BL. L.15.323/8.

RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
10-02-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Coordinatie

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 7e februari 1983 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de politie en de scheepvaart op de bevaarbare waterwegen van het Koninkrijk, alsmede betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze waterwegen", heeft de 12e januari 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Ministre des Travaux publics, le 7 février 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la police et à la navigation sur les voies navigables du Royaume ainsi qu'au transport sur celles-ci de matières dangereuses", a donné le 12 janvier 1984 l'avis suivant :

1. Op 14 juli 1978 heeft de Minister van Openbare Werken de Raad van State verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de politie en de scheepvaart op de waterwegen van het Koninkrijk, alsmede betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze waterwegen" (advies L. 13.152/1/V). De Raad van State heeft het gevraagde advies op 23 augustus 1978 gegeven. Datzelfde voorontwerp, grotendeels aangepast aan de in bedoeld advies gemaakte opmerkingen, wordt thans opnieuw voor advies aan de Raad van State voorgelegd, ditmaal echter, blijkens de begeleidende brief van 3 februari 1983 van de Minister van Openbare Werken, enkel "afin de déterminer les compétences". Meer bepaald blijkt bedoeld te zijn de vraag of het nemen van de in het voorontwerp vermelde regelen tot de bevoegdheid van de Staat, van de Gemeenschappen of van de Gewesten behoort.

Deze vraag werd uiteraard niet aangeraakt in het advies L. 13.152/1/V. Weliswaar bestond ten tijde van dat advies de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, maar het was zonder meer duidelijk dat met het voorontwerp op geen manier het bij deze wet aan de cultuurraden toegewezen bevoegdheidsterrein werd betreden.

Nu de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna "de bijzondere wet"genoemd) in werking is getreden, kan men zich wel vragen stellen omtrent de bevoegdheid en wordt dat ook gedaan, blijkens de met de Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve gevoerde correspondentie die de Minister van Openbare Werken bij zijn begeleidend schrijven heeft gevoegd.

.../...

De adviesaanvraag is dus verantwoord.

2. Geresumeerd met het oog op het te geven advies, dat alleen de boven omschreven bevoegdheidsvraag moet behandelen, ziet het voorontwerp er als volgt uit :

a. Aan de Koning wordt de opdracht gegeven de reglementen vast te stellen die betrekking hebben op de politie en de scheepvaart op de bevaarbare waterwegen van het Koninkrijk - waarbij wordt gepreciseerd dat deze reglementen onder meer bepalingen kunnen bevatten betreffende "de strijd tegen de milieuhinder" - (artikel 1, § 1), alsook de reglementen vast te stellen betreffende het personenvervoer op evengenoemde wegen (artikel 1, § 2).

b. Aan de Koning wordt de opdracht gegeven, "onverminderd de machtiging Hem daartoe verleend in bijzondere wetten", te regelen : 1° het vervoer van gevaarlijke stoffen over voornoemde wegen; 2° het behandelen, het laden in en uit binnenvaartuigen van gevaarlijke stoffen (artikel 2).

c. De overige artikelen (3 tot 6) bevatten strafbepalingen. In artikel 6 wordt aan de Koning de opdracht gegeven de ambtenaren aan te wijzen die buiten de officieren van gerechtelijke politie bevoegd zijn om overtredingen van de besluiten tot uitvoering van de wet op te sporen en vast te stellen.

3. Twee bepalingen uit het voorontwerp doen uit zichzelf denken aan de mogelijkheid van een inbreuk op de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest.

4. De eerste bepaling is te vinden in artikel 1, § 1; ze houdt in dat de door de Koning vastgestelde reglementen betreffende de politie en de scheepvaart op de bevaarbare waterwegen onder meer bepalingen kunnen bevatten betreffende "de strijd tegen de milieuhinder".

De term "milieuhinder" wekt onmiddellijk de gedachte op aan artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet die "wat het leefmilieu betreft" bepaalde aangelegenheden als gewestelijke aangelegenheden kwalificeert (1) (2). In verband met de te bespreken bepaling van het voorontwerp dient men meer bepaald te

.../...

---

(1) Het Franse equivalent van de Nederlandse term "milieuhinder" in het voorontwerp, laat de aandacht niet direct uitgaan naar genoemd artikel. De uitdrukking "les nuisances" roept immers niet spontaan associaties op met "l'environnement", Frans equivalent van "leefmilieu" in dat artikel.

