Procédure (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e augustus 1962 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bestrijding van de verontreiniging van de atmosfeer", heeft de 27e september 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 21 août 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la lutte contre la pollution atmosphérique", a donné le 27 septembre 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp bedoelt de Regering een kaderwet aan de hand te doen die ruim en soepel genoeg is om met goed gevolg strijd te kunnen voeren tegen de luchtverontreiniging en tegen het gevaar dat deze oplevert voor de volksgezondheid en, meer in 't algemeen, voor dieren, planten, goederen, stads- en natuurschoon.

Het heeft een zeer ruime werkingssfeer want het slaat zowel op het exploiteren van nijverheidsinrichtingen als op het werken met warmte- of energieopwekkende huishoudapparaten en het gebruiken van motortoestellen en dito transportmiddelen.

In bepaalde sectoren zijn, zoals de memorie van toelichting trouwens aanstipt, terzake reeds een aantal wets- of verordeningsbepalingen vastgesteld. Toegegeven moet worden dat deze echter onvolledig of fragmentarisch zijn.

Onder die bepalingen is in de eerste plaats het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming te noemen. Met dat reglement, hoe belangrijk ook, is het oogmerk van de Regering echter niet ten volle te bereiken.

De lijsten van de bezwaren verbonden aan als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk aangemerkte bedrijven mogen nu een aantal schadelijke uitwasemingen vermelden, het begrip "luchtverontreiniging" zelf, als omschreven in artikel 2 van het ontwerp, kennen ze niet.

.../...

Anderdeels staat vast, dat de inrichtingen welke onder het toezicht van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (A) of van het Ministerie van Volksgezondheid (B) staan, op verre na niet de enige zijn die luchtverontreiniging, als bedoeld in het ontwerp, kunnen verwekken.

Daar komt nog bij dat de exploitatievoorwaarden die de colleges van burgemeester en schepenen en de bestendige deputaties aan de inrichtingen weliswaar kunnen opleggen, steeds individuele maatregelen blijven, met het gevaar dat ze niet overal gelijkelijk worden opgelegd.

Tenslotte is daar ook nog het feit dat de artikelen 364 tot 373 van het reglement voor de arbeidsbescherming wél algemene voorzieningen bevatten die bestrijding van luchtbevuiling mogelijk maken, maar die voorzieningen alleen op een beperkt aantal industrieën laten slaan, met name op "fabrieken waar zink- of loodertsen worden gereduceerd, geroost, overgeroost of aaneengekoekt, of de van deze bewerkingen afkomstige loodhoudende nevenprodukten worden behandeld".

Dit ontwerp maakt dan ook generlei inbreuk op het toepassingsgebied dat in het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming is omlijnd.

Dat reglement zal dus blijven gelden voor alle gevallen waarin het thans moet worden toegepast. Waar het leemten vertoont, vindt het in dit ontwerp aanvulling.

.../...

De ontworpen wet en de ter uitvoering daarvan vast te stellen besluiten bedoelen niet, terzake van luchtverontreiniging, de plaats van de wetten en verordeningen op de arbeidsbescherming in te nemen. Wat ze beogen, is de Regering verdere actiemiddelen aan de hand te doen.

\+

\+ +

Artikel 2, tweede lid, heeft alleen tot doel een louter als voorbeeld dienende opsomming van een aantal bronnen van luchtverontreinigingshaarden te geven.

Met de volgende lezing van het eerste lid ware dat oogmerk beter bereikt :

"Artikel 2.-

Onder luchtverontreiniging in de zin van deze wet wordt verstaan het in de lucht lozen, ongeacht hun oorsprong, van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig kunnen zijn voor dieren en planten of schade kunnen toebrengen aan goederen en stads- of natuurschoon".

De opsomming in het tweede lid, van haar kant, hoort veeleer in de memorie van toelichting thuis.

\+

\+ +

Het woord "vooraf" in artikel 3, eerste lid, kan als overbodig vervallen. Vergunning moet principieel en uiteraard voorafgaan aan datgene wat ze veroorlooft te doen.

.../...

Artikel 3, tweede lid, geeft tot in bijzonderheden aan, welke Ministers de ter uitvoering van de ontworpen wet vast te stellen besluiten aan de Koning moeten voordragen. De Minister van Volksgezondheid en van het Gezin zal dat doen, nu eens alleen, dan weer, naar gelang van het geval, samen met deze of gene Minister. Die bepaling houdt rekening met de huidige verdeling van de ministeriële bevoegdheden over de verschillende Departementen. Toch is zij niet aan te bevelen.

Er zijn zeker genoeg wetsbepalingen die ter gehele of gedeeltelijke uitvoering van een wet rechtstreeks een of andere Minister doen optreden. Sommige geven een bepaald Minister, onder aanwending van het rechtsprocédé van de machtiging, bevoegdheid om maatregelen ter uitvoering van een wet vast te stellen waar anders krachtens artikel 67 van de Grondwet alleen de Koning dat zou vermogen. Andere geven alleen maar aan, onder welke Minister of Ministers de uitvoering van de wet ressorteert en gaan niet zover dan dat zij hun bevoegdheid geven om zelf zulke maatregelen vast te stellen. Artikel 3 werkt met het tweede, de artikelen 4 en 6 met het eerste systeem.

Beide systemen hebben het nadeel, dat ze de wetgever doen ingrijpen in de uitoefening van een prerogatief dat de Koning als hoofd van de uitvoerende macht eigen is. Zoals de Koning vrij zijn Ministers kiest, zo bepaalt hij ook vrij hun aantal, en bijgevolg hun bevoegdheden. Die vrijheid van handelen behoort tot het wezen zelf van de inrichting van de machten. En de Koning moet die ten volle kunnen laten spelen. Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid brengt dit trouwens mee.

