Toegevoegd aan het Wetsontwerp 301 (S.E. 1973)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e november 1972 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de giftige afval", heeft de 5e april 1973 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail le 20 novembre 1972 d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur les déchets toxiques", a donné le 5 avril 1973 l'avis suivant :

Het wetsontwerp strekt ertoe, in de vorm van een kaderwet, de Regering de doeltreffende actiemiddelen te verschaffen om de bevolking tegen de gevaren van giftige afval te beveiligen :

- De Koning wordt ermede belast nader te omschrijven wat voor de toepassing van de ontworpen wet en haar uitvoeringsbesluiten onder giftige afval moet worden verstaan en met dat doel een lijst op te maken van de afvalstoffen die zullen onderworpen zijn aan de regeling die in het vooruitzicht wordt gesteld (artikel 1, eerste lid).

- De verrichtingen waarvan giftige afval het voorwerp kan zijn, worden aan een regeling onderworpen, waarbij zij slechts worden toegelaten voor zover de steller de daartoe voorgeschreven vergunning heeft bekomen (artikelen 2 tot 4).

- De persoon die een nijverheids-, handels-, landbouw-, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit uitoefent, waarbij giftige afval wordt voortgebracht, zal die, hetzij in zijn bedrijf, hetzij in een officieel centrum, dat de Koning daartoe kan oprichten, hetzij in een daartoe erkend centrum, op eigen kosten moeten vernietigen of neutraliseren of dit voor zijn rekening laten doen (artikelen 5 en 6).

- Aan de provinciegouverneurs en aan de burgemeesters worden zeer ruime bevoegdheden verleend om te vermijden dat giftige afval een gevaar zou kun-

.../...

nen opleveren voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en van de bevolking (artikelen 7, 8 en 9).

- Een toezicht op de toepassing van de wet wordt ingesteld, waarbij het de ambtenaren, die daarmede zijn belast, toegelaten wordt in geval van overtreding beslag te leggen -zelfs indien een derde er eigenaar van is-, niet alleen op de afvalstoffen, doch eveneens op de vervoermiddelen die bij het plegen van de overtreding hebben gediend (artikelen 10 tot 13).

- Ten slotte worden strenge strafbepalingen gesteld, waarbij onder meer de verbeurdverklaring van de giftige afvalstoffen en van de vervoermiddelen, welke bij het plegen van de overtreding hebben gediend, kan worden uitgesproken zelfs wanneer ze aan de overtreder niet toebehoren (artikelen 14 tot 19).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In het derde lid van de memorie van toelichting, welke onderhavig wetsontwerp voorafgaat, wordt gesteld dat de wet van 26 december 1876 "relative à l'importation, au transport et au transit de certaines matières toxiques", waarbij de Regering gemachtigd werd de invoer, de doorvoer alsmede de overlading in de Belgische havens van bepaalde giftige stoffen te verbieden, op dit ogenblik geen praktische uitwerking meer heeft omdat zowel de strafbepalingen als de uitvoeringsbesluiten ervan werden opgeheven.

.../...

Doorgaans wordt echter aangenomen dat deze wet nog steeds van kracht is (zie onder meer Recueil de la législation en vigueur en Belgique, 1942, Les Novelles, v° Santé publique, nrs. 755 en 757, en het Répertoire pratique du droit belge, v° Hygiène publique, nr. 11).

Weliswaar moet worden aangemerkt dat haar toepassingsgebied gedeeltelijk samenvalt met dat van de latere wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.

De verschilpunten die tussen beide wetten bestaan beletten evenwel voor te houden dat de wet van 1876 door de wet van 1921 impliciet volledig zou zijn opgeheven. Aan te stippen valt overigens dat in de parlementaire voorbereidingen van de wet van 1921 over de wet van 1876 met geen woord gerept wordt.

Indien het waar is dat de uitvoeringsbesluiten van de wet van 26 december 1876 zijn opgeheven, is evenwel de verklaring van de memorie van toelichting van onderhavig ontwerp als zouden ook de strafbepalingen van deze wet zijn opgeheven, slechts in zover juist dat in deze wet zelf geen strafbepalingen meer voorkomen.

Artikel 3 van die wet werd inderdaad door artikel 3 van de wet van 20 december 1897 betrekkelijk de beteugeling van de sluikhandel inzake van goederen waarvoor de in-, uit- en doorvoer verboden is, uitdrukkelijk opgeheven.

.../...

Als reden voor deze opheffing werd in de memorie van toelichting van laatstgenoemde wet aangegeven dat artikel 3 van de wet van 26 december 1876 zonder voorwerp werd ten overstaan van de algemene maatregel vervat in artikel 1 van het ontwerp dat de wet van 20 december 1897 zou worden (Kamer, Bescheiden, 1896-1897, blz. 301).

Bedoeld artikel 1 luidt als volgt :

"Les articles 19 à 26, 28 et 30 de la loi du 6 avril 1843 sur la répression de la fraude sont applicables en cas d'importation, d'exportation ou de transit, sans déclaration, de marchandises, passibles de droit ou non, qui seraient soumises à des mesures légales de contrôle ou qui seraient temporairement prohibées, pour quelque motif que ce soit, à l'entrée, à la sortie ou au transit, par toute les frontières ou par une partie seulement de celles-ci".

De artikelen van de wet van 6 april 1843 waar naar verwezen wordt, bevatten strafrechtelijke bepalingen.

Men kan zich de vraag stellen of de wetgever van 1897 er zich wel bewust van was dat de wet van 1876 nog over andere onderwerpen handelde dan in,- uit- en doorvoer, enige uitdrukkelijk vermelde objecten van de "algemene maatregel" die in zijn ogen de opheffing van de strafbepalingen van 1876 wettigde. Hoe dan ook, er kan, gelet op de geciteerde verkla-

.../...

ring uit de memorie van toelichting, geen redelijke twijfel bestaan over de bedoeling van de wetgever van 1897 dat alle bepalingen uit de wet van 1876, dus ook die welke de in-, uit- of doorvoer niet tot voorwerp hebben, strafrechtelijk moesten gesanctioneerd blijven en wel bij wege van de "algemene maatregel" vervat in artikel 1 van de wet van 1897. Deze redenering stuit echter op een technisch-juridische moeilijkheid : de strafbepalingen waar voornoemd artikel 1 naar verwijst, zijn specifiek geschreven voor misdrijven inzake sluikhandel, en zij kunnen dan ook slechts moeilijk -sommige zelfs onmogelijk- toegepast worden op misdrijven inzake -zie artikel 1 van de wet van 1876- de vernietiging van toxische stoffen of het wegwerpen ervan op de grond of in de stromen en rivieren.

Heeft de opheffing van artikel 3 van de wet van 1876 niet tot gevolg gehad de bepalingen van de wet aan iedere strafrechtelijke sanctie te onttrekken, dan stelt de toepassing van de -nieuwe- strafrechtelijke sancties moeilijke problemen van technisch-juridische aard, omdat deze sancties oorspronkelijk niet bedoeld waren voor al de oogmerken van de wet van 1876.