(2) Voor zoveel als nodig wordt eraan herinnerd dat de bijzondere wet enkel voor het Vlaamse en het Waalse Gewest gelding heeft, terwijl ten aanzien van het Brusselse Gewest nog steeds de wet tot oprichting van voorlopige Gemeenschaps- en Gewestinstellingen gecoördineerd op 20 juli 1979 van kracht is. Aangezien laatstgenoemde wet geen bevoegdheidsverdeling tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten inhoudt, doet wat betreft het Brusselse Gewest het hier te behandelen bevoegdheidsprobleem zich niet voor.

.../...

denken aan de eerste aldus gekwalificeerde aangelegenheid, te weten "... 1° de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen".

Uit de geciteerde tekst blijkt dat het Rijk met het oog op de bescherming van het leefmilieu nog steeds "normen" vermag vast te stellen mits deze "algemeen" (of "sectorieel") zijn. Aldus vermag de Staat uit te vaardigen "les règles minimums que les Conseils régionaux sont habilités à compléter par des dispositions plus détaillées et plus sévères" (Raad van State, advies L. 14.309/2/V van 25 augustus 1981 over een ontwerp van decreet "relatif à la protection de l'environnement"). Wat meer bepaald de precieze draagwijdte van de term "normen" in het algemeen beschouwd betreft, moge de Raad van State verwijzen naar de omstandige uiteenzetting gegeven in zijn advies L. 15.341/VR van 9 november 1983 over een wetsvoorstel strekkende tot "bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht" (1). Uit deze uiteenzetting moge inzonderheid blijken dat ook artikel 6 van het voorontwerp, dat de Koning, een orgaan van het Rijk, ermee belast de ambtenaren aan te wijzen die bevoegd zijn om overtredingen vast te stellen, rechtmatig is uit het hier beschouwde oogpunt van de bevoegdheid.

De besproken bepaling van het voorontwerp gaat op zichzelf niet in tegen de zoëven in herinnering gebrachte algemene omschrijving van het begrip "wettelijke algemene en

.../...

---

(1) Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 308 (1981-1982) nr 2.

sectoriële normen". De vraag of bij de uitvoering ervan de Koning dat begrip niet te buiten gaat, zal uiteraard door de Raad van State maar beantwoord kunnen worden op zicht van de desbetreffende ontwerpen van besluit.

5. De tweede bepaling van het voorontwerp welke de gedachte aan een mogelijke bevoegdheidsoverschrijding ten nadele van de Gewesten oproept, is die in artikel 2, 1° en 2°, waarbij de Koning ermee belast wordt "het vervoer van gevaarlijke stoffen" over de bevaarbare waterwegen en "het behandelen, het laden in en uit binnenvaartuigen van gevaarlijke stoffen" te regelen. Deze bepaling moet inzonderheid geconfronteerd worden met artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet naar luid waarvan "de ophaling en verwerking van afvalstoffen" een gewestelijke aangelegenheid is. Alweer kan men stellen dat de besproken bepaling op zichzelf niet strijdig is met deze bepaling van de bijzondere wet. Wel bestaat het gevaar dat de Koning zich op grond ervan ten onrechte bevoegd zou achten om regelen vast te stellen die "de ophaling en verwerking van afvalstoffen" als voorwerp hebben.

Reeds nu wil de Raad van State in dat verband de volgende algemene beschouwingen maken.

5.1. Dat de termen "ophaling" en "verwerking" zeer ruim dienen te worden uitgelegd en "wegwerken" en "opslaan" omvatten, heeft de Raad van State vastgesteld in zijn advies L. 13.856/1 van 18 februari 1981 over een ontwerp van decreet "betreffende het beheer van afval" (1).

.../...

---

(1) Parl. St., Vl. R., 131 (1980-1981) - nr 1, p. 13.

Zo blijkt onder deze begripsomschrijving wel te vallen "de verplichting ... alle afgewerkte olie en alle huis- en ander vuil van alle schepen aan wal af te zetten" wat een "mogelijk uit te vaardigen maatregel tegen de waterverontreiniging" wordt genoemd in de memorie van toelichting van het voorontwerp (blz. 4).

5.2. Eveneens dient men vast te stellen dat ook de term "afvalstoffen" zeer ruim moet worden opgevat. In haar memorie van toelichting bij het voorontwerp van de bijzondere wet (1) - en eerder reeds in een nota van haar, ingelast in de parlementaire bescheiden betreffende een ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (2) - heeft de Regering zich over het begrip "afvalstoffen" als volgt uitgelaten :

"1. De verschillende soorten afval.