.../...

Aan een Minister machtiging geven om de wet zelf uit te voeren, is dan ook slechts in zoverre gewettigd als men de bevoegdheid die de Koning aan de artikelen 65 en 67 van de Grondwet ontleent, onverkort laat en men er zich toe bepaalt de sfeer van de delegaties die hij zich normaal veroorloven mag, te verruimen. 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, juist vanwege die bevoegdheid, volstrekt noodzakelijk acht.

Van zulke bepalingen mag echter geen misbruik worden gemaakt. Het ontwerp zou, indien dit nog nodig was, treffend illustreren hoe steeds nieuwe opdrachten de taak van de Regering komen verzwaren en een verdeling van nieuwe bevoegdheden over de Ministers noodzakelijk maken. Geregeld ook - dat bewijzen de gebeurtenissen - moeten sommige bevoegdheden, ter wille van een betere werking van de uitvoerende macht, gehergroepeerd worden, naar een andere Minister overgaan, zelfs aan de titularis van een nieuw opgericht Ministerie worden opgedragen. Bij het vastleggen van de ministeriële bevoegdheden moet zeer soepel te werk worden gegaan en is het van belang dat gebiedende wetsbepalingen de Koning alleen dan in zijn vrijheid van handelen komen beperken als zulke bemoeiïng 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.

.../...

Bijzonder sterk is dat bezwaar bij artikel 3 van het ontwerp, dat, naar gelang van het geval, soms tot vijf verschillende Ministers laat optreden. Waarom zou de Koning de daarin voorkomende bepalingen niet in de uitvoeringsbesluiten van de wet mogen opnemen ?

Mocht men het niettemin noodzakelijk achten de wetgever zelf te laten regelen waar de verschillende Ministers moeten optreden gelet op sommige soortgelijke, thans reeds bij hen berustende bevoegdheden, dan ware de tekst alleszins te redigeren als hierna is aangegeven.

Die redactie weert meteen een onduidelijkheid uit het tweede lid, 1°, dat de indruk kon wekken alsof terzake van nijverheidsinrichtingen onverschillig aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en aan de Minister van Economische Zaken en Energie bevoegdheid wordt gegeven. In feite moet laatstgenoemde Minister alleen optreden waar het gaat om ondergrondse mijnen, graverijen en groeven, welke inrichtingen normaal onder zijn bevoegdheid vallen. De voorgestelde lezing maakt dat lid bovendien mede toepasselijk op de handelsinrichtingen, die gewoon vergeten waren.

Het tweede lid van artikel 3, als het behouden blijft, stelle men dus als volgt :

.../...

"Ze worden voorgedragen én door de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, én, naar gelang van de bron van verontreiniging :

1° door de Minister die bevoegd is inzake ondergrondse mijnen, graverijen en groeven, als het om zulke mijnen, graverijen en 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 er mede belast is uit dat oogpunt toezicht op de openbare instellingen uit te oefenen;

4° door de Minister die er mede belast is uit dat oogpunt toezicht op motortoestellen en -transportmiddelen uit te oefenen".

Het is onnodig in het derde lid van artikel 3 te bepalen, dat aan de Minister van Volksgezondheid "de bevoegdheid wordt overgelaten" om koninklijke besluiten voor te dragen die geen betrekking hebben op de onder 1° tot 4° van het tweede lid bepaalde soorten van verontreinigingshaarden.

.../...

Het laatste lid van artikel 3 tenslotte geeft de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin een coördinatie-opdracht. Zulke bepaling hoort eerder thuis in artikel 6 van het ontwerp, dat handelt over andere, op de Regering rustende coördinatietaken.

\+

\+ \+

Buiten hetgeen daarover bij het onderzoek van artikel 3 is opgemerkt, geeft artikel 4 nog aanleiding tot een tweede, belangrijke bedenking.

De daarin gegeven machtiging is bezwaarlijk overeen te brengen met de opzet van de wet van 24 december 1958 waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachts-, de kleine en middelgrote handels- en de kleine nijverheidsondernemingen. Die wet belast de Koning er immers mee, onder inachtneming van de door haar bepaalde procedure, de vestigingsregelingen vast te stellen die ze mogelijk maakt. Te oordelen naar hetgeen de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, bedoelt artikel 4 geen wijziging te brengen in het door die wet ingevoerde systeem, maar wil het de uitvoerende macht alleen bevoegdheid geven om de in artikel 4 in uitzicht gestelde maatregelen vast te stellen op eigen initiatief, onverschillig of er al dan niet een vestigingsregeling bestaat en zonder inachtneming van de vormen, voorgeschreven door de wet van 24 december 1958.

.../...

Dat artikel ware dan ook als volgt te lezen :

"Artikel 4.-

De Koning kan, in afwijking van de wet van 24 december 1958 waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachts-, de kleine en middelgrote handels- en de kleine nijverheidsondernemingen, voor de toepassing van de tegenwoordige wet en van de besluiten tot uitvoering ervan, bijzondere eisen stellen inzake opleiding en vestiging van vaklieden die inrichtingen installeren welke op de luchtverontreiniging invloed kunnen hebben".

Het naast elkaar bestaan van dat artikel en van de wet van 24 december 1958 zal deze gevolgen hebben :

Is voor een bepaald beroep een vestigingsregeling vastgesteld ter uitvoering van de wet van 24 december 1958, dan kan de Koning, krachtens voornoemd artikel 4, toch nog bijkomende eisen stellen. Bestaat er daarentegen nog geen zulke regeling en is ook nog geen aanvraag ingediend overeenkomstig artikel 1 van de wet van 24 december 1958, dan vermag hij, ingevolge datzelfde artikel 4, bijzondere eisen voor te schrijven.

