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 19e oktober 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood", heeft de 10e mei 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 19 octobre 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère", a donné le 10 mai 1984 l'avis suivant :

I. HET OPSCHRIFT.

Net zoals de richtlijn 82/884/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982 waaraan het beoogt te voldoen, doet het ontwerp eigenlijk meer dan een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood alleen maar "vaststellen". Te meer daar aldus het verband met die richtlijn nog precieser tot uiting komt, neme men het opschrift van de richtlijn integraal over en schrijve dus:"koninklijk besluit betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood".

II. DE AANHEF.

In de eerste aanhefverwijzing hoort een komma na het woord "luchtverontreiniging".

In de tweede aanhefverwijzing schrijve men "82/884/EEG" in plaats van "82/884".

De overweging, die trouwens reeds voorkomt in de aanhef van voornoemde richtlijn, maar dan in een ruimer verband,kan, daar ze op geen manier de betekenis van het dispositief verhelldert, gerust weggelaten worden.

.../...

III. HET DISPOSITIEF.

Artikel 2.

. Men late de woorden "onder de voorwaarden van de volgende artikelen" weg en plaatse het woord "mag" na het woord "overschreden".

Artikel 3.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp, zijn in § 1 de woorden "voor lood in de atmosfeer" overbodig.

2. Op het eerste gezicht strookt het bepaalde in § 3 niet met het advies L. 15.341/VR van de Raad van State van 9 november 1983 over een voorstel van wet "tot bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht" (1). In dat advies wordt gesteld dat artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voor de Gewesten geen andere bevoegdheid inhoudt dan die om strengere normen vast te stellen dan de algemene en sectoriële die door het Rijk zijn vastgesteld. Welnu, waar het in artikel 3, § 3, van het huidige ontwerp over gaat, is over het verschuiven naar de toekomst van de in artikel 3, § 2, bepaalde uiterste termijn waarop de grenswaarde niet langer mag worden overschreden; een mildering dus van deze principiële regel, van deze "algemene norm", in plaats van een verstrakking.

.../...

---

(1) Parl. St. Kamer, 308 (1981-1982) - Nr 2.

Men moet het echter anders zien.

Nergens is bepaald - zij het maar op een richtinggevende manier - wat de inhoud is of moet zijn van de "algemene en sectoriële normen" die de Gewesten als minimum zullen moeten eerbiedigen. Wat het concreet onder die normen wil subsumeren, daar oordeelt het Rijk dus discretionair over (1).

Zo kan men met betrekking tot het hier besproken punt aannemen dat het Rijk de datum bepaalt van wanneer af de grenswaarde niet meer overschreden mag worden; dat het van deze "minimumnorm" echter geen absolute norm die geen uitzonderingen duldt, wil maken; dat het tevens de uitzonderingen niet zelf wil bepalen door er "algemene" of "sectoriële" normen van te maken (2); dat het aldus de Gewesten de vrijheid laat om, als zij dat wensen, uitzonderingen vast te stellen (3);

.../...

---

(1) Men kan, tot het uiterste gaande, zich zelfs afvragen of, wanneer het Rijk van oordeel is dat er geen nood is aan minimumnormen, het het vaststellen van algemene sectoriële normen niet gewoon achterwege kan laten. In artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet zou aldus voor het Rijk alleen een recht, geen verplichting besloten liggen. Vraag die hier echter geen antwoord hoeft te krijgen en, dit zij uitdrukkelijk gesteld, de Raad van State dan ook onbeantwoord laat.

(2) Het zou, in acht genomen de evenvermelde discretionaire bevoegdheid van het Rijk, een apriorisme zijn te beweren dat, als het Rijk uitzonderingen wil aanvaarden, het die zelf moet omschrijven.

(3) De vrijheid met dien verstande dan toch dat de uitzonderingen uitzonderingen moeten blijven, het principe zelf niet op losse schroeven mogen zetten. Dit eerbiedigen van het karakter van uitzondering is echter een algemeen rechtsprobleem. Men denke maar aan de "uitzonderingen" op de principieel toegekende grondrechten.

dat het die vrijheid dan echter weer enigermate beperkt door te bepalen - een "algemene" minimumnorm - dat de uitzonderingen niet langer zullen mogen duren dan tot 1 december 1989 (1)(2).

Ten opzichte van die "minimumnorm" kunnen de Gewesten dan strenger zijn door de einddatum vóór 1 december 1989 te plaatsen.