Het ontbreken van een algemene wetgeving op de afvalstoffen brengt mee dat ter zake ook geen systematische rangschikking van die stoffen bestaat. Wel bestaan er een aanzienlijk aantal afzonderlijke wetten, die bepaalde criteria opgeven voor het rangschikken van afvalstoffen en die zelf bepalen op welke van deze stoffen ze van toepassing zijn.

Het onderscheid tussen huishoudelijke en industriële afvalstoffen, waarbij de oorsprong als criterium geldt, wordt aldus in aanmerking genomen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van vuilnis (huishoudelijke afval) of ook voor de rangschikking van de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen op lijst A (industriële afval) of B (huishoudelijke afval) van Titel I van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming (koninklijke besluiten van 11 september 1970 en 18 juli 1973).

.../...

---

(1) Parl. doc., Kamer, 434 (1979-1980), nr 1, blz. 16 en volgende.

(2) Parl. doc., Senaat, 261 (B.Z. 1979), nr 2, blz. 112.

Naargelang van de aard van de afvalstoffen, kan een onderscheid gemaakt worden tussen vaste, vloeibare, gasvormige en ioniserende afvalstoffen. Daar waar artikel 2 van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen betrekking heeft op de vaste afvalstoffen, is de wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging van toepassing op afvalwater, de wet van 28 december 1964 betreffende de strijd tegen luchtverontreiniging op gasuitwasemingen en het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen op de radio-actieve afvalstoffen.

Voor het merendeel van de afvalstoffen onderworpen aan afzonderlijke wetten, bestaat echter geen vaste coherente classificatienorm. Voor elk geval apart moet men zich beroepen op de specifieke definitie, vervat in de desbetreffende reglementering. Vermelden we bij wijze van voorbeeld :

- artikel 44 van de organieke wet van 29 maart 1962 betreffende de ruimtelijke ordening (afgedankte oude voertuigen en schroot);

- het koninklijk besluit van 24 januari 1969 houdende maatregelen van dierengeneeskundige politie op vuilnisbelten en op het gebruik van organische afval en keukenafval voor de voeding van huisdieren;

- de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (afval afkomstig van de landbouw);

-koninklijk besluit van 15 september 1919 houdende coördinatie van de wetten op de mijnen, de groeven en de graverijen (afval uit onderzoek, ophaling, behandeling en opslag van ertsen en uitbreiding van groeven);

- de wet van 22 juli 1974 betreffende de giftige afval en het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval;

- koninklijk besluit van 3 oktober 1975 houdende de voorkoming van oppervlaktewaterverontreiniging door afvalolie.

De juridische inhoud van het begrip "afval" hangt dus essentieel af van de wettelijke definitie die eraan wordt gegeven in elke afzonderlijke reglementering. De algemeen gestelde teksten bevestigen trouwens deze trend; het is immers zo, dat in de definitie van het begrip afval zelf naar de bijzondere bepalingen wordt verwezen. Zo wordt in de richtlijn van de Ministerraad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen onder afval verstaan :

"Elke stof of voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of verplicht is zich te ontdoen krachtens de geldende nationale schikkingen". Artikel 1 van het wetsontwerp betreffende het sluikstorten van afval in de natuur, geamendeerd door de Kamercommissie, preciseert nog : "Onder afvalstoffen wordt verstaan : elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich krachtens wettelijke bepalingen moet ontdoen" (Gedr. St. Kamer 346 (zitting 1979-1980) nr 3).

Maar de draagwijdte van de algemene bepalingen betreffende de afvalstoffen wordt dikwijls beperkt door maatregelen die erop gericht zijn sommige afvalprodukten uit te sluiten uit het toepassingsterrein van de normatieve tekst.

Aldus onttrekt artikel 2 van voornoemde richtlijn een bepaald aantal afvalstoffen aan zijn toepassingsgebied. Hierbij bevinden zich namelijk de radioactieve afvalstoffen, de minerale afvalstoffen, de afvalstoffen afkomstig van de landbouw, de afvalwateren, de gasvormige uitwasemingen en, in het algemeen, de afvalprodukten die onderworpen zijn aan een specifieke communautaire regeling. Dit geldt eveneens voor gebruikte oliën (richtlijn van 16 juli 1975) en voor de giftige afvalstoffen (richtlijn van 20 maart 1978).