.../...

In geval wél een aanvraag om vestigingsregeling is ingediend maar een koninklijk besluit daarover nog niet heeft beschikt, kan de Koning aan het invoeren van zulke regeling bijkomende eisen op grond van artikel 4 van de ontwerp-wet verbinden.

+

+ +

Met de hierna voorgestelde tekst zou artikel 5 van het ontwerp het oogmerk van de Regering juister verwoorden :

"Artikel 5.-

De Koning kan een openbare instelling oprichten die tot taak heeft alle gegevens in verband met de vraagstukken in zake luchtverontreiniging en de middelen ter voorkoming daarvan te verzamelen, het publiek daarover voor te lichten en aan de Regering enig voorstel te doen dat tot de bestrijding van zulke verontreiniging kan bijdragen. Die taak kan ook worden vervuld door een particuliere instelling welke de Koning daartoe erkent".

+

+ +

De in artikel 6 gegeven opsomming van de taken die aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin worden opgedragen, hoort, evenals het bepaalde in het tweede lid van dat artikel, veeleer thuis in een uitvoeringsbesluit.

.../...

Behoudt men die tekst in dit ontwerp, dan stelle men hem als volgt :

"Artikel 6.-

De Koning coördineert de werking van de overheden die bevoegd zijn in zake bestrijding van de luchtverontreiniging, en schrijft de nodige onderzoekingen voor".

In die tekst is ook de bepaling van artikel 3, laatste lid, verwerkt.

+

+ +

Voor artikel 7, eerste lid, dat handelt over het opsporen en het vaststellen van de overtredingen van de ontworpen wet en van de besluiten tot uitvoering ervan, lijkt de volgende lezing te verkiezen :

"Artikel 7.-

Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie, wordt overtreding van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten bepaaldelijk opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren die de Koning aanwijst om toe te zien dat de wet en de besluiten tot uitvoering ervan worden toegepast. Processen-verbaal, door deze ambtenaren opgemaakt, gelden zolang het tegendeel niet bewezen is. Een afschrift daarvan wordt binnen zeven dagen na de vaststelling aan de overtreders betekend".

.../...

In artikel 7 is er tegenstelling tussen de term "inrichting" uit het tweede en de uitdrukking "particuliere woonplaats" uit het derde lid.

Opdat omtrent de betekenis van het woord "inrichting" geen verwarring kan ontstaan, stelle men het tweede en het derde lid van artikel 7 liefst als volgt :

["De overeenkomstig het eerste lid aangewezen ambtenaren mogen dag en nacht alle inrichtingen betreden waarvan zij op goede grond kunnen aannemen dat ~~een niet toegelaten luchtverontreiniging~~ er haar oorsprong heeft, met uitzondering echter van de tot woning dienende vertrekken.

Indien er voldoende aanwijzingen voorhanden zijn om aan te nemen dat ~~een luchtverontreiniging~~ haar oorsprong heeft in tot woning dienende vertrekken, kunnen twee ambtenaren, met verlof van de vrederechter, tussen 5 en 21 uur een huiszoeking verrichten".

+

+ +

.../...

Voor artikel 8, eerste lid, kan met de volgende bepaling worden volstaan :

["De ingevolge artikel 7, eerste lid, aangewezen ambtenaren kunnen, om bewijsgronden bijeen te brengen, monsters nemen of laten nemen van de ~~in de lucht geloosde stoffen~~ en de stoffen waarin ~~de luchtverontreiniging~~ vermoedelijk haar oorsprong vindt, en die monsters door een daartoe erkend laboratorium laten ontleden".

Het derde lid van dat artikel leze men zó :

"Een koninklijk besluit stelt de nadere regelen voor het nemen van monsters als bedoeld in het eerste lid en bepaalt de procedure in zake erkenning van de instellingen waarvan sprake in dit artikel".]

+

+ +

In artikel 9 van het ontwerp, zoals de gemachtigde ambtenaar dit heeft toegelicht, zijn bepalingen samengebracht die betrekking hebben, deels op de spoedmaatregelen die de door de Koning, ingevolge artikel 7 aangestelde ambtenaren kunnen nemen ten aanzien van inrichtingen en toestellen welke niet bij machte zijn te werken conform de besluiten tot uitvoering van de wet, deels op de spoedmaatregelen die zij in geval van

.../...

bestaande of dreigende luchtverontreiniging mogen vaststellen ten aanzien van de bevolking in 't algemeen. Beslissingen van de eerste soort moeten binnen acht dagen worden bekrachtigd door de ambtenaar die de leiding heeft over het bestuur waarvan de ambtenaar, die bedoelde maatregelen heeft getroffen, deel uitmaakt. Tegen die bekrachtigingsbeslissing staat beroep bij de Koning open. Voor beslissingen van de tweede soort daarentegen is geen bekrachtiging nodig en staat ook geen speciaal beroep open.

Dit, nochtans volstrekt noodzakelijk onderscheid tussen beide soorten van maatregelen is in het artikel haast niet te onderkennen. Om het duidelijk te doen uitkomen, ware het gewenst dat artikel in twee afzonderlijke artikelen te splitsen. In het eerste zou komen te staan al wat betrekking heeft op de maatregelen welke de bevoegde ambtenaren ten aanzien van inrichtingen en toestellen kunnen treffen, in het tweede, al wat verband houdt met de spoedmaatregelen ten behoeve van de bevolking die aan de schadelijke gevolgen van de verontreiniging blootstaat.