3. Het gemachtigd kabinetslid heeft erkend dat in § 3 "1987" een verschrijving is en vervangen moet worden door "1986".

In dezelfde paragraaf komt, in de Nederlandse tekst, een andere verschrijving voor : op de voorlaatste regel hoort "later" en niet "lager" te staan. In de Franse tekst van de bewuste paragraaf schrijve men op de tweede regel "apparaît" in plaats van "apparait".

.../...

---

(1) Datum die, terloops gezegd, aan het Rijk is opgelegd door de voornoemde richtlijn 82/884/EEG (artikel 3, leden 2 en 3). Dat betekent niet dat de besproken § 3 overbodig is; hij is er nodig om de mogelijkheid tot afwijkingen te creëren. Het voorzien in die mogelijkheid wordt immers niet verplicht gemaakt door de richtlijn.

(2) Samengevat : op het hier besproken punt treft men in het ontwerp twee minimumnormen aan ("algemene", geen "sectoriële" in de zin van de bijzondere wet) : een principiële regel (de principieel uiterste datum) en een regel tot beperking van de mogelijkheid van afwijkingen op de principiële regel (de voor die afwijkingen geldende uiterste datum).

Artikel 4.

De plaatsen waar meetstations zullen worden opgericht, zullen, overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp, bepaald moeten worden door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu. Dat het Rijk, als wiens orgaan de Staatssecretaris in deze zal optreden, bevoegd is om die plaatsen te bepalen, blijkt uit voormeld advies L. 15.341/VR.

Op de eerste regel van de Franse tekst leze men : "recueillir" in plaats van "receuillir" en op de op één na voorlaatste regel "où" in plaats van "ou".

Artikel 5.

In fine van die bepaling is er een grove discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse versie. In de ene staat : "enige andere methode waarvan is aangetoond ...", in de andere : "tout autre (lees : toute autre) méthode pour laquelle on a demandé ...". De Nederlandse tekst is de juiste.

Het is wel te verstaan dat de "enige andere methode waarvan is aangetoond dat de resultaten gelijkwaardig zijn", pas aangewend zal kunnen worden nadat aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen is aangetoond dat de resultaten gelijkwaardig zijn; zo wil het artikel 8 van de voornoemde richtlijn 82/884/EEG.

I. INTITULE.

Tout comme la directive 82/884/CEE du Conseil des Communautés européennes du 3 décembre 1982 à laquelle il entend satisfaire, le présent projet ne se borne pas, en fait, à "fixer" une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère. Il s'indiquerait donc, d'autant plus que cela mettrait mieux en évidence le lien entre le projet et cette directive, de reprendre intégralement l'intitulé de celle-ci, en écrivant : "arrêté royal concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère".

II. PREAMBULE.

Dans le premier référant, version néerlandaise, il faut placer une virgule après le mot "luchtverontreiniging".

Dans le deuxième référant, il convient d'écrire "82/884/CEE" au lieu de "82/884".

Le considérant, qui figure d'ailleurs déjà dans le préambule de la directive précitée encore que ce soit dans un contexte plus large, peut être omis sans inconvénient car il n'éclaire en rien la portée du dispositif de l'arrêté.

III. DISPOSITIF.

Article 2.

L'on supprimera les mots "dans les conditions précisées aux articles suivants" et, dans la version néerlandaise, l'on écrira "niet overschreden mag worden".

.../...

Article 3.

1. Eu égard à la disposition de l'article 2 du projet, les termes "pour le plomb contenu dans l'atmosphère" figurant au paragraphe 1er sont superflus.

2. A première vue, la disposition du paragraphe 3 ne paraît pas conforme à l'avis donné par le Conseil d'Etat le 9 novembre 1983 (L. 15.341/VR) au sujet d'une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel" (1). Cet avis pose que l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'attribue aux Régions d'autre compétence que celle de fixer des normes plus sévères que les normes générales et sectorielles arrêtées par l'Etat. Or, à l'article 3, § 3, du présent projet il s'agit du report par les Régions de la date extrême - fixée par l'article 3, § 2 - au-delà de laquelle la valeur limite ne pourra plus être dépassée, report qui constituerait donc un assouplissement, et non un renforcement, de la règle de principe, c'est-à-dire de la "norme générale".

Il faut toutefois envisager les choses d'une autre manière.

Il n'est précisé nulle part - ne fût-ce qu'à titre indicatif - quel est ou doit être le contenu des "normes générales et sectorielles" que les Régions seront tenues de respecter

.../...

