4 SEP. 1978

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 1er août 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements présentés par le Gouvernement à l'article 28 du projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 4 août 1978 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 1ste augustus 1978 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen door de Regering ingediend bij artikel 28 van het ontwerp van wet "houdende diverse institutionele hervormingen", heeft de 4e augustus 1978 het volgend advies gegeven :

Aux amendements soumis au Conseil d'Etat, est annexé un commentaire qui constitue à la fois un complément à l'exposé des motifs relatif à l'article 28, §§ 1er et 2, et, ce qu'il est convenu d'appeler en termes de procédure parlementaire, la justification des amendements.

*

L'article 28, § 2, du projet, porte que les conseils régionaux règlent par ordonnance : "3° les forêts, la chasse, la pêche et la tenderie".

Dans le commentaire (III, 3°, alinéa 2), le Gouvernement précise que "la pêche maritime relève de la compétence régionale." Cette assertion ne se justifie pas. En effet, dans la mesure où la réglementation de la pêche s'étend à la mer territoriale et, a fortiori, dans la mesure où elle s'étend à la haute mer, il serait contraire à l'ordonnancement juridique international et national de la confier à un pouvoir régional. Cela vaut évidemment pour la haute mer, mais aussi pour la mer territoriale. En effet, "il découle du statut particulier de la mer territoriale admis en droit international.. que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire" (arrêt du Conseil d'Etat A.S.B.L. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, n° 17.569, du 27 avril 1976 et commentaire de Y. LEJEUNE dans Administration publique, 1977, pp. 332 à 345). Il résulte de cette situation juridique

particulière que l'Etat qui a "autorité" sur une mer territoriale ne saurait incorporer celle-ci au territoire d'une ou plusieurs personnes publiques distinctes de l'Etat (ce que le projet ici examiné ne fait d'ailleurs pas), ni abandonner aux organes de telles personnes publiques une ou plusieurs des compétences que cette autorité lui confère.

*

* *

Les observations qui suivent concernent uniquement la terminologie.

Observations concernant l'article 28, § 1er.

Au 3°, tel qu'il est amendé, l'expression : "la politique de défense" n'est pas adéquate. Elle serait mieux rendue par les mots "la politique de défense militaire extérieure ainsi que les mesures intérieures qui s'y rattachent".

Le 4° appelle les observations suivantes :

a) A propos des mots "la justice" le Gouvernement déclare qu'il entend conserver l'unité du pouvoir judiciaire. Il semble aller de soi que le Gouvernement, bien qu'il ne le dise pas, entend conserver aussi l'unité de la justice administrative. Il se recommande de remplacer les mots "la justice" par les mots "l'exercice des compétences du pouvoir judiciaire et du Conseil d'Etat".

.../...

b) Dans les groupes de matières énumérées au 4°, il n'est pas possible de faire entrer un certain nombre de précisions données dans le commentaire, notamment la nationalité, les passeports, la sûreté de l'Etat et les cultes.

Ces notions devraient, par conséquent, être ajoutées au texte du 4°.

c) Il ressort du commentaire que le service social pénitentiaire et post-pénitentiaire relèvera des régions. Cette exception devrait être mentionnée dans le texte du 4°.

Au 5°, le texte originaire comportait, après les mots : "les lois organiques des pouvoirs subordonnés", la réserve : "à l'exception des matières réservées à la région". Ces derniers mots ont disparu dans l'amendement, mais le commentaire reprend cette réserve en ces termes : "sauf en ce qui a trait à la tutelle". Le 19° du § 2, attribue aux régions "l'organisation de la tutelle administrative sur les budgets, les comptes (etc.)". Le 5° devrait donc comporter une réserve ainsi libellée "sauf l'organisation de la tutelle réservée aux régions".

Observations concernant l'article 28, § 2.

Au sujet du 1°, on peut se demander si la notion de "grande infrastructure publique" (le commentaire laisse tomber le mot "grande") correspond à la notion de "grandes infrastructures" utilisée au § ler, 8°, et définie au commentaire par une énumération en cinq points.

*

.../...

A propos du 3°, le commentaire prévoit que la fabrication, le commerce et la détention des armes de chasse échapperont au pouvoir normatif des régions. Cette exception importante devrait être insérée dans le texte.