Het probleem is ten andere nog ingewikkelder geworden doordat zowel de wet van 6 april 1843 als die van 20 december 1897 het voorwerp hebben uitgemaakt van een opheffingsbepaling als bedoeld in artikel 168, § 2, van het koninklijk besluit nr. 75 van 30 novem-

.../...

ber 1939, houdende algemeen reglement voor de douane; dit koninklijk besluit werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947 houdende bekrachtiging van de koninklijke besluiten getroffen krachtens de wet van 1 mei 1939 en krachtens de wet van 10 juni 1937.

De opheffingsbepaling die in het koninklijk besluit voorkomt, is echter als volgt geformuleerd : "Wanneer de titels I tot XVI alle van kracht zullen zijn, zullen inzake douanen volkomen ophouden van toepassing te zijn : ...".

Bedoelde titels I tot XVI zijn echter nog steeds niet van kracht; luidens artikel 168, § 1, van voormeld koninklijk besluit zal een koninklijk besluit de datum van de "tenuitvoerlegging" ("entrée en vigueur" in de Franse tekst) ervan bepalen, en een dergelijk koninklijk besluit werd voor zover het de Raad van State bekend is nog niet getroffen. Overigens, zelfs in de veronderstelling dat het bestaat, moeten de wetten van 6 april 1843 en 20 december 1897 geacht worden nog van kracht te zijn in zover zij de wet van 26 december 1876 betreffen : de opheffing ervan geldt -zie de boven geciteerde opheffingsbepaling- slechts "inzake douanen", en de wet van 10 december 1876 is geen wet inzake douanen, maar een wet die, blijkens artikel 1 en blijkens de memorie van toelichting ervan, de openbare gezondheid op het oog heeft.

Met de opheffingsbepaling uit het koninklijk besluit nr. 75 van 30 november 1939 hoeft men dus geen rekening te houden. De huidige toestand is derhalve

.../...

nog altijd die welke bestond vóór dit koninklijk besluit, en die als volgt kan worden samengevat :

1) De bepalingen van de wet van 26 december 1876 die over de in-, door- en uitvoer van toxische stoffen handelen zijn heden ten dage zeker nog strafrechtelijk gesanctioneerd; overeenkomstig artikel 1 van de wet van 20 december 1897 zijn deze strafrechtelijke sancties te vinden in de artikelen 19 tot 26, 28 en 30 van de wet van 6 april 1843.

2) De bepalingen van de wet van 26 december 1876 die over andere onderwerpen dan in-, door- en uitvoer handelen zijn heden ten dage waarschijnlijk strafrechtelijk gesanctioneerd, en wel op dezelfde wijze als de bepalingen sub 1); de toepassing van de van kracht zijnde strafbepalingen kan echter technisch-juridische problemen doen rijzen.

De bewering in de memorie van toelichting van het voorliggend ontwerp dat de strafbepalingen van de wet van 26 december 1876 zijn opgeheven, is dus ten minste gedeeltelijk onjuist.

De Minister, die deze redenering bijtreedt, is daarom de mening toegedaan dat een aanpassing van de memorie van toelichting kan overwogen worden om het Parlement niet in verwarring te leiden.

.../...

2. Artikel 1, eerste lid, bepaalt het toepassingsgebied van het ontwerp als volgt :

"Voor de toepassing van deze wet wordt onder giftige afval verstaan de niet-gebruikte of onbruikbare producten, de overschotten en afval, die het gevolg zijn van een nijverheids-, handels-, landbouw-, ambachtelijke, of wetenschappelijke activiteit en waarvan de lijst wordt opgesteld door de Koning, die daarover de Hoge Raad voor volksgezondheid kan raadplegen".

In de memorie van toelichting wordt deze bepaling nader toegelicht als volgt :

"Het doel dat nagestreefd wordt is niet het gebruik te regelen van de grondstoffen, die een toxiciteit vertonen maar een middel te scheppen tegen de bedreigingen van de gezondheid van iedereen door sommige afvalstoffen die afkomstig zijn van bepaalde menselijke activiteiten".

Er wordt dus niet gedacht aan een algemene regeling betreffende de vrijwaring tegen de gevaren, welke giftige stoffen kunnen opleveren ongeacht of het om bruikbare stoffen of om afval gaat. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou dergelijke regeling een te complex en praktisch onbeheersbaar geheel vormen gezien naar gelang van het geval verschillende ministeriële departementen ter zake bevoegd zijn. Bovendien zou giftige afval een groter gevaar met zich brengen dan andere giftige stoffen, welke uit hoofde van hun subjectieve waarde met meer zorg worden bewaard.

.../...

Gezien de praktische moeilijkheid om van nu af aan reeds te omschrijven wat voor de toepassing van de ontworpen wet onder giftige afval moet worden verstaan, achten de stellers van het ontwerp het verkieselijk aan de Koning de taak op te dragen een lijst op te stellen van de stoffen, welke voor de toepassing van de ontworpen wet als giftige afval worden aangemerkt.

Om op die lijst van de giftige afval te worden opgenomen, moeten de stoffen aan de volgende criteria voldoen :

1) het moeten giftige produkten zijn; zij moeten afkomstig zijn van nijverheids-, handels-, landbouw-, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteiten;

2) het moeten bovendien "niet-gebruikte of onbruikbare produkten" zijn, in de ruimste betekenis; zij begrijpen dus onder meer "de bijprodukten, afkomstig van de opgesomde activiteiten en de voorraden, hetzij van de grondstoffen zelf, hetzij van producten welke overgebleven zijn na de uitvoering van deze activiteiten".

"Onder voorbehoud van de beperking vervat in hetzelfde eerste lid, wat de herkomst van de afval en overschotten betreft, beschikt de Koning over de meest uitgebreide bevoegdheid om de giftige afval te bepalen, onder meer door een verwijzing naar de giftige stoffen die zij bevatten en zelfs naar de activiteit waarvan zij het resultaat zijn", aldus de memorie van toelichting.

*

* *

.../...

Artikel 1

Het zinsdeel van artikel 1, eerste lid, dat aan de Koning de loutere mogelijkheid biedt om, bij het opstellen van giftige afval, de Hoge Gezondheidsraad te raadplegen, is niet normatief en dient derhalve te worden weggelaten.

Ingevolge het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk een algemene regeling de toepassing van een bijzondere regeling onverlet laat, valt de radioactieve afval, dat het voorwerp uitmaakt van de bijzondere wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, aldus buiten het toepassingsgebied van onderhavig ontwerp dat een meer algemene regeling van de giftige afval nastreeft.

Artikel 1, tweede lid, dat er enkel toe strekt deze concrete toepassing van eerdervermeld rechtsbeginsel te bevestigen, is derhalve overbodig en mag worden weggelaten.

Artikelen 2 en 3.

Naar luid van artikel 2, eerste lid, is het achterlaten van giftige afval verboden. Het begrip "achterlaten" is hier gebezigd met de betekenis welke bij artikel 552, 1°, van het Strafwetboek daaraan wordt gegeven.

.../...