- - - - - - - - - - -

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

au titre de normes minimales. L'Etat détermine dès lors de manière discrétionnaire le contenu concret qu'il entend donner à ces normes (1).

On peut donc considérer, en ce qui concerne le point présentement examiné, que l'Etat fixe la date à partir de laquelle la valeur limite ne pourra plus être dépassée; qu'il n'entend cependant pas donner à cette "norme minimale" la portée d'une norme absolue qui n'admettrait pas d'exceptions; qu'il ne veut pas non plus déterminer lui-même les exceptions en leur attribuant le caractère de normes "générales" ou "sectorielles"(2); qu'il laisse dès lors aux Régions la liberté d'établir des exceptions si elles le désirent (3); qu'il limite toutefois cette

.../...

---

(1) On peut même, à la limite, se demander si l'Etat, lorsqu'il estime qu'il n'est pas besoin d'arrêter des normes minimales, ne pourrait pas s'abstenir purement et simplement de fixer des normes sectorielles générales. La disposition de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale impliquerait donc pour l'Etat, non pas une obligation, mais seulement un droit. Il s'agit là d'une question qui ne doit cependant pas être tranchée ici et que le Conseil d'Etat, il convient de le dire expressément, laisse dès lors sans réponse.

(2) Eu égard au pouvoir discrétionnaire susvisé de l'Etat, ce serait faire preuve d'apriorisme que d'affirmer que l'Etat, s'il veut admettre des exceptions, doit les définir lui-même.

(3) Liberté, avec cette réserve que les exceptions doivent rester des exceptions et ne peuvent remettre en question le principe même. Ce respect du caractère d'exception constitue toutefois un problème juridique d'ordre général. Il suffit de songer aux "exceptions" apportées aux droits fondamentaux reconnus en principe.

liberté en disposant - norme minimale "générale" - que les exceptions ne pourront s'étendre au-delà du 1er décembre 1989 (1) (2).

Les Régions pourront alors, à l'égard de cette "norme minimale", se montrer plus sévères, en fixant une date limite antérieure au 1er décembre 1989.

3. Le délégué du cabinet a reconnu que la mention "1987" figurant au paragraphe 3 résulte d'une erreur matérielle et qu'il faut lire "1986".

Erreur matérielle aussi que celle qui, à la fin de la version néerlandaise du même paragraphe, a fait écrire "lager" au lieu de "later". Dans la version française, il convient, à la deuxième ligne du même paragraphe, d'écrire "apparaît" au lieu de "apparait".

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Date qui, soit dit en passant, est imposée à l'Etat par la directive 82/884/CEE précitée (article 3, paragraphes 2 et 3). Cela ne signifie toutefois pas que le paragraphe 3 examiné serait superflu; il est nécessaire pour créer une possibilité de dérogation. La directive ne prescrit pas, en effet, qu'une telle possibilité doive obligatoirement être prévue.

(2) En résumé : le projet renferme, en ce qui concerne le point présentement examiné, deux normes minimales ("générales" et non "sectorielles" au sens de la loi spéciale) : une règle de principe (la date limite fixée en principe) et une règle qui restreint la possibilité de déroger à la règle de principe (la date limite applicable à ces dérogations).

Article 4.

Les endroits où les stations de mesure seront établies devront être déterminés, conformément à l'article 7 du projet, par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement. Il ressort de l'avis L. 15.341/VR précité que c'est en effet l'Etat, dont le Secrétaire d'Etat sera l'organe, qui est compétent pour déterminer les endroits visés.

A la première ligne du texte français de l'article examiné il faut lire "recueillir" au lieu de "receuillir", et à l'antépénultième ligne de cet article il faut écrire "où" au lieu de "ou".

Article 5.

In fine de cette disposition, il y a une grave discordance entre la version française et la version néerlandaise. La première dit : "tout autre (lire : toute autre) méthode pour laquelle on a demandé ...", la seconde : "enige andere methode waarvan is aangetoond ...". C'est la version néerlandaise qui est la bonne.

Il est bien entendu que "toute autre méthode pour laquelle il est démontré qu'elle fournit des résultats équivalents" ne pourra être mise en oeuvre qu'après que la preuve de l'équivalence de ces résultats aura été apportée à la Commission des Communautés européennes; c'est ce qu'exige l'article 8 de la directive 82/884/CEE précitée.

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,
		G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	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.