De voorontwerpen of de wetsvoorstellen met het oog op het opnemen van de bepalingen van de richtlijnen van 15 juli 1975 in het Belgisch recht, elimineren ook bepaalde categorieën van afvalprodukten uit hun toepassingsgebied (zie voorontwerp van wet betreffende de afvalprodukten, uitgewerkt door het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu en van het wetsvoorstel ingediend door volksvertegenwoordiger Poma (Gedr. St. Kamer, 356 (zitting 1979-1980), nr 1).

Er bestaat dus geen eenvormige rangschikking van de afvalstoffen. Het is slechts door de analyse van de verschillende van kracht zijnde wettelijke of reglementaire bepalingen dat men zich een juist beeld kan vormen van de categorieën van afvalstoffen die gekend zijn in het Belgisch recht.

.../...

2. De bevoegdheid inzake het opslaan van giftige afvalstoffen.

Het staat vast dat het begrip afvalstof dit van giftige afvalprodukten omvat. Het ophalen en verwerken van giftige afvalstoffen is dus een plaatsgebonden aangelegenheid.

Er valt nu te onderzoeken of de bevoegdheid inzake het ophalen en het verwerken van afvalstoffen eveneens het opslaan ervan inhoudt.

...".

Men mag uit deze lange tekst onthouden dat de Regering het bestaan vaststelt van "een aanzienlijk aantal afzonderlijke wetten, die bepaalde criteria opgeven voor het rangschikken van afvalstoffen en die zelf bepalen op welke van deze stoffen ze van toepassing zijn", dat zij die vaststelling rijkelijk illustreert, dat zij daarbij op geen moment stelt dat de afvalstoffen beoogd in deze of gene wet aan de bevoegdheid van de Gewesten ontsnappen, dat zij wel integendeel concludeert dat het slechts door de analyse van de verschillende van kracht zijnde bepalingen is dat "men zich een juist beeld kan vormen van de categorieën van afvalstoffen die gekend zijn in het Belgisch recht", conclusie die in het geheel van de aangehaalde tekst moeilijk anders begrepen kan worden dan inhoudende dat men alsdan meteen een juist beeld heeft van wat als afvalstof, voor de ophaling en de verwerking, naar de Gewesten is overgegaan.

Terecht werd dus in de aanvang van dit nummer vastgesteld dat, waar in artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet de ophaling en de verwerking van afvalstoffen aan de Gewesten wordt toevertrouwd, het begrip afvalstoffen een bijzonder ruime interpretatie verdient.

.../...

5.3. Gedurende de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet schijnt (1) de Minister voor Institutionele Hervormingen (Fr) verklaard te hebben dat men de tekst sub 2° (toen nog 4°) van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet samen moet lezen met die sub 1°, derwijze dat ook inzake de ophaling en de verwerking van afvalstoffen het Rijk algemene en sectoriële normen kan uitvaardigen.

Met VAN BOL (2) kan de Raad enkel vaststellen dat zo bedoelde verklaring werkelijk deze strekking heeft, zij onverenigbaar is met de tekst van de besproken bepaling en haar dan ook ieder gezag ontzegd moet worden.

5.4. Onderstreept mag ook worden dat artikel 6, § 1, II, 2°, de bevoegdheden van de Gewesten inzake afvalstoffen niet in alle opzichten uitput; het doet dat alleen ten aanzien van "de ophaling en verwerking" van deze stoffen. Ook aan artikel 6, § 1, II, 1°, ontlenen de Gewesten bevoegdheden ter zake, met name in het raam van de strijd tegen de luchtverontreiniging en van de bescherming van het water tegen verontreiniging. Aan deze bepaling van de bijzondere wet werd het voorontwerp echter reeds op een algemene wijze getoetst hierboven in 4.

.../...

---

(1) Het woord "schijnt" wordt gebruikt in navolging van J.-M.R. VAN BOL ("l'environnement, matière régionale à part entière" in Aménagement du territoire et droit foncier, oktober 1980, (1), 6 voetnoot 45). De betreffende tekst (Parl. doc., Senaat, 434 (1979-1980) - nr 2, blz. 162-163) is inderdaad niet duidelijk. Evenmin als een andere verklaring van dezelfde Minister, die eveneens door VAN BOL met het woord "semble" wordt gekarakteriseerd (Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 627 (1979-1980) - nr 10, blz. 83-84). Zie nog de verklaring van steeds dezelfde Minister in Parl. Hand., Senaat, 1980-1981, 22 juli 1980.