In tegenstelling met deze strafbepaling, naar luid waarvan alleen gestraft worden zij die voorwerpen op de openbare weg neerwerpen, plaatsen of achterlaten, die door hun val of door ongezonde uitwasemingen kunnen schaden, verbiedt het ontwerp het achterlaten van giftige afval, niet alleen op de openbare weg, doch eender waar ook.

Naar luid van artikel 2, tweede lid, zijn, behoudens vergunning, verboden, de verkoop en het te koop stellen, de verwerving en de afstand, onder bezwarende of kosteloze titel, het bezit, het opslaan, de transformatie, de vernietiging, de neutralisering en de wegwerking van giftige afval, hetgeen erop neerkomt dat de hier opgesomde verrichtingen aan vergunning worden onderworpen, en dat het stellen van die handelingen zonder vergunning of buiten de perken, welke aan die vergunning is gesteld, strafbaar is.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar wordt hier met het bezit niet de rechtstoestand bedoeld welke in het burgerlijk recht onder die benaming bekend is doch wel de louter feitelijke toestand van giftige afval voorhanden te houden, krachtens welke titel dit ook moge gebeuren. Derhalve wordt voorgesteld "het bezit" door "het voorhanden houden" te vervangen.

In verband met de andere aan vergunning onderworpen handelingen verstrekt de gemachtigde ambtenaar nog volgende toelichting :

Met transformatie wordt de behandeling bedoeld, welke aan de giftige afval enkel zijn hinderlijke of ge-

.../...

vaarlijke aard ontneemt, doch hem zijn eventuele economische nuttigheid laat behouden.

Onder "vernietiging" moet worden verstaan een ontbinding van de stof zelf, hetgeen gewoonlijk door verbranding wordt nagestreefd.

De neutralisering bestaat erin dat de giftige afval met chemische of fysische middelen ter plaatse voor de omgeving onschadelijk wordt gemaakt.

Met de wegwerking wordt bedoeld dat de afval zonder enige behandeling naar een andere plaats wordt overgebracht, waar hij geen gevaar meer oplevert.

Deze definities mogen evenwel niet te absoluut worden genomen, te meer daar bepaalde van die handelingen wel eens, hetzij gelijktijdig, hetzij opeenvolgend, worden uitgevoerd, bij zover dat de hier toegelichte begrippen in de praktijk elkander vaak zullen overlappen.

Artikel 3 kent de Koning de bevoegdheid toe een regeling te treffen betreffende het vervoer, de invoer, de uitvoer en de doorvoer van de giftige afval. Volgens de memorie van toelichting werd de voorkeur aan deze wijze van handelen gegeven omdat het niet mogelijk is op die gebieden verbodsbepalingen op te stellen zonder gevaar te lopen in strijd te komen met de internationale akkoorden (Benelux) waartoe België is toegetreden.

.../...

Voor de giftige afval, welke onder de toepassing van die akkoorden valt, zal de Koning naar gelang van het geval met inachtneming van deze, ofwel veiligheidsmaatregelen voorschrijven, ofwel wanneer die reeds bij eerdervermelde akkoorden zijn gepreciseerd, zich van ieder regelend optreden onthouden.

Voor de giftige afval welke niet onder genoemde akkoorden valt, kan de Koning -aldus de memorie van toelichting- een regeling instellen die even streng is als die bedoeld in artikel 2.

Volgens dezelfde memorie van toelichting is de lijst van de in de artikelen 2 en 3 voorziene verrichtingen niet beperkend maar beoogt zij elke behandeling die de giftige afval kan ondergaan, zo bijvoorbeeld dekken de begrippen vervoer en doorvoer de verrichtingen van overlading, die in beide gevallen zouden nodig zijn. Dit komt zeker niet tot uiting in de tekst van deze artikelen. Wellicht is de bedoeling dat de bepalingen niet te letterlijk moeten worden geïnterpreteerd. De bepalingen alsmede de memorie van toelichting zouden deze bedoeling duidelijk moeten weergeven.

Luidens artikel 14, 1°, in fine, worden de personen gestraft, die zich schuldig hebben gemaakt aan inbreuk op de bepalingen ... van de krachtens de artikelen 3 en 4 verleende vergunningen.

.../...

Hieruit moet de bedoeling worden afgeleid dat de Koning ook de in artikel 3 opgesomde verrichtingen, dit zijn het vervoer, de invoer, de uitvoer en de doorvoer van giftige afval, aan vergunning kan onderwerpen.

In dat geval dient het artikel te worden aangevuld met volgende bepaling : "Hij kan die verrichtingen aan vergunning onderwerpen" en moet artikel 4 worden gewijzigd als volgt : "... om de in de artikelen 2 en 3 bedoelde vergunningen af te leveren ...".

De artikelen 2 en 3 leggen aldus drie beginselen vast, waarop de hele wetgeving stoelt :

- het is verboden giftige afval achter te laten (artikel 2, eerste lid);
- er is vergunning nodig voor de verkoop enz. van giftige afval (tweede lid);
- het vervoer, de in-, uit- en doorvoer van giftige afval is onderworpen aan een regeling, welke door de Koning wordt bepaald.

Wellicht is het in die omstandigheden wenselijk deze drie beginselen in drie onderscheiden artikelen onder te brengen. In dat geval dienen de volgende artikelen te worden vernummerd.

Artikel 4.

In het eerste lid van artikel 4 schrijve men :

"De Koning wijst de overheden aan, die bevoegd zijn om de in de voorgaande artikelen bedoelde vergun-

ningen af te leveren; Hij bepaalt de procedureregels welke bij het aanvragen en het verlenen van die vergunningen moeten worden nageleefd en de voorwaarden waaronder de vergunningen worden toegekend".

Luidens artikel 4, tweede lid, tweede zin, kan de overheid, die bevoegd is de vergunning af te leveren, steeds de verleende vergunning schorsen of intrekken, enz. Zoals die bepaling door de gemachtigde ambtenaar is toegelicht, beoogt zij twee uiteenlopende gevallen te regelen :

- het geval waarbij ingevolge fout vanwege de vergunninghouder (niet inachtneming van de algemene of bijzondere voorwaarden, waaronder de vergunning is afgeleverd) de vergunning moet worden geschorst of ingetrokken, ofwel de opgelegde voorwaarden moeten worden gewijzigd of nieuwe voorwaarden daaraan toegevoegd;

- het geval waarbij die maatregelen moeten worden genomen enkel en alleen met het oog op de veiligheid en de gezondheid en zonder dat de vergunninghouder enige fout treft.

Deze dubbele bezorgdheid zou in de tekst beter tot uiting komen indien de tweede zin van het tweede lid zou aanvangen als volgt :

"Zij kan steeds, wanneer daartoe gewichtige motieven voorhanden zijn of wanneer de voorgeschreven voorwaarden niet worden nageleefd, de verleende vergunning ... (verder zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 5.

Ten einde de overeenstemming te behouden tussen artikel 2 en artikel 5, verdient het aanbeveling de techniek van de "wegwerking" naast "vernietiging" en "neutralisering" te vermelden. Dezelfde opmerking geldt insgelijks voor de artikelen 6, 7 en 9.

Artikel 6.