*

Selon le commentaire du 8°, l'expression "les aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique" devrait recouvrir notamment "la fixation des conditions particulières d'exploitation et (la) délivrance des autorisations d'exploitation des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes" et l'expression "fonctionnement et contrôle des conseils économiques régionaux, des sociétés de développement régional et des sociétés d'investissement" devrait recouvrir "tout ce qui concerne la composition, l'organisation interne, les missions et la prise en charge des frais et des dotations de ces organismes".

S'il en est ainsi, les deux expressions précitées ne sont pas adéquates et devraient être adaptées aux intentions du Gouvernement.

*

Au sujet du 9°, puisque le Gouvernement entend que les régions soient compétentes non seulement pour déterminer les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi

que le prévoit le texte, mais aussi pour en concéder l'exploitation, comme l'ajoute le commentaire, il importe que le texte soit complété.

*

Une discordance existe entre les textes français et néerlandais du 12°.

Alors que le texte français écrit "à l'exception de l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées ainsi que des normes de production" ce qui range les "normes de production" dans l'exception, le texte néerlandais attribue aux régions compétence pour ces mêmes normes.

Selon le commentaire, c'est le texte français qui répond aux intentions du Gouvernement.

D'après le même commentaire, ces normes de production désignent en réalité les "teneurs maximales autorisées dans les eaux de rejet, de certains produits contaminants et de déchets".

*

* *

Il faut évidemment dans la version néerlandaise de l'amendement proposé par le Gouvernement, lire au paragraphe premier de l'article 28 "zijn geen materies van gewestelijk belang" au lieu de "zijn geen materies van algemeen belang".

Bij de aan de Raad van State voorgelegde amendementen is een commentaar gevoegd die een aanvulling is van de memorie van toelichting betreffende artikel 28, §§ 1 en 2, en tevens wat in termen van parlementaire procedure de verantwoording van de amendementen pleegt te worden genoemd.

*

Artikel 28, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de gewestraden bij ordonnantie regelen : "3° bossen, jacht, visvangst en vogelvangst".

In de commentaar (III, 3°, tweede lid), verduidelijkt de Regering dat de zeevisserij ("de maritieme visvangst") "tot de regionale bevoegdheid behoort". Die bewering is niet gewettigd. In zover de visserijreglementering zich tot de territoriale zee en, a fortiori, in zover zij zich tot de open zee uitstrekt, zou het tegen de internationale en de nationale rechtsorde indruisen, ze aan een gewestelijke overheid op te dragen. Dat geldt vanzelfsprekend voor de open zee, maar ook voor de territoriale zee. Immers, "uit het bijzonder statuut van de territoriale zee in het Volkenrecht aangenomen ... volgt dat het gezag dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee uitoefent niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn grondgebied" (arrest Raad van State V.Z.W. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17.569, van 27 april 1976 en commentaar van Y. LEJEUNE in "Administration publique", 1977, blz. 332 tot 345). Uit die bijzondere rechtstoestand volgt dat de Staat die "gezag" heeft over een territoriale zee, deze niet zou kunnen inlijven bij het grondgebied van een of meer van de

.../...

Staat onderscheiden openbare personen (hetgeen het hier behandelde ontwerp trouwens niet doet), en evenmin aan de organen van zodanige openbare personen een of meer van de bevoegdheden zou kunnen overlaten welke dat gezag hem verleent.

*
* *

De hierna volgende opmerkingen hebben alleen betrekking op de terminologie.

Opmerkingen betreffende artikel 28, § 1.

Onder 3°, zoals het geamendeerd is, is de term "defensiebeleid" niet dienstig. Hij zou beter worden vervangen door de woorden "het buitenlands defensiebeleid en de daarmee gepaard gaande binnenlandse maatregelen".

Bij 4° is het volgende op te merken :

a) In verband met het woord "justitie" verklaart de Regering dat zij de eenheid van de rechterlijke macht wil bewaren. Het lijkt vanzelfsprekend dat de Regering, al zegt zij dat niet, ook de eenheid van het administratieve gerecht wil bewaren. Het verdient aanbeveling het woord "justitie" te vervangen door de woorden "de uitoefening van de bevoegdheden van de rechterlijke macht en van de Raad van State".