(2) loc. cit.

6. Bij het latere onderzoek van ter uitvoering van het voorontwerp vast te stellen koninklijke besluiten zal bovendien duidelijk kunnen worden dat nog andere bepalingen van de bijzondere wet tot de conclusie nopen dat met deze of gene uitvoeringsmaatregel het bevoegdheidsterrein van de Gewesten betreden wordt.

Omgekeerd is ook mogelijk dat alsdan vastgesteld zal moeten worden dat de draagwijdte van artikel 6, § 1, II, 2°, beperkt wordt door andere bepalingen van de bijzondere wet (1).

Op zulke deelproblemen zal de Raad van State moeten ingaan wanneer ze effectief aan de orde worden gesteld door ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van het voorontwerp die hem voor advies worden voorgelegd.

---

(1) Zo bv. schrijft VAN BOL (t.a.p., blz. 6), onder verwijzing naar artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) : "Par ailleurs, et bien que les déchets radioactifs ne proviennent pas uniquement des centrales nucléaires, l'Etat reste expressément compétent pour "le cycle du combustible nucléaire" et notamment le retraitement".

1. Le 14 juillet 1978, le Ministre des Travaux publics a sollicité l'avis du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi "relatif à la police et à la navigation sur les voies navigables du Royaume ainsi qu'au transport sur celles-ci de matières dangereuses" (avis L. 13.152/1/V). Le Conseil d'Etat a donné son avis le 23 août 1978. C'est le même avant-projet, en grande partie remanié conformément aux observations formulées dans l'avis précité, qui est à nouveau soumis au Conseil d'Etat mais uniquement, cette fois, "afin de déterminer les compétences", ainsi qu'il ressort de la lettre d'accompagnement du Ministre des Travaux publics du 3 février 1983. Il s'agit plus spécialement, semble-t-il, de savoir si l'établissement des règles contenues dans l'avant-projet relève de la compétence de l'Etat, des Communautés ou des Régions.

Cette question n'a évidemment pas été évoquée dans l'avis L. 13.152/1/V. A cette époque s'appliquait, il est vrai, la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, mais il était parfaitement clair que l'avant-projet n'empiétait aucunement sur les compétences que cette loi avait attribuées aux conseils culturels.

A présent, sous l'empire de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (dénommée ci-après "la loi spéciale"), certaines questions relatives à la compétence peuvent cependant se poser et sont effectivement soulevées, ainsi qu'en témoigne la correspondance qui a été échangée avec l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif flamand et que le Ministre des Travaux publics a annexée à sa lettre d'accompagnement.

.../...

La demande d'avis est donc justifiée.

2. Dans la perspective de l'avis à émettre, lequel ne doit porter que sur le problème de compétence défini ci-dessus, l'avant-projet peut se résumer comme suit :

a. Le Roi est chargé d'arrêter les règlements ayant pour objet la police et la navigation sur les voies navigables du Royaume; le texte précise que ces règlements peuvent notamment comprendre des dispositions relatives "à la lutte contre les nuisances" - (article 1er, § 1er). Le Roi est également chargé d'arrêter les règlements relatifs au transport de personnes sur les voies navigables précitées (article 1er, § 2).

b. Le Roi est chargé "sans préjudice de l'habilitation qui Lui a été conférée à cette fin par des lois particulières", de régler : 1° le transport de matières dangereuses sur ces voies navigables; 2° la manutention, le chargement et le déchargement de matières dangereuses des bâtiments d'intérieur (article 2).

c. Les autres articles (3 à 6) comprennent des dispositions pénales. L'article 6 charge le Roi de désigner les fonctionnaires qui, outre les officiers de police judiciaire, sont compétents pour rechercher et constater les infractions aux arrêtés d'exécution de la loi.

3. Deux dispositions de l'avant-projet peuvent faire croire par elles-mêmes à une éventuelle méconnaissance de la compétence des Régions wallonne et flamande.

.../...

4. La première disposition est celle de l'article 1er, § 1er; elle prévoit que les règlements arrêtés par le Roi concernant la police et la navigation sur les voies navigables peuvent comporter notamment des dispositions relatives "à la lutte contre les nuisances".