Uit de samenlezing van de artikelen 5 en 6, eerste lid, moet de vernietiging of de neutralisering van de giftige afval, voortgebracht door een nijverheids-, handels-, landbouw-, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit door de zorgen en op kosten van de persoon, die deze activiteit uitoefent, plaats hebben, hetzij bij de voortbrenger, hetzij in daartoe erkende centra, hetzij in de officiële centra.

Naar luid van artikel 6, derde lid, richt de Koning de officiële centra op, stelt Hij hun statuten vast en regelt hun financiering.

Hoewel deze bepaling de indruk wekt dat de bedoeling zou zijn de officiële centra als publiekrechtelijke instellingen op te richten, blijft hier-

.../...

omtrent twijfel bestaan, te meer daar, herhaald aandringen om duidelijker informatie ten spijt, de gemachtigde ambtenaar het antwoord op deze vraag schuldig is gebleven.

Gezien de rechtspersoonlijkheid slechts door of krachtens een wet kan worden toegekend, dient het wetsontwerp op dat stuk te worden aangevuld.

Het wetsontwerp gaat bovendien stilzwijgend de vraag voorbij op welke wijze de kosten van de vernietiging of de neutralisering worden geïnd wanneer een van die verrichtingen in een centrum werd uitgevoerd.

Deze leemte kan worden verholpen door aan artikel 6, eerste lid, een zin toe te voegen, waarvoor volgende redactie in overweging wordt gegeven :

"De voortbrenger is ertoe gehouden de kosten te vergoeden op vertoon van een staat begroot en invorderbaar verklaard door de beslagrechter".

.../...

Artikelen 7, 8 en 9.

De artikelen 7, 8 en 9 verlenen aan de provinciegouverneurs en aan de burgemeesters zeer ruime bevoegdheden met het oog op de naleving van de wet en van de uitvoeringsbesluiten.

Gezien artikel 9 rechtstreeks aansluit met het bepaalde in artikel 7, dienen de artikelen 8 en 9 onderling van plaats te verwisselen. Ze zullen hierna dan ook in die volgorde worden onderzocht.

In verband met artikel 7, derde lid, naar luid waarvan de kosten van vernietiging of neutralisering met inbegrip van de eventuele identificatie- en vervoerkosten, ten laste van de verantwoordelijke persoon zijn, verklaart de gemachtigde ambtenaar dat in voorkomend geval in die kosten ook de kosten van verpakking begrepen zijn. Dit zou in de tekst kunnen verduidelijkt worden door na "identificatie-" "verpakking-" in te voegen.

Gezien net zoals bij artikel 6, eerste lid, het wetsontwerp ook hier de wijze van inning van de in artikel 7 bedoelde kosten stilzwijgend voorbijgaat, verdient het aanbeveling artikel 7, derde lid, aan te vullen met een volzin, waarvoor volgende redactie in overweging wordt gegeven :

"Deze persoon is ertoe gehouden de kosten te vergoeden op vertoon van een staat begroot en invorderbaar verklaard door de beslagrechter".

.../...

Naar luid van artikel 8, eerste lid, kunnen de gouverneur van de provincie en de burgemeester van de gemeente waar de giftige afval wordt aangetroffen,die een ernstige bedreiging vormt, de overbrenging ervan bevelen. Deze volzin zou best aangevuld worden met de woorden : "naar een door hen aangewezen plaats".

Betreffende de opeising, welke de gouverneur van de provincie en de burgemeester van de gemeente waar de giftige afval wordt aangetroffen, krachtens artikel 8, tweede lid, en artikel 9, kunnen doen, verklaart de Minister in de brief, welke hij op 26 maart 1973 aan het Auditoraat heeft gericht, dat artikel 8 sterk geïnspireerd is door artikel 10 van de wet van 28 mei 1956 betreffende de springstoffen en dat de uitleg die aan het begrip "opeising" moet worden gegeven, dezelfde is als die welke voor de wet van 28 mei 1956 geldt.

Artikel 9 bepaalt dat de provinciegouverneur in bepaalde gevallen kan overgaan of laten overgaan tot opeising van de installaties die nodig zijn om de vernietiging of neutralisering van de giftige afval te verzekeren.

Onder het begrip "installaties" -aldus de Minister in bovenvermelde brief - moet verstaan worden niet alleen de inrichting met de apparatuur maar ook de diensten, welke onontbeerlijk zijn om die installatie te laten functioneren.

.../...

Met de woorden "laten overgaan" wordt -naar luid van dezelfde brief- bedoeld dat de gouverneur der provincie, waar de giftige afval wordt aangetroffen, het verzoek richt tot zijn ambtgenoot van de provincie, alwaar de installaties gelegen zijn, opdat deze laatste tot de opeising van bedoelde installaties zou overgaan.

Dit kan duidelijker worden weergegeven door enerzijds in artikel 9 de woorden "of laten overgaan" te schrappen en aan hetzelfde artikel volgende volzin toe te voegen :

"Wanneer deze installaties in een andere provincie gelegen zijn, richt de gouverneur van de provincie, waar de giftige afval wordt aangetroffen, zich tot zijn ambtgenoot van de provincie, waar die installaties gelegen zijn, met het verzoek deze laatste op te eisen".

Naar luid van artikel 8, derde lid, kunnen dezelfde overheden - dit zijn de gouverneur van de provincie en de burgemeester van de gemeente waar de giftige afval wordt aangetroffen - beroep doen op het leger en op de diensten van de civiele bescherming om de verwijdering en het vervoer van de giftige afval, evenals de veiligheid van die verrichtingen te verzekeren, en richten zij in dat geval de vraag daartoe aan de Minister van Landsverdediging en aan de Minister van Binnenlandse Zaken, of aan hun afgevaardigden die onverwijld de maatregelen nemen die nodig zijn.

.../...

Klaarblijkelijk is de bedoeling dat de overheden ook op de rijkswacht een beroep kunnen doen. Hoewel de rijkswacht luidens artikel 2, § 1, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht "één der krijgsmachten is", verdient het niettemin aanbeveling ze naast "het leger" uitdrukkelijk te vermelden.

De civiele bescherming staat onder het exclusief gezag van de Ministervan Binnenlandse Zaken.

Hetzelfde geldt voor de rijkswacht wanneer deze als rijkspolitie optreedt.

De vraag tot hulpverlening zal dus, naar gelang van het geval, tot de Minister van Landsverdediging of tot de Minister van Binnenlandse Zaken moeten worden gericht.en niet rechtstreeks tot de strijdkrachten of de diensten van de civiele bescherming.

De gemachtigde ambtenaar blijft het antwoord schuldig op de vraag wat onder "hun (dit is van eerdervermelde Ministers) afgevaardigden" moet worden verstaan. Wanneer hiermede enkel overheidspersonen bedoeld zijn, aan welke de Minister daartoe delegatie heeft gegeven, is hun vermelding in de tekst overbodig en verdient het aanbeveling de woorden "of aan hun afgevaardigden" te schrappen.