+

Nu kan uit de opzet van het ontwerp wél worden afgeleid dat onder de spoedmaatregelen die de door de Koning aangewezen ambtenaren kunnen nemen, alle maatregelen zijn te verstaan welke ter bescherming van de gezondheid der bevolking en van de salubriteit in het algemeen uiterste spoed mochten eisen. Toch ware dat met zoveel woorden te zeggen, wil men omtrent de aard en de omvang van de verleende bevoegdheid geen twijfel laten.

.../...

Die bevoegdheid is van dezelfde aard als die welke de geldende wetgeving met hetzelfde doel en in de eerste plaats aan de gemeenteoverheden, vooral dan aan de burgemeester, ja zelfs aan de Koning verleent (zie decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van de gemeentebesturen, het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie, het decreet van 22 december 1789, de gemeentewet, artikelen 78 en 94, de wet van 5 juni 1934). Men heeft hier dus te maken met een politiebevoegdheid die in beginsel en naar gelang van de behoeften kan worden uitgeoefend door het uitvaardigen van passende regelingen of het vaststellen van rechtstreekse of zijdelingse persoonlijke of collectieve dwangmaatregelen.

De Regering denkt er niet aan, die politiebevoegdheid in de door het ontwerp geregelde bijzondere materie uit handen te nemen van de overheden die er normaal mede bekleed zijn, om ze aan de door de Koning speciaal aangewezen ambtenaren te geven. Zij wil alleen, eensdeels in staat zijn prompt te voorzien in het eventueel stilzitten van een burgemeester en anderdeels over een middel beschikken om dadelijk in te grijpen in gevallen dat zelfs de geringste vertraging de bevolking een groot nadeel kan toebrengen. Die zorg is reeds tot uiting gekomen in artikel 21, tweede lid, van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming. De hierna in overweging gegeven tekst is gesteld naar het voorbeeld van die bepaling.

.../...

Artikel 9 zegt niet, dat de ambtenaar die uitspraak moet doen over de door een van zijn ondergeschikten genomen spoedmaatregelen, vooraleer hij deze bekrachtigt, de gebruikers van de betrokken inrichtingen en toestellen in hun uitleg moet hebben gehoord, of hen althans moet hebben opgeroepen. Dat ware nochtans een elementaire waarborg. Het artikel zegt ook niet dat van de bekrachtigingsbeslissingen zonder verwijl kennis is te geven aan degenen wie ze aangaan. Kennisgeving is hier nodig, én omdat de oorspronkelijke maatregel maar voorlopig is, én omdat tegen de bekrachtigingsbeslissing beroep openstaat.

Daarentegen bepaalt het artikel dat ten aanzien van de inrichtingen en toestellen genomen maatregelen, als er geen beroep bij de Koning is, alleen kunnen worden opgeheven bij beslissing van de ambtenaar die ze heeft bekrachtigd. Zulke bepaling is bezwaarlijk overeen te brengen met het beginsel van de bestuurshiërarchie ; ze zou het de Minister onmogelijk maken, zijn eigen beslissing in de plaats te stellen van die van de hem ondergeschikte ambtenaar voor wie hij instaat.

+

Met inachtneming van al die opmerkingen, stelt de Raad van State voor, artikel 9 door twee, als volgt luidende artikelen te vervangen :

.../...

"Artikel 9.-

(De door de Koning, ingevolge artikel 7 aangewezen ambtenaren kunnen het gebruik van inrichtingen en toestellen die wegens hun bouw of eigenschappen niet conform de besluiten tot uitvoering van deze wet kunnen werken, voorlopig verbieden, die inrichtingen en toestellen verzegelen en te hunnen aanzien alle spoedmaatregelen nemen, die in de gegeven toestand ter wille van de gezondheid der bevolking en van de salubriteit noodzakelijk zijn.

Die maatregelen hebben na verloop van acht dagen geen uitwerking meer als ze binnen die termijn, de gebruikers vooraf gehoord of opgeroepen, niet zijn bekrachtigd door de ambtenaar die de leiding heeft over het bestuur waarvan de ambtenaar, die de maatregelen heeft genomen, deel uitmaakt.

Tegen de bekrachtigingsbeslissingen staat voor iedere betrokkene beroep bij de Koning open. De Koning stelt nadere regelen voor dit beroep, dat niet schorsend is.

Van de bekrachtigingsbeslissingen wordt zonder verwijl bij een ter post aangetekende brief kennis gegeven aan de gebruikers van de inrichtingen en toestellen.)

.../...

Artikel 10.-

[De door de Koning ingevolge artikel 7 aangewezen ambtenaren kunnen ter vervulling van hun taak medewerking van de gemeentelijke overheden vorderen.

Zij kunnen ook van die overheden vorderen dat zij ter wille van de openbare veiligheid en salubriteit de spoedmaatregelen nemen, die een ernstige, bestaande of dreigende luchtverontreiniging noodzakelijk maakt. Bij stilzitten van de burgemeester of als zelfs de geringste vertraging de bevolking een ernstig nadeel kan toebrengen, nemen voornoemde ambtenaren zelf die maatregelen. In dat geval geven zij daarvan dadelijk kennis aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en aan de gouverneur van de provincie.]

\+

\+ \+

Gaat de Regering in op de in verband met artikel 9 gegeven wenk, dan moet artikel 10 van het ontwerp artikel 11 worden, met volgende, betere lezing :

"Artikel 11.-

Onvermimderd de toepassing, zo daartoe grond bestaat, van de in het Strafwetboek gestelde straffen, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van zesentwintig frank tot vijfduizend frank of met één van die straffen alleen :

.../...