Le terme néerlandais "milieuhinder" fait immédiatement penser à l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale qui, en ce qui concerne l'environnement ("wat het leefmilieu betreft"), qualifie certaines matières de régionales (1) (2). En ce qui concerne la disposition de l'avant-projet sous revue, on retiendra plus spécialement la première matière ainsi qualifiée, à savoir "... 1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

Il ressort du texte cité qu'en vue de la protection de l'environnement, l'Etat demeure compétent pour arrêter

---

.../...

(1) L'équivalent français du terme néerlandais "milieuhinder" dans l'avant-projet n'appelle pas directement l'attention sur l'article précité. L'expression "les nuisances", en effet, n'évoque pas avec le même degré de spontanéité l'idée d'"environnement", équivalent français de "leefmilieu" dans cet article.

(2) Il est rappelé,pour autant que de besoin, que la loi spéciale ne s'applique qu'aux Régions wallonne et flamande, tandis que pour la Région bruxelloise, c'est toujours la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979 qui est en vigueur. Cette dernière loi ne comportant pas de répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, le problème de compétence examiné ici ne se pose pas en ce qui concerne la Région bruxelloise.

des "normes", pourvu qu'elles soient "générales" (ou "sectorielles"). Ainsi l'Etat peut-il édicter "les règles minimums que les Conseils régionaux sont habilités à compléter par des dispositions plus détaillées et plus sévères" (Conseil d'Etat, avis L. 14.309/2/V du 25 août 1981 sur un projet de décret "relatif à la protection de l'environnement"). En ce qui concerne plus particulièrement la portée exacte du terme "normes", considéré de manière générale, le Conseil d'Etat renvoie à l'exposé détaillé qu'il a fait sur ce point dans son avis L. 15.341/VR du 9 novembre 1983 concernant une proposition de loi relative "à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel"(1). Il ressort notamment de cet exposé qu'est également justifié, sous le rapport de la compétence examiné dans le présent avis, l'article 6 de l'avant-projet, qui charge le Roi, organe de l'Etat, de désigner les fonctionnaires compétents pour constater des infractions.

La disposition de l'article 1er, § 1er, sous revue n'est pas en soi contraire à la définition générale, rappelée ci-dessus, de la notion de "normes légales générales et sectorielles". Ce n'est évidemment qu'au vu des projets d'arrêtés que le Conseil d'Etat pourra déterminer si, dans l'exécution de la disposition susvisée, le Roi reste dans les limites de cette notion.

5. La seconde disposition de l'avant-projet qui pourrait faire croire à un éventuel excès de pouvoir au

---

.../...

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, 308 (1981-1982) - n° 2.

détriment des Régions est celle de l'article 2, 1° et 2°, qui charge le Roi de régler "le transport de matières dangereuses" sur les voies navigables et "la manutention, le chargement et le déchargement de matières dangereuses des bâtiments d'intérieur". Cette disposition doit être confrontée plus particulièrement avec l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale, aux termes duquel "l'enlèvement et le traitement des déchets" est une matière régionale. Ici aussi, on peut affirmer qu'en soi, la disposition examinée n'est pas contraire à cette disposition de la loi spéciale. Il est à craindre cependant que, se fondant sur cette disposition, le Roi s'estimerait, à tort, compétent pour établir des règles ayant pour objet "l'enlèvement et le traitement des déchets".

A cet égard, le Conseil d'Etat tient à formuler dès à présent les considérations générales suivantes.

5.1. Dans son avis L. 13.856/1 du 18 février 1981 sur un projet de décret concernant la gestion des déchets (1), le Conseil d'Etat a relevé que les termes "ophaling" (enlèvement) et "verwerking" (traitement) devaient être interprétés très largement et qu'ils comprenaient également "het wegwerken" (l'élimination) et "het opslaan" (le dépôt).

.../...

(1) Doc. parl., Vl. R., 131 (1980-1981) - n° 1, p. 13.

Cette définition semble donc bien recouvrir "l'obligation de déposer à terre les huiles usées et les résidus ménagers et sanitaires pour tous les types de bateau", citée dans l'exposé des motifs de l'avant-projet (p. 4) comme "mesure pratique contre la pollution de l'eau qui pourrait être imposée".

5.2. Il y a lieu de relever en outre que le terme "déchets" doit lui-même être pris dans un sens très large. Dans l'exposé des motifs de son avant-projet de loi spéciale (1) - et, auparavant, dans une note reprise dans les documents parlementaires relatifs à un projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (2) - le Gouvernement a commenté comme suit la notion de "déchets" :

"1. Les différentes catégories de déchets.