Naar luid van artikel 8, vierde lid, zijn de hoofden van de tussenkomende eenheden ertoe gehouden zich naar de bevelen van de gouverneur en van de burgemeester

.../...

te schikken. Volgens de gemachtigde ambtenaar ontvangen leger, rijkswacht en civiele bescherming enkel de opdrachten met aanwijzing van de te nemen veiligheidsmaatregelen vanwege de gouverneurs of de burgemeesters, doch wordt er aan de leiding en de verantwoordelijkheid van de hoofden van de eenheden geen afbreuk gedaan.

In dezelfde bepaling vervange men "de tussenkomende eenheden" door "de hulpbiedende eenheden".

Naar luid van artikel 8, vijfde lid, zijn de overbrengingskosten ten laste van degenen die in het bezit zijn van de giftige afval. Bedoeld worden hier de kosten van de weghaling op bevel van de gouverneur of de burgemeester door voertuigen met hun bestuurders die daartoe opgeëist werden door dezelfde autoriteit. Op de vraag wie instaat voor de kosten antwoordt de Minister in zijn eerdervermelde brief dat de opeisende autoriteit de overbrengingskosten vereffent met uiteraard het recht zich te keren tot de persoon die in het bezit was van de giftige afval.

Er is evenwel gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van deze bepaling, daar volgens de Nederlandse tekst "degenen die in het bezit zijn van de giftige afval", doch volgens de Franse tekst de "détenteurs", dit zijn de houders, de kosten moeten dragen.

Gezien de Nederlandse tekst de juiste bedoeling weergeeft, vervange men in de Franse tekst "détenteurs" door "possesseurs".

.../...

HOOFDSTUK II.

In het opschrift van hoofdstuk II vervange men "Toezicht" door "Controle".

Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar zijn de bepalingen opgenomen in hoofdstuk II met de wenselijke aanpassingen uit het wetsontwerp betreffende de arbeidsinspectie (Parlementaire stukken, Senaat 1971-72, nr. 406) overgenomen.

Artikel 11.

In artikel 11, 2°, schrijve men in de aanvang "overdag tussen 5 en 21 uur", en vervange men de woorden "dat ze aan hun controle zijn onderworpen" door de woorden "dat er giftige afval aanwezig is".

Het 3° van hetzelfde artikel vange men aan met de woorden "'s nachts tussen 21 en 5 uur".

In 4°, a), vervange men "de bezitters" door "de houders".

Het 4°, b), stelle men als volgt :

"b) zich zonder verplaatsing, alle documenten, stukken of bescheiden, die nuttig zijn voor het vervullen van hun opdracht, doen overleggen of opzoeken; van die documenten kennis en afschrift nemen ofwel er fotografisch of anders afschrift van doen nemen, ze tegen ontvangstbewijs in beslag nemen".

Naar luid van het 4°, c), mogen de in artikel 10 bedoelde ambtenaren en beambten bij de uitoefening van hun opdracht de inventaris opmaken van de giftige afval, zonder kosten de nodige monsters nemen voor het bepalen van de samenstelling van alle afval, in voorkomend geval van de houders van die zaken de nodige verpakkingen eisen voor het vervoer en het bewaren van de monsters.

Tegen het bezwaar als zou deze bepaling, althans wat de monsterneming betreft, niet voldoende waarborgen bieden ten aanzien van de rechten van de verdediging, voert de Minister in zijn eerdervermelde brief aan dat in de wet van 11 juli 1961 betreffende de onontbeerlijke veiligheidswaarborgen welke machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen en de recipiënten moeten bieden een identieke bepaling voorkomt (artikel 4, 2°).

De Minister wil wel aanvaarden dat het bezwaar evenwel niet helemaal van belang is ontbloot en dat er in het wetsontwerp een bepaling zou kunnen overgenomen worden die ontleend is aan de wet van 2 april 1965 waarbij de dopingpraktijk verboden wordt bij sportcompetities. Het artikel 5 van die wet is als volgt gesteld :

"§ 1. De wijze en de voorwaarden van monsterneming, evenals de inrichting en de werking der ontledingslaboratoria worden door de Koning bepaald, ...

.../...

§ 2. De kosten van monsterneming en analyse worden door de Staat gedragen ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin, behoudens wanneer deze maatregelen bevolen worden door de gerechtelijke overheden, in welk geval de gewone regels van het tarief in strafzaken toepasselijk zijn".

Een dergelijke wetsbepaling - aldus de Minister - laat aan de Koning toe de monsterneming zodanig te organiseren dat een tegenonderzoek, verricht door een deskundige aangesteld door de verdediging, mogelijk wordt.

De taak zodanige regeling voor te schrijven wordt evenwel meestal aan de Koning toevertrouwd.

Hiertoe kan men in onderhavig geval volstaan met aan artikel 11, 4°, c), de volgende volzin toe te voegen : "De Koning bepaalt de wijze waarop en de voorwwarden waaronder monsters worden genomen alsmede de organisatie en de werking van de voor de analyse ervan erkende laboratoria".

Artikel 12.

In artikel 12, 1°, schrappe men het voorzetsel "om".

Naar luid van artikel 12, 2°, hebben de in artikel 10 bedoelde ambtenaren en beambten het recht voor de overtreder een termijn te bepalen om hem toe te laten zich in orde te stellen. De overtreder zal zodoende de straf kunnen ontkomen.

.../...

Deze bepaling is ingegeven, aldus de gemachtigde ambtenaar, door de bezorgdheid op deze wijze de verbintenis na te leven welke door België bij de I.A.O.-Conventie nr. 81 te Genève, inzonderheid bij de artikelen 13 en 17, is aangegaan.

In artikel 12, 3°, vervange men de woorden "zelfs indien de eigendom ervan bij derden berust" door de woorden "zelfs indien de houder niet de eigenaar is".

Artikel 13.

Artikel 13 naar luid waarvan de in artikel 10 bedoelde ambtenaren en beambten, in de uitoefening van hun ambt, de bijstand van de gemeentepolitie en van de rijkswacht kunnen vorderen, dient tot de gouverneur van de provincie en de burgemeester van de gemeente waar de giftige afval wordt aangetroffen, te worden uitgebreid.

HOOFDSTUK III.

In de inleidende zin van artikel 14 wordt op de overtredingen welke in datzelfde artikel nader worden omschreven, naast een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar een geldboete van 100 tot 25.000 fr. gesteld.

.../...

Op de vraag waarom het minimum van de geldboete hier op 100 fr. bepaald wordt, antwoordt de Minister in eerdervermelde brief :

"In strafzaken is het vaak zeer moeilijk een duidelijke lijn te trekken. Er moge verwezen worden naar het Strafwetboek zelf : artikel 420 bestraft de onvrijwillige slagen en verwondingen met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van 50 fr. tot 500 fr. of met een van die straffen alleen. Het artikel 421 daarentegen (onopzettelijk veroorzaken van arbeidsongeschiktheid door het toedienen van giftige stoffen) voorziet in een straf van acht dagen tot een jaar gevangenis en een geldboete van 26 tot 200 fr. In het tweede geval bedraagt de maximum gevangenisstraf het dubbele van het eerste geval, terwijl de geldboete daarentegen minder dan de helft beloopt. Een rechtvaardiging is hier wellicht moeilijk te geven en diezelfde moeilijkheid geldt ook voor het wetsontwerp op de giftige afval".

