing naar van een andere instantie uitgaande normen kan aanleiding geven tot interpretatieproblemen, bijvoorbeeld wanneer de norm waarnaar werd verwezen later wordt vervangen.

In plaats van te verwijzen naar de "Richtlijn van de Raad 82/501/EEG van 24 juni 1982 ...", verdient het derhalve de voorkeur bijvoorbeeld te schrijven :

"... voor de toepassing op nationaal (niet : federaal) en gewestelijk vlak van de door de Europese Economische Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten".

Artikel 3.

Men redigere dit artikel beter als volgt :

"In artikel 6 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, worden § 1, V, en § 4, 2°, opgeheven".

L'assemblée générale de la section
de législation était composée de

De algemene vergadering van de af-
deling wetgeving was samengesteld
uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

premier président,
eerste voorzitter,

H. COREMANS,
J.-J. STRYCKMANS,
J. NIMMEGEERS,
C.-L. CLOSSET,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

Madame : S. VANDERHAEGEN,
Mevrouw :
Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren : Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,
M. VAN DAMME,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,
J. DE GAVRE,
F. DELPEREE,
P. GOTHOT,
E. WYMEERSCH,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mesdames : R. DEROY,
Mevrouwen : F. LIEVENS,

greffiers,
griffiers.

La concordance entre la ver-
sion française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

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

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, auditeur, et J. DRIJKONINGEN, auditeur adjoint. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par Mme M.-C. CEULE, référendaire, et M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, auditeur, en J. DRIJKONINGEN, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris, en de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

P. TAPIE.