> En l'absence d'une législation générale sur les déchets, cette matière ne fait pas l'objet d'une classification systématique. Il existe cependant un nombre considérable de législations particulières qui se réfèrent à certains critères de classement ou qui définissent elles-mêmes les déchets auxquels elles s'appliquent.
>
> La distinction entre déchets ménagers et industriels basée sur le critère de l'origine est ainsi prise en considération pour l'application de l'arrêté royal du 31 décembre 1960 portant des dispositions spéciales en matière d'enlèvement des immondices (déchets ménagers) ou encore pour le classement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes dans la liste A (déchets industriels) ou B (déchets ménagers) du Titre I du règlement général pour la protection du travail (arrêtés royaux du 11 septembre 1970 et du 18 juillet 1973).

.../...

---

(1) Doc. parl., Chambre, 434 (1979-1980), n° 1, p. 16 et suivantes.

(2) Doc. parl., Sénat, 261 (S.E. 1979), n° 2, p. 112.

Le critère de la nature des déchets permet de distinguer entre déchets solides, liquides, gazeux et ionisants. Tandis que l'article 2 de la loi du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires se réfère à la catégorie des déchets solides, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution s'applique aux eaux résiduaires, la loi du 28 décembre 1964 concernant la lutte contre la pollution de l'air aux effluents gazeux et l'arrêté royal du 28 février 1963 contenant le règlement général sur la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes aux déchets radioactifs.

Pour la plupart des déchets, soumis à une législation particulière, il n'existe cependant pas de critère de classification cohérent. Il faut se référer dans chaque cas d'espèce à la définition spécifique contenue dans la réglementation en question. A titre d'exemple, on peut citer :

- l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire (véhicules usagés et mitrailles);

- l'arrêté royal du 24 janvier 1969 portant des mesures de police sanitaire relatives aux décharges de boues et d'immondices et à l'utilisation des déchets organiques et des déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux domestiques;

- la loi du 11 juillet 1969 concernant les moyens de lutte et les matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (déchets agricoles);

- l'arrêté royal du 15 septembre 1919 portant coordination des lois sur les mines, les tourbières et carrières souterraines (déchets résultant de la recherche, de l'extraction, du traitement et du dépôt des minéraux ainsi que de l'exploitation des carrières);

- la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques;

- l'arrêté royal du 3 octobre 1975 relatif à la prévention de la pollution des eaux de surface par les huiles usagées.

.../...

Le contenu juridique de la notion de déchet dépend donc essentiellement de la définition légale établie par chaque réglementation particulière. Les textes à vocation générale consacrent d'ailleurs cette tendance en intégrant la référence aux dispositions particulières dans la définition même de la notion de déchet. Ainsi, la directive du Conseil des ministres des Communautés européennes du 15 juillet 1975 relative aux déchets entend par déchet :

"Toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur". L'article 1er du projet de loi relatif à l'abandon de déchets dans la nature, amendé par la Commission de la Chambre, précise que : "par déchet, on entend toute substance ou tout objet dont le détenteur soit se défait, soit a l'obligation de se défaire en vertu d'une disposition légale" (Doc. Ch. 346 (session de 1979-1980) n° 3).

Mais la portée des législations générales sur les déchets est souvent limitée par des dispositions visant à exclure certains déchets du champ d'application du texte normatif.

Ainsi, l'article 2 de la directive précitée soustrait un certain nombre de déchets de son champ d'application. Parmi ceux-ci figurent notamment les déchets radioactifs, les déchets minéraux, les déchets agricoles, les eaux usées, les effluents gazeux et, d'une manière plus générale, les déchets soumis à une réglementation communautaire spécifique. Il en est notamment ainsi des huiles usagées (directive du 16 juillet 1975) et des déchets toxiques (directive du 20 mars 1978).

Les avant-projets ou propositions de loi visant à insérer les dispositions de la directive du 15 juillet 1975 en droit belge éliminent également certaines catégories de déchets de leur champ d'application (voir l'avant-projet de loi sur les déchets élaboré par le Ministère de la Santé publique et de l'Environnement et la proposition de loi déposée par le député Poma (Doc. Ch. 356 (session de 1979-1980), n° 1).

Il n'existe donc pas de classification des déchets. Ce n'est que par l'analyse des différentes dispositions légales ou réglementaires en vigueur qu'on peut se faire une idée correcte des catégories de déchets connues en droit belge.

.../...