Hoewel in menige strafbepaling de gulden regel wordt verwaarloosd, verdient het nochtans aanbeveling, voor zover geen speciale motieven voorhanden zijn, van het gebruikelijke minimum van de geldboete voor wanbedrijven - waar trouwens het gebruikelijke minimum van de gevangenisstraf voor wanbedrijven wordt gehandhaafd - niet af te wijken.

.../...

Artikel 14.

Naar luid van artikel 14, 1°, worden aldus gestraft, de personen die zich schuldig hebben gemaakt aan inbreuk op de bepalingen van de artikelen 2 en 6, eerste lid, evenals op deze van de getroffen besluiten of van de krachtens de artikelen 3 en 4 verleende vergunningen.

Uit de vergelijking met de Franse tekst van dezelfde bepaling blijkt dat de woorden "getroffen besluiten of" niet op hun plaats staan en tot na de woorden "krachtens de artikelen 3 en 4" moeten worden verschoven.

In het 2° van hetzelfde artikel worden de personen strafbaar gesteld "die zich schuldig hebben gemaakt aan inbreuk op de maatregelen door de provinciegouverneurs en de burgemeesters genomen in uitvoering van de artikelen 8 en 9".

In verband met de vraag naar de juiste draagwijdte van artikel 14, 3°, naar luid waarvan gestraft wordt "al wie het krachtens deze wet geregelde toezicht verhindert", verklaart de Minister in zijn reeds vermelde brief :

.../...

"Deze bepaling is reeds lang ingeburgerd in het arbeidsrecht en komt onder meer voor in de arbeidswet van 16 maart 1971. Naar mijn weten heeft de Raad van State aangaande deze tekst nooit enige opmerking gemaakt. Overigens kan er geen twijfel over bestaan dat "al wie" inderdaad zeer ruim moet gezien worden : hier worden bedoeld de werkgever, zijn aangestelden, de werknemers of zelfs derden die het toezicht verhinderen".

Artikel 15.

Artikel 15 vange men aan als volgt :
"In geval van herhaling binnen drie jaar ...".

Artikel 16.

In artikel 16 naar luid waarvan de kosten van de krachtens artikel 11, 4°, c, verrichte identificatie ten laste van de veroordeelde zijn, verdient het aanbeveling insgelijks de kosten van de analyse van de monsters te vermelden.

Artikel 17.

Luidens artikel 17 is de werkgever burgerlijk (en niet burgerrechtelijk) aansprakelijk voor de betaling van de boeten waartoe zijn aangestelden of lasthebbers

.../...

zijn veroordeeld, evenals de identificatiekosten die krachtens artikel 16 te hunnen laste werden gelegd. Het lijkt aangewezen de werkgever in dat geval ook voor de gerechtskosten burgerlijk aansprakelijk te stellen.

Artikel 18.

Blijkbaar omdat artikel 15 in een eigen regeling van de herhaling voorziet, wordt bij artikel 18 de toepassing van hoofdstuk V van boek I van het Strafwetboek uitdrukkelijk uitgesloten.

Hoewel de bepaling van artikel 18 in alle sociale wetten voorkomt, mag toch niet uit het oog worden verloren dat er, artikel 15 ten spijt, nog ruimte overblijft voor de toepassing van hoofdstuk V, namelijk in geval van overtreding van de ontworpen wet, welke door een ingevolge een andere wet strafbaar feit wordt gevolgd of omgekeerd.

De woorden : "maar met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85" zijn, vermits alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek toepasselijk worden gemaakt, nutteloos en kunnen worden weggelaten.

.../...

HOOFDSTUK IV.

Artikel 20.

Artikel 20 strekt ertoe aan artikel 1 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten een 30° toe te voegen, waardoor bedoelde geldboeten ook toepasselijk zouden zijn op de werkgever die inbreuk pleegt op de bepalingen van de artikelen 2,tweede lid, en 6, eerste lid, van onderhavig wetsontwerp en van de krachtens de artikelen 3 en 4 van datzelfde ontwerp genomen besluiten en verleende vergunningen.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar oordelen de stellers van het wetsontwerp dat iedere bij artikel 14 strafbaar gestelde handeling een overtreding van een formeel verbod betreft, welke strafrechtelijk moet worden beteugeld. Hieruit blijkt dat er ter zake geen plaats is voor een administratieve geldboete welke alleen voor sociale inbreuken blijkt voorbehouden.

Er moet bovendien worden opgemerkt dat de inbreuken, bedoeld in het 30°, waarvan artikel 20 de invoeging in de wet van 30 juni 1971 nastreeft, niet strookt met de algemene gelding van die wet, welke alleen de bescherming van de werknemers op het oog heeft.

.../...

Artikel 21.

Artikel 21 strekt ertoe - met het oog op een aangepaste bestraffing van handelwijzen die de veiligheid en de openbare gezondheid, evenals die van de werknemers, in het gedrang brengen - de strafbepalingen welke bij de artikelen 2 en 4 van de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels zijn gesteld, te verzwaren.

Zodanige maatregel is volkomen vreemd aan de doelstelling van het wetsontwerp en moet derhalve het voorwerp uitmaken van een autonome wet.

Artikel 23.

Artikel 23 luidt als volgt :

"De Koning oefent de Hem krachtens de bepalingen van deze wet toegekende machten uit op voorstel van de Minister, die de Arbeid in zijn bevoegdheid heeft.

Wanneer maatregelen, te nemen in uitvoering van deze wet, gebieden betreffen die gereglementeerd zijn of kunnen worden op initiatief van andere Ministers dan deze die de Arbeid in zijn bevoegdheid heeft, vermelden deze maatregelen in hun aanhef het akkoord van de betrokken Ministers. Die maatregelen worden desgevallend gezamenlijk door de betrokken Ministers voorgesteld en door hen, ieder voor wat hem betreft, in gemeen overleg uitgevoerd".

/

De memorie van toelichting geeft hierover volgende commentaar :

"Het artikel 23 tenslotte beoogt de coördinatie der uitvoeringsmaatregelen, die onder de bevoegdheid van verschillende departementen vallen of kunnen vallen".

Bij artikel 23 zijn enkele opmerkingen te maken.

Zoals door de memorie van toelichting wordt verklaard, strekken deze bepalingen tot de coördinatie van de administratieve actie. Ze beogen "de coördinatie der uitvoeringsmaatregelen die onder de bevoegdheid van verschillende departementen vallen of kunnen vallen".

Het komt toe aan de autoriteiten die met de uitvoering van de wetten belast zijn, met name de Koning en zijn Ministers, de administratieve actie te coördineren. De formaliteiten die door het met dat doel gestelde koninklijk besluit opgelegd zijn, zijn maatregelen van inwendige orde.

Wanneer uitzonderlijk, de wetgever optreedt ter coördinatie van de administratieve actie - zoals dit bijvoorbeeld het geval is in artikel 6 van de wet van 20 juni 1921, dat het visum van de Minister van Financiën oplegt -, behouden deze bepalingen in algemene regel hun karakter van maatregelen van inwendige orde waarvan de niet-naleving geen grond tot vernietiging oplevert

.../...