1° de bezitter van onroerende of roerende goederen waarin een niet toegelaten luchtverontreiniging, wegens nalatigheid of gebrek aan vooruitzicht van zijnentwege, haar oorsprong vindt;

2° hij die de bepalingen van ter uitvoering van deze wet vastgestelde koninklijke besluiten overtreedt;

3° hij die zich niet leent tot of verzet tegen de schouwingen, monsterneмingen of maatregelen, bepaald in de artikelen 8 en 9.

[De straffen kunnen worden verdubbeld als hij die wegens overtreding van dit artikel is veroordeeld binnen twee jaren na die veroordeling, dat artikel opnieuw overtreedt.]

[Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van het hoofdstuk VII en artikel 85, zijn op de in deze wet bepaalde overtredingen toepasselijk".]

\+

\+ \+

Er blijven nog enkele opmerkingen over de vorm te maken.

In het opschrift en in artikel 1 vervange men, zoals hierboven in de overige artikelen is gedaan, "verontreiniging van de atsmosfeer" door "luchtverontreiniging".

Artikel 3, eerste lid, stelle men als volgt :

"Over de met toepassing van artikel 1 vast te stellen koninklijke besluiten wordt vooraf het advies van de Hoge Gezondheidsraad ingewonnen en wordt in Ministerraad beraadslaagd".

Le présent projet de loi tend à pourvoir le Gouvernement d'une loi de cadre suffisamment large et souple pour lui permettre de lutter efficacement contre la pollution atmosphérique et les dangers que celle-ci comporte pour la santé publique, comme pour les animaux, la végétation ou les biens et sites en général.

Atteignant aussi bien l'exploitation d'établissements industriels que le fonctionnement d'appareils domestiques générateurs de chaleur et d'énergie, ou l'utilisation d'engins et moyens de transport à moteur, le champ d'application du projet est fort vaste.

Si, comme l'indique d'ailleurs l'exposé des motifs, il existe déjà dans certains domaines des dispositions législatives ou réglementaires en la matière, l'on doit toutefois reconnaître qu'elles sont incomplètes ou fragmentaires.

Parmi celles-ci, il faut avant tout mentionner le règlement général pour la protection du travail. Tout important qu'il soit, celui-ci ne permet cependant pas de réaliser pleinement les buts que le Gouvernement s'est proposé d'atteindre.

Si certaines émanations nuisibles sont énumérées dans les listes des inconvénients inhérents à l'exploitation d'établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, il n'en reste pas moins que la notion même de "pollution atmosphérique", telle qu'elle est définie à l'article 2 du projet, ne s'y retrouve pas.

.../...

Il est, d'autre part, certain que les établissements soumis à la surveillance du Ministère de l'Emploi et du Travail (A) et ceux soumis à la surveillance du Ministère de la Santé publique (B) sont loin de constituer la totalité de ceux qui sont susceptibles de causer une pollution atmosphérique au sens du projet.

De plus, si les collèges des bourgmestres et échevins ainsi que les députations permanentes peuvent, le cas échéant, imposer aux établissements des conditions d'exploitation , encore ces mesures conservent-elles un caractère individuel et risquent-elles ainsi d'être inégalement imposées.

Enfin, si les articles 364 à 373 du règlement sur la protection du travail contiennent des mesures générales permettant de lutter contre l'insalubrité de l'atmosphère, il demeure que ces mesures n'atteignent qu'un nombre limité d'industries, c'est-à-dire : "les usines où se font la réduction, le grillage, le supergrillage ou l'agglomération des minerais de zinc ou de plomb, ou le traitement des sous-produits plombifères de ces opérations".

Le présent projet de loi n'empiète donc aucunement sur le champ d'application qui est celui délimité par le règlement général pour la protection du travail.

Ledit règlement restera donc d'application dans tous les cas où il y a lieu de l'appliquer. Le présent projet le complétera là où apparaissent des lacunes.

.../...

La loi en projet et les arrêtés qui seront pris en exécution de celle-ci ne sont pas destinés à se substituer en matière de pollution atmosphérique aux lois et règlements sur la protection du travail. C'est de moyens d'action supplémentaires qu'elle vise à doter le Gouvernement.

\+

\+ \+

L'article 2, alinéa 2, n'a d'autre but que de donner une énumération purement exemplative de différentes sources de pollution de l'atmosphère.

Ce but serait mieux atteint en rédigeant l'alinéa 1er de la manière suivante :

"Article 2.-

On entend par pollution de l'atmosphère au sens de la présente loi, toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux, aux plantes ou de causer un dommage aux biens ou aux sites".

Quant à l'énumération de l'alinéa 2, elle trouverait mieux sa place dans l'exposé des motifs.

\+

\+ \+

A l'article 3, alinéa 1er, le mot "préalablement" est superflu et peut être omis. L'autorisation est en principe et de par sa nature antérieure à l'acte autorisé.

.../...

L'article 3, alinéa 2, détermine de manière particulièrement détaillée les Ministres auxquels il appartiendra de proposer au Roi les divers arrêtés que nécessitera la loi en projet. Les propositions se feront par le Ministre de la Santé publique et de la Famille agissant tantôt seul, tantôt conjointement avec tel ou tel autre Ministre, selon le cas. La disposition tient compte à cet effet de la répartition actuelle des attributions ministérielles entre les différents Ministres. Néanmoins, elle ne se recommande guère.