2. La compétence en matière de dépôt de déchets toxiques.

Il ne peut faire de doute que la notion de déchet englobe celle de déchets toxiques. L'enlèvement et le traitement des déchets toxiques sont donc des matières régionales.

Il reste maintenant à examiner si la compétence en matière d'enlèvement et de traitement recouvre aussi l'activité de dépôt.

...".

L'on retiendra de ces longs commentaires que le Gouvernement constate l'existence d' "un nombre considérable de législations particulières qui se réfèrent à certains critères de classement ou qui définissent elles-mêmes les déchets auxquels elles s'appliquent", et qu'il illustre abondamment cette constatation. On en retiendra aussi que, loin d'affirmer à aucun moment que les déchets visés dans telle ou telle loi échapperaient à la compétence des Régions, il conclut que seule l'analyse des différentes dispositions en vigueur permet de "se faire une idée correcte des catégories de déchets connues en droit belge". A considérer l'ensemble du texte reproduit ci-dessus, cette conclusion ne peut guère s'interpréter qu'en ce sens que cette analyse donnerait du même coup une idée exacte de ce qui a été transféré aux Régions en matière de déchets, du point de vue de l'enlèvement et du traitement.

C'est donc à juste titre qu'au début de la présente rubrique, le Conseil d'Etat a relevé qu'à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale, qui confie aux Régions l'enlèvement et le traitement des déchets, la notion de déchets appelle une interprétation très large.

.../...

5.3. Au cours des travaux préparatoires relatifs à la loi spéciale (1), le Ministre des Réformes institutionnelles (F) semble avoir déclaré que le texte du 2° (à l'époque, le 4°) de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale devait se combiner avec le texte du 1°, de telle sorte que même en matière d'enlèvement et de traitement de déchets, l'Etat peut édicter des normes générales et sectorielles.

Avec VAN BOL, (2) le Conseil d'Etat ne peut que constater que cette déclaration, si telle est vraiment sa portée, ne se concilie pas avec le texte de la disposition analysée, aucune autorité ne pouvant dès lors lui être reconnue.

5.4. On remarquera également que l'article 6, § 1er, II 2°, n'épuise pas à tous égards les compétences des Régions en matière de déchets; il ne le fait qu'à l'égard de "l'enlèvement" et du "traitement" de ces déchets. Les Régions tiennent également des compétences en cette matière de l'article 6, § 1er, II, 1°, notamment dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique et de la protection de l'eau contre la pollution. La conformité de l'avant-projet avec cette disposition de la loi spécial a toutefois déjà été examinée, d'une manière générale, au point 4 ci-dessus.

.../...

---

(1) Le terme "semble" est employé ici à l'instar de J.-M.R. VAN BOL ("l'environnement, matière régionale à part entière" dans Aménagement du territoire et droit foncier, octobre 1980, (1), 6, note de bas de page 45). Effectivement le texte en question (Doc. parl. Sénat, 434 (1979-1980) n° 2, p. 162-163) n'est pas clair. Pas plus qu'une autre déclaration du même Ministre à propos de laquelle VAN BOL utilise également le terme "semble" (Doc. parl., Chambre des Représentants, 627 (1979-1980) - n° 10, p. 83-84). Voir en outre la déclaration du même Ministre toujours dans les Annales parl., Sénat, 1980-1981, 22 juillet 1980.

(2) loc. cit.

6. L'examen ultérieur des projets d'arrêtés royaux à prendre en exécution de l'avant-projet pourra par ailleurs faire apparaître que d'autres dispositions de la loi spéciale obligent à conclure que telle ou telle mesure d'exécution empiète sur les compétences des Régions.

Inversement, il est possible qu'il faille constater à l'occasion de cet examen que la portée de l'article 6, § 1er, II, 2°, est limitée par d'autres dispositions de la loi spéciale (1).

Il appartiendra au Conseil d'Etat d'approfondir ces problèmes particuliers au moment où ils se poseront effectivement à propos des projets d'arrêtés royaux d'exécution qui lui seront soumis.

---

(1) Ainsi, par exemple, VAN BOL écrit-il (op. cit., p. 6), en se référant à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c) : "Par ailleurs, et bien que les déchets radioactifs ne proviennent pas uniquement des centrales nucléaires, l'Etat reste expressément compétent pour "le cycle du combustible nucléaire" et notamment le retraitement".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
		J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		S. FREDERICQ, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	S. VAN AELST,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.