(cf. arresten HOLEMANS, nr. 869, van 8 mei 1951 ; VINDEVOGEL, nr. 1016, van 10 juli 1951 ; FLAMME, nr. 1754, van 12 juli 1952, en noot HUBERLANT Charles, Rechtskundig Weekblad van 25 februari 1951, kol. 929-940 ; N.V.Compagnie d'assurances générales sur la vie en consorten, nr. 7529, van 8 januari 1960 ; VERMEULEN Paul, De rechtskracht van de kaderbesluiten en van de regelen van huishoudelijke orde in het algemeen, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1957, blz. 15-19).

Niettemin dient te worden opgemerkt dat, in zoverre het ontwerp regels stelt die ook de totstandkoming van de uitvoering van andere wetten betreffen, het ontwerp ingrijpt in de uitoefening van de bevoegdheden die de Ministers andere dan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid aan die wetten ontlenen ; in die mate worden bedoelde wetten impliciet door dit ontwerp gewijzigd. Het zou betamen die andere wetten uitdrukkelijk aan te passen, minstens in dit ontwerp aan de Koning daartoe de macht te verlenen.

Tenslotte is het ondenkbaar dat een bepaling als die van artikel 23 van het ontwerp zou worden opgenomen indien het niet medeondertekend zou zijn, niet alleen door de Minister tot wiens bevoegdheid de Arbeid behoort, doch ook door alle Ministers die de uitoefening van hun bevoegdheid aan nieuwe voorwaarden onderworpen zien.

Le projet de loi tend à mettre à la disposition du Gouvernement, sous la forme d'une loi cadre, les moyens d'action efficaces pour protéger la population contre les dangers résultant des déchets toxiques. Ainsi :

- Le Roi est chargé de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par déchets toxiques pour l'application de la loi en projet et de ses arrêtés d'exécution, et d'établir la liste des déchets auxquels s'appliquera la réglementation envisagée (article 1er, alinéa 1er) .

- Les opérations dont les déchets toxiques peuvent faire l'objet sont soumises à des règles qui n'autorisent ces opérations que pour autant que leur auteur ait obtenu l'autorisation requise (articles 2 à 4).

- La personne qui exerce une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou scientifique ayant pour conséquence la production de déchets toxiques est tenue de détruire ceux ci ou de les neutraliser à ses frais, ou de les faire détruire ou neutraliser pour son compte, soit dans son entreprise, soit dans un centre officiel créé à cette fin par le Roi, soit encore dans un centre agréé (articles 5 et 6).

- Les gouverneurs de province et les bourgmestres sont investis de pouvoirs très étendus pour éviter que des déchets toxiques ne mettent en péril la sécurité et la santé des travailleurs ou de la population (articles 7, 8 et 9).

.../...

- Il est organisé un système de surveillance de l'application de la loi habilitant les fonctionnaires qui en sont chargés à saisir en cas d'infraction-même si un tiers en est propriétaire-non seulement les déchets toxiques mais aussi les moyens de transport ayant servi à commettre l'infraction (articles 10 à 13).

- Enfin, des dispositions pénales sévères autorisent, notamment, la confiscation des déchets toxiques et des moyens de transport qui ont servi à commettre l'infraction, même s'ils n'appartiennent pas au contrevenant (articles 14 à 19).

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'exposé des motifs qui précède le présent projet de loi relève en son alinéa 3 que la loi du 26 décembre 1876 "relative à l'importation, au transport et au transit de certaines matières toxiques", qui autorisait le Gouvernement à prohiber l'importation, le transit ainsi que le transbordement dans un port belge de certaines matières toxiques , n'a plus de portée pratique à l'heure actuelle en raison de l'abrogation tant de ses dispositions pénales que de ses arrêtés d'exécution .

Or, il est généralement admis que cette loi est toujours en vigueur (voir notamment Recueil de la législation en vigueur en Belgique, 1942, Les Novelles, v° Santé publique, N°s 755 et 757, et le Répertoire pratique du droit belge, v° Hygiène publique, n° 11).

.../...

Sans doute son champ d'application se confond-il en partie avec celui de la loi subséquente du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.

En raison toutefois des différences qui existent entre les deux lois il ne saurait être soutenu que la loi de 1876 a été abrogée intégralement, de manière implicite, par la loi de 1921. Au demeurant, il convient de noter que les travaux préparatoires de la loi de 1921 ne disent mot de la loi de 1876.

S'il est vrai que les arrêtés d'exécution de la loi du 26 décembre 1876 ont été abrogés, l'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle les dispositions pénales de cette loi l'avaient été aussi, n'est exacte que dans la mesure où cette loi ne comporte plus elle-même de dispositions de cette nature.

L'article 3 de cette loi a, en effet, été abrogé expressément par l'article 3 de la loi du 20 décembre 1897 relative à la répression de la fraude en matière d'importation, d'exportation et de transit de marchandises prohibées.

Le motif invoqué pour cette abrogation dans l'exposé des motifs de la dernière loi était que l'article 3 de la loi du 26 décembre 1876 devenait sans objet eu égard à la mesure générale prévue par l'article 1er du projet qui allait devenir la loi du 20 décembre 1897 (Chambre, Documents, 1896 - 1897, p. 301).

.../...

L'article 1er susvisé s'énonce comme suit :

"Les articles 19 à 26, 28 et 30 de la loi du 6 avril 1843 sur la répression de la fraude sont applicables en cas d'importation, d'exportation ou de transit, sans déclaration, de marchandises passibles de droit ou non, qui seraient soumises à des mesures légales de contrôle ou qui seraient temporairement prohibées, pour quelque motif que ce soit, à l'entrée, à la sortie ou au transit, par toutes les frontières ou par une partie seulement de celles-ci".

Les articles de la loi du 6 avril 1843 auxquels il est fait référence contiennent des disposition pénales.

Il est permis de se demander si le législateur de 1897 était pleinement conscient que la loi de 1876 traitait d'autres matières encore que l'importation, l'exportation et le transit, les seules à être mentionnées expressément dans la "mesure générale" qui légitimait, à ses yeux, l'abrogation des dispositions pénales de 1876. Quoiqu'il en soit, on ne peut douter raisonnablement , eu égard à la déclaration précitée de l'exposé des motifs, de la volonté du législateur de faire en sorte que toutes les dispositions de la loi de 1876, y compris donc celles qui n'avaient pas trait à l'importation, à l'exportation ou au transit, restent assorties de sanctions pénales, et ce par l'effet de la "mesure générale" de l'article 1er de la loi de 1897. Ce raisonnement se heurte toutefois à une difficulté de technique juridique : les dispositions pénales auxquelles l'article 1er fait référence sont prévues spécifiquement pour les infractions en matière de fraude ; leur application à des infractions -voir l'article 1er de la loi de 1876- en matière de destruction de déchets toxiques ou d'abandon de tels déchets sur le sol ou dans

.../...

fleuves et rivières est chose difficile, -voire impossible pour certaines d'entre elles.