.../...

b) Een deel van de in de commentaar nader genoemde materies, zoals nationaliteit, paspoorten, veiligheid van de Staat, erediensten, kunnen onmogelijk worden ondergebracht in de groepen van aangelegenheden die in 4° zijn opgesomd.

Die begrippen zouden bijgevolg aan de tekst van 4° moeten worden toegevoegd.

c) Uit de commentaar volgt dat de penitentiaire en postpenitentiaire sociale dienst onder de gewesten zal ressorteren. Die uitzondering zou in de tekst van 4° moeten worden vermeld.

In 5° werd in de oorspronkelijke tekst, na de woorden "de organieke wetten van de ondergeschikte besturen" het volgende voorbehoud gemaakt : "met uitzondering van de materies die voorbehouden werden aan het gewest". Deze laatste woorden komen niet meer voor in het amendement, maar de commentaar neemt dat voorbehoud over in de volgende bewoordingen : "behoudens wat de voogdij betreft". De tekst onder 19° van § 2 draagt aan de gewesten "de organisatie van de bestuurlijke voogdij over de begrotingen, de jaarrekeningen (enz.)" op. In 5° zou dus een voorbehoud moeten worden geformuleerd, als volgt : "behalve de organisatie van het voor de gewesten voorbehouden toezicht".

Opmerkingen betreffende artikel 28, § 2.

In verband met 1° kan men zich afvragen of het begrip "grote overheidsinfrastructuren" (de commentaar laat het woord "grote" achterwege) overeenkomt met het begrip

.../...

"grote infrastructuren" dat in § 1, 8° voorkomt en in de commentaar in vijf punten omschreven is.

*

Met betrekking tot 3° zegt de commentaar dat de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens niet onder de regelende bevoegdheid van de gewesten vallen. Die belangrijke uitzondering zou in de tekst moeten worden opgenomen.

*

Volgens de commentaar op de tekst onder 8° zouden de woorden "de regionale facetten van het industrieel- en energiebeleid" ook moeten dekken : de "bepaling van bijzondere exploitatievoorwaarden en aflevering van exploitatievergunningen voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke ondernemingen", en zouden de woorden "de werking en de controle van de gewestelijke economische raden, ontwikkelingsmaatschappijen en investeringsmaatschappijen" moeten slaan op "alles wat betrekking heeft op de samenstelling, de interne organisatie, de opdrachten en het ten laste nemen van de kosten en de dotaties van deze organismen".

Is dat werkelijk zo, dan is geen van beide formuleringen dienstig en is aanpassing aan de bedoeling van de Regering vereist.

*

.../...

Aangezien de Regering in 9° ervan uitgaat dat de gewesten bevoegd zouden zijn, niet alleen om, zoals de tekst stelt de voorwaarden inzake exploitatie van natuurlijke rijkdommen te bepalen, maar ook om de exploitatie van die rijkdommen in concessie te geven, zoals de commentaar verduidelijkt, behoort de tekst te worden aangevuld.

*

Er is gemis van overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van 12°.

De Franse tekst luidt : "à l'exception de l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées ainsi que des normes de production", zodat dus ook voor de "normes de production" uitzondering wordt gemaakt; de Nederlandse tekst daarentegen geeft de gewesten ook voor die normen bevoegdheid.

Volgens de commentaar geeft de Franse tekst de bedoeling van de Regering juist weer.

Volgens dezelfde commentaar worden met die produktienormen in werkelijkheid aangeduid "de maximale toelaatbaarheid van bepaalde besmettelijke stoffen en afval in het lozingswater".

*

* *

.../...

Het spreekt vanzelf dat in de Nederlandse tekst van het door de Regering ingediende amendement, in § 1 van artikel 28 moet worden gelezen : "zijn geen materies van gewestelijk belang" in plaats van "zijn geen materies van algemeen belang".

La chambre était composée de

Messieurs : A. MAST, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

J. van den BOSSCHE, conseillers d'Etat,
J. LIGOT, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

A. MAST.