Les exemples de dispositions législatives imposant directement pour l'exécution de toute ou partie d'une loi l'intervention de tel ou tel Ministre ne font certes pas défaut. Les unes recourent au mécanisme juridique de l'habilitation pour conférer à un Ministre en particulier le pouvoir de prendre des mesures d'exécution de la loi qui, en vertu de l'article 67 de la Constitution, serait sinon de la seule compétence du Roi. Les autres se bornent plus simplement à désigner le ou les Ministres auxquels ressortira l'exécution de la loi, sans aller toutefois jusqu'à permettre qu'ils prennent eux-mêmes ces mesures. L'article 3 se sert du second de ces procédés; les articles 4 et 6 usent du premier.

Ces deux procédés ont en commun l'inconvénient qu'ils constituent une intervention du pouvoir législatif dans l'exercice d'une prérogative qui appartient au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif. De même que le Roi choisit librement ses Ministres, de même en fixera-t-il librement le nombre et, partant, les attributions respectives. Cette liberté d'action est un élément

.../...

essentiel de l'organisation des pouvoirs. Le Roi doit en avoir entièrement l'usage. C'est d'ailleurs le corollaire nécessaire du principe de la responsabilité ministérielle.

C'est pourquoi l'habilitation d'un Ministre à exécuter lui-même la loi ne se justifie que dans la mesure, où, sans rien enlever aux pouvoirs que le Roi tient des articles 65 et 67 de la Constitution, elle se borne à élargir le champ des délégations de pouvoir qui lui sont normalement permises. 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 tend à 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.

Encore convient-il de ne pas abuser de dispositions de ce genre. S'il en était besoin, le présent projet illustrerait la considération que sans cesse de nouvelles missions viennent accroître la tâche du Gouvernement et requièrent la répartition entre les Ministres d'attributions nouvelles. Périodiquement aussi, les événements le prouvent, des attributions doivent, pour assurer un meilleur fonctionnement de l'exécutif, être regroupées ou transférées d'un Ministre à un autre, voire être confiées au titulaire d'un Ministère nouvellement créé. La détermination des attributions ministérielles exige beaucoup de souplesse et il est important que des dispositions législatives qui s'imposent au Roi ne viennent réduire 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.

.../...

L'inconvénient que présente l'article 3 du projet est particulièrement frappant puisqu'il prescrit suivant le cas l'intervention de cinq Ministres différents. On n'aperçoit pas pourquoi les dispositions qu'il comporte ne pourraient être insérées par le Roi dans les arrêtés d'exécution de la loi.

En tout cas, s'il devait être jugé indispensable que le législateur organisât lui-même l'intervention des différents Ministres en considération de certaines attributions connexes qui leur sont actuellement dévolues, il faudrait rédiger le texte comme il sera indiqué ci-après.

Cette rédaction élimine une imprécision au 1° de l'alinéa 2. On pourrait, en effet, être tenté de déduire du texte du projet qu'en matière d'établissements industriels il est indifféremment donné compétence au Ministre de l'Emploi et du Travail et au Ministre des Affaires économiques et de l'Energie. En réalité, ce dernier Ministre n'est appelé à intervenir que lorsqu'il s'agit de mines, de minières ou de carrières souterraines, ces établissements ressortissant normalement à ses attributions. La rédaction étend en outre le champ d'application de l'alinéa aux établissements commerciaux qui se trouvaient omis sans intention délibérée.

.../...

Texte proposé pour l'article 3, alinéa 2 s'il est maintenu :

"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 et des établissements commerciaux;

3° par le Ministre chargé de surveiller à cet égard les établissements publics;

4° par le Ministre chargé de surveiller à cet égard les engins et moyens de transport à moteur".

A l'alinéa 3 de l'article 3, il n'y a pas lieu de prévoir que le Ministre de la Santé publique et de la Famille "a une compétence résiduaire" pour proposer les arrêtés royaux qui ne concernent pas une des catégories de source de pollution prévues sub 1° à 4° de l'alinéa 2.

.../...

Enfin, au dernier alinéa de l'article 3, l'on confie au Ministre de la Santé publique et de la Famille une mission de coordination . Cette disposition serait mieux à sa place sous l'article 6 du projet qui concerne d'autres missions de coordination incombant au Gouvernement.

\+

\+ \+

En plus de l'observation le concernant formulée lors de l'examen de l'article 3, l'article 4 soulève une seconde remarque importante.

L'habilitation qui y est donnée se concilie mal avec l'économie de la loi du 24 décembre 1958 permettant d'instituer des conditions d'exercice de la profession dans les entreprises de l'artisanat, du petit et du moyen commerce et de la petite industrie. Cette dernière loi charge en effet le Roi de prendre, en se conformant à la procédure qu'elle établit, les réglementations professionnelles qu'elle permet. Il résulte des explications données par le fonctionnaire délégué que la disposition de l'article 4 n'a pas pour but de modifier le mécanisme prévu par cette loi, mais vise seulement à permettre au pouvoir exécutif de prendre d'initiative et sans se préoccuper ni de l'existence ou non d'une réglementation professionnelle, ni des formes que prévoit la loi du 24 décembre 1958, les mesures prévues à l'article 4.

.../...

Cet article devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Le Roi peut, par dérogation à la loi du 24 décembre 1958 permettant d'instituer des conditions d'exercice de la profession dans les entreprises de l'artisanat, du petit et du moyen commerce et de la petite industrie, imposer, en ce qui concerne la formation professionnelle et l'accès à la profession des gens de métier procédant à l'installation de dispositifs pouvant avoir une action sur la pollution de l'atmosphère, des conditions particulières propres à assurer l'application de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci".

La coexistence de cet article avec la loi du 24 décembre 1958 aura les conséquences suivantes :

Si une profession se trouve réglementée en exécution de la loi du 24 décembre 1958, le Roi pourra néanmoins, en vertu de l'article 4 précité, ajouter des conditions supplémentaires. Dans l'hypothèse où une profession n'est pas encore réglementée et qu'aucune demande n'est introduite conformément à l'article 1er de la loi du 24 décembre 1958, le Roi est habilité à imposer des conditions d'accession particulières sur la base de l'article 4 du projet.

.../...

Si une demande de réglementation a été introduite mais n'a pas encore fait l'objet d'un arrêté royal, le Roi pourra subordonner l'adoption d'une réglementation à l'insertion de conditions supplémentaires fondées sur l'article 4 du projet.

\+

\+ +

Pour l'article 5 du projet, le Conseil d'Etat propose le texte ci-après qui exprime plus exactement les intentions du Gouvernement :

"Article 5.-

Le Roi peut créer un établissement public dont la mission consiste à récueillir toutes informations, à renseigner le public sur les problèmes de la pollution atmosphérique et les moyens de prévention, et à présenter au Gouvernement toutes propositions susceptibles de contribuer à cette lutte. Cette mission peut toutefois être remplie par un organisme privé qu'Il agrée à cette fin".

\+

\+ +

.../...

Les différentes missions énumérées à l'article 6 et confiées au Ministre de la Santé publique et de la Famille, ainsi que les dispositions prévues à l'alinéa 2 de cet article, trouveraient mieux leur place dans un arrêté d'exécution.

Si le texte était maintenu dans le projet, il conviendrait de le concevoir comme suit :

"Article 6.-

Le Roi coordonne l'action des autorités compétentes en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et prescrit les recherches nécessaires".

Ce texte englobe la disposition constituant l'article 3, dernier alinéa.

\+

\+ \+

Pour l'article 7, alinéa 1er, qui est relatif à la recherche et à la constatation des infractions à la loi en projet et à ses arrêtés d'exécution, le texte ci-après serait préférable à celui du projet:

"Article 7.-

[Sans préjudice aux attributions des officiers de police judiciaire, les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution sont spécialement recherchées et constatées par les agents que le Roi désigne pour surveiller l'application de la loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci. Les procès-verbaux qu'ils établissent font foi jusqu'à preuve contraire. Copie en est notifiée aux contrevenants dans les sept jours de la constatation".]

.../...

A l'article 7, alinéa 2, le terme "établissement" s'oppose au terme "domicile privé" employé à l'alinéa 3 du même article.

Pour éviter toute confusion quant au sens du terme "établissement", il serait préférable de rédiger les alinéas 2 et 3 de l'article 7 comme suit :

["Les agents désignés conformément à l'alinéa 1er peuvent pénétrer, de jour et de nuit, dans tous les établissements dont ils ont des raisons de croire qu'ils sont à l'origine d'une ~~pollution atmosphérique~~ interdite, à l'exclusion toutefois des locaux destinés à l'habitation.

S'il existe des indices suffisants dus à la cause d'une ~~pollution atmosphérique~~ qui se trouverait dans des locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre 5 heures et 21 heures par deux de ces agents, agissant en vertu d'une autorisation du juge de paix".]

\+

\+ \+

.../...

A l'article 8, alinéa 1er, il suffit de dire :

["Les agents désignés conformément à l'article 7, alinéa 1er, peuvent, en vue de réunir des éléments de preuve, prélever ou faire prélever des échantillons des substances ~~émises dans l'atmosphère~~, de même que des matières présumées être à l'origine de la ~~pollution atmosphérique~~, et en faire effectuer l'analyse par un laboratoire agréé à cet effet".

L'alinéa 3 du même article devrait se lire comme suit :

"Un arrêté royal fixera les modalités des prélèvements visés à l'alinéa 1er, ainsi que la procédure d'agréation des organismes prévus au présent article".]

\+

\+ \+

.../...

L'article 9 du projet, tel que le fonctionnaire délégué en a décrit la portée, groupe des dispositions qui tantôt concernent les mesures urgentes que les agents désignés par le Roi en exécution de l'article 7 peuvent prendre à l'égard des installations et appareils qui ne sont pas en état de fonctionner de manière conforme aux arrêtés pris en exécution de la loi, tantôt concernent les mesures urgentes que ces agents peuvent prendre à l'égard de la population en général dans les cas de pollution consommée ou imminente de l'atmosphère. Les décisions qui ressortissent à la première hypothèse doivent faire l'objet, dans les huit jours, d'une confirmation par le fonctionnaire dirigeant l'administration à laquelle appartient l'agent qui les a prises. Contre cette décision de confirmation un recours est ouvert auprès du Roi. En revanche, les décisions qui ressortissent à la seconde hypothèse ne requièrent pas de confirmation et aucun recours spécial n'est prévu.

La distinction qu'il importe de faire entre ces deux catégories de mesures n'est guère perceptible à la lecture de l'article. Pour la marquer clairement, il conviendrait de le diviser en deux articles. Le premier de ceux-ci contiendrait tout ce qui est relatif aux mesures que les agents compétents peuvent prendre à l'égard des installations et des appareils. Le second grouperait ce qui concerne les mesures à prendre d'urgence dans le chef de la population exposée à pâtir des effets nuisibles de la pollution.

+

.../...

On peut sans doute déduire de l'économie du projet que les mesures urgentes que les agents désignés par le Roi pourront prendre, seront toutes celles que commanderont d'urgence la protection de la santé de la population et la salubrité en général. Cela gagnerait néanmoins à être dit expressément de manière à écarter tout doute quant au caractère et à l'étendue des pouvoirs conférés.

Ces pouvoirs ont le même caractère que ceux que la législation en vigueur reconnaît, dans le même but et au premier chef, aux autorités communales, singulièrement au bourgmestre, voire au Roi (cf. décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, décret du 22 décembre 1789, loi communale, articles 78 et 94, loi du 5 juin 1934). Il s'agit, dès lors, de pouvoirs de police qui, en principe et suivant les nécessités, peuvent s'exercer ou par l'adoption de réglementations appropriées ou par des mesures de contrainte directes ou indirectes, individuelles ou collectives.

Le Gouvernement n'entend aucunement déposséder du pouvoir de police dans la matière particulière que le projet concerne, les autorités qui en sont normalement investies au profit d'agents spécialement désignés par le Roi. Son seul souci est, d'une part, d'être en mesure de suppléer promptement à l'inertie éventuelle d'un bourgmestre et de disposer, d'autre part, d'un moyen

.../...

d'intervention immédiate dans les cas où le moindre retard serait susceptible d'occasionner un dommage grave à la population. Ce souci trouve déjà une expression dans l'article 21, alinéa 2, du règlement général pour la protection du travail. Le texte qui sera proposé ci-après s'inspire de cette disposition.

L'article 9 ne prévoit pas que le fonctionnaire appelé à se prononcer sur les mesures urgentes qu'aura prises un de ses subordonnés devra, avant de confirmer celles-ci, entendre en leurs explications, ou du moins appeler les utilisateurs des installations et appareils en cause. Ce serait cependant une garantie élémentaire. L'article ne prévoit pas davantage que les décisions de confirmation devront être notifiées sans délai aux personnes qu'elles concernent. Une notification s'impose à la fois en raison du caractère provisoire de la mesure originaire et en raison de ce qu'un recours est ouvert contre la décision de confirmation.

En revanche, l'article dispose qu'en l'absence de recours au Roi, les mesures prises à l'égard des installations et des appareils ne peuvent être levées que par décision du fonctionnaire qui les a confirmées. Une telle disposition est difficilement compatible avec le principe de la hiérarchie administrative ; elle ferait obstacle ce que le Ministre substitue sa décision à celle du fonctionnaire qui lui est subordonné et dont il répond.

+

.../...

En conséquence de ces diverses observations, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'article 9 par les deux articles suivants :

"Article 9.-

[Les agents désignés par le Roi en application de l'article 7 peuvent interdire provisoirement l'utilisation d'installations et d'appareils qui, par leur constitution ou leurs propriétés, ne sont pas en état de fonctionner de manière conforme aux arrêtés pris en exécution de la présente loi, y apposer les scellés et prendre à leur égard toutes les mesures urgentes que la situation commande dans l'intérêt de la santé de la population et de la salubrité.

Ces mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de huit jours si, dans le cours de celui-ci, elles n'ont pas été confirmées, les utilisateurs préalablement entendus ou appelés, par le fonctionnaire dirigeant l'administration à laquelle appartient l'agent qui les a prises.

Un recours auprès du Roi est ouvert à tout intéressé contre les décisions de confirmation. Le Roi règle les modalités de ce recours ; celui-ci n'est pas suspensif.

Les décisions de confirmation sont notifiées sans délai, par pli recommandé à la poste, aux utilisateurs des installations et des appareils.]

.../...

Article 10.-

[Les agents désignés par le Roi en application de l'article 7 peuvent requérir, pour l'accomplissement de leur mission, l'assistance des autorités communales.

Ils peuvent aussi requérir ces autorités de prendre, dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publiques, les mesures urgentes qu'une pollution grave de l'atmosphère, consommée ou imminente, rend nécessaires. En cas d'inertie du bourgmestre ou lorsque le moindre retard est susceptible d'occasionner un dommage grave à la population, ces mesures sont prises par les agents précités. Dans ce cas, ils en informent immédiatement le Ministre de la Santé publique et de la Famille ainsi que le gouverneur de la province".]

\+

\+ \+

L'article 10 du projet deviendrait l'article 11 si le Gouvernement se rallie à la suggestion faite à propos de l'article 9.

L'article gagnerait de plus à être rédigé comme suit :

"Article 11.-

Sans préjudice à l'application, s'il y a lieu, des peines établies par le Code pénal, est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq mille francs, ou d'une de ces peines seulement :

.../...

1° le détenteur de biens immobiliers ou de biens mobiliers qui, par suite d'une négligence ou d'un défaut de prévoyance de sa part, sont à l'origine d'une pollution interdite de l'atmosphère;

2° celui qui enfreint les dispositions d'arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi;

3° celui qui se refuse ou s'oppose aux visites, à la prise d'échantillons ou aux mesures prévues par les articles 8 et 9.

[Les peines peuvent être portées au double si dans les deux années d'une condamnation pour infraction au présent article, le condamné commet une nouvelle infraction à cet article.]

[Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi".]

\+

\+ \+

Le projet appelle en outre quelques observations de pure forme :

.../...

Dans la version néerlandaise de l'intitulé et de l'article 1er, il convient de remplacer les mots "verontreiniging van de atmosfeer" par "luchtverontreiniging".

Quant à l'article 3, alinéa 1er, de la même version, il y aurait lieu de le rédiger ainsi qu'il suit :

"Over de met toepassing van artikel 1 vast te stellen koninklijke besluiten wordt vooraf het advies van de Hoge Gezondheidsraad ingewonnen en wordt in Ministerraad beraadslaagd".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.