Si l'abrogation de l'article 3 de la loi de 1876 n'a pas eu pour effet de soustraire l'infraction aux dispositions de la loi à toute sanction pénale, l'application des sanctions pénales -nouvelles- pose de délicats problèmes de technique juridique étant donné que ces sanctions n'étaient, à l'origine, pas conçues en fonction de tous les objectifs de la loi de 1876.

Le problème s'est encore compliqué, la loi du 6 avril 1843 ayant, de même que celle du 20 décembre 1897, fait l'objet d'une disposition abrogatoire comme prévue par l'article 168, § 2, de l'arrêté royal n° 75 du 30 novembre 1939 portant règlement général pour la douane ; cet arrêté royal a été ratifié par la loi du 16 juin 1947 portant confirmation des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 1er mai 1939 et en vertu de la loi du 10 juin 1937.

La disposition abrogatoire que comporte cet arrêté royal est toutefois ainsi formulée : "Lorsque les titres Ier à XVI seront tous en vigueur, cesseront immédiatement d'être applicables en matière de douane : ...".

Or, les titres I à XVI susvisés ne sont toujours pas en vigueur ; aux termes de l'article 168, § 1er, de l'arrêté royal précité un arrêté royal fixera la date de

.../...

leur "entrée en vigueur", et, à la connaissance du Conseil d'Etat, un tel arrêté royal n'est pas encore intervenu à ce jour. A supposer même qu'il le fût, les lois des 6 avril 1843 et 20 décembre 1897 devraient être réputées toujours en vigueur en tant qu'elles visent la loi du 26 décembre 1876 : l'abrogation de celle-ci ne vaut -voir la disposition abrogatoire reproduite ci-dessus- qu'en matière de douanes, et la loi du 10 décembre 1876 n'est pas une loi de douane mais une loi de santé publique ainsi qu'en témoignent son article 1er et son exposé des motifs.

Il n'y a donc pas lieu de tenir compte de la disposition abrogatoire de l'arrêté royal n° 75 du 30 novembre 1939. C'est dire que la situation est toujours ce qu'elle était avant cet arrêté royal ; elle peut se résumer comme suit :

1) Les infractions aux dispositions de la loi du 26 décembre 1876 qui ont trait à l'importation, au transit et à l'exportation de matières toxiques sont sans nul doute encore pénalement sanctionnées à ce jour ; conformément à l'article 1er de la loi du 20 décembre 1897, ces sanctions pénales sont définies aux articles 19 à 26, 28 et 30 de la loi du 6 avril 1843.

2) Les infractions aux dispositions de la loi du 26 décembre 1876 qui ont trait à d'autres objets que l'importation, le transit et l'exportation, sont vraisemblablement

.../...

toujours pénalement sanctionnées, et ce de la même manière que les infractions aux dispositions visées au 1);l'application des dispositions pénales en vigueur peut toutefois susciter des problèmes de technique juridique.

Affirmer, comme le fait l'exposé des motifs du présent projet, que les dispositions pénales de la loi du 26 décembre 1876 sont abrogées, est dès lors inexact, tout au moins en partie.

Aussi, le Ministre, qui souscrit à cette manière de voir, estime-t-il qu'une mise au point de l'exposé des motifs peut être envisagée afin de ne pas induire le Parlement en erreur.

2. L'article 1er, alinéa 1er, définit le champ d'application de la loi en projet comme suit :

"Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par "déchets toxiques" des produits non utilisés ou non utilisables, les résidus et déchets résultant d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou scientifique et dont la liste est établie par le Roi, qui peut consulter à ce sujet le Conseil supérieur d'hygiène publique".

L'exposé des motifs consacre à cette disposition le commentaire suivant :

.../...

"L'objectif poursuivi n'est pas de réglementer l'utilisation de matières premières qui présentent un caractère toxique mais de se prémunir contre les périls que présentent pour la santé de tous les déchets provenant de certaines activités humaines".

Il n'est donc pas envisagé d'instaurer une réglementation générale en matière de protection contre les dangers que les substances toxiques, qu'il s'agisse de matières utilisables ou de déchets, peuvent présenter. Selon le fonctionnaire délégué, une telle réglementation serait par trop complexe et pratiquement incontrôlable puisque plusieurs départements ministériels seraient compétents, selon le cas. Les déchets toxiques présenteraient d'ailleurs un danger plus considérable que d'autres matières toxiques, qui sont conservées avec plus de soin en raison de leur valeur subjective.

Devant la difficulté pratique à définir, dès à présent, ce qu'il faut entendre par déchets toxiques pour l'application de la loi en projet, les auteurs de celle-ci ont jugé préférable de charger le Roi du soin d'établir une liste des matières qui seront réputées toxiques pour l'application de la loi.

Pour être portées sur la liste des déchets toxiques, il faut que les matières répondent aux critères ci-après :

1) les produits doivent être toxiques et provenir d'activités industrielles, commerciales, agricoles, artisanales ou scientifiques ;

.../...

2) il doit s'agir de produits "non utilisés ou non utilisables" au sens le plus large, ce qui inclut, notamment, "les sous-produits provenant des activités énumérées et les stocks, soit de matières premières, soit de produits subsistant après l'exercice de ces activités".

"Sous réserve de la limitation énoncée par ce même alinéa 1er quant à la provenance des déchets et résidus" déclare l'exposé des motifs, "le Roi dispose des pouvoirs les plus larges pour déterminer les déchets toxiques notamment par référence aux matières toxiques qu'ils contiennent et même à l'activité dont il sont la résultante".

*

* *

Article 1er.

Le membre de phrase de l'article 1er, alinéa 1er, qui permet au Roi de consulter le Conseil supérieur d'hygiène publique pour l'établissement de la liste des déchets toxiques, est dépourvu de toute portée normative et doit, dès lors, être omis.

En vertu du principe général de droit selon lequel une réglementation générale ne préjudicie pas à l'application d'une réglementation particulière, les déchets radioactifs, qui font l'objet de la loi particulière du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers

.../...

résultant des radiations ionisantes, sont exclus du champ d'application de la loi en projet, cette dernière ayant en vue une réglementation plus générale des déchets toxiques.

L'article 1er, alinéa 2, qui ne fait que confirmer l'application concrète dudit principe de droit, est dès lors superflu et peut être supprimé.

Articles 2 et 3.

L'article 2, alinéa 1er, interdit l'abandon de déchets toxiques. La notion d'abandon est utilisée ici dans le sens que lui attribue l'article 552, 1°, du Code pénal.

A la différence de cette disposition pénale, qui ne frappe que ceux qui auront jeté, exposé ou abandonné sur la voie publique des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres, le projet interdit l'abandon de déchets toxiques non seulement sur la voie publique mais en tout endroit généralement quelconque.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, sont interdits, sauf autorisation, l'offre en vente et la vente, l'acquisition et la cession à titre onéreux ou à titre gratuit, la détention, le dépôt, la transformation, la destruction, la neutralisation et l'élimination de déchets toxiques, ce qui revient à soumettre les opérations mentionnées à autorisation et à rendre passible de peines celui qui les accomplit sans autorisation ou en transgressant les limites fixées par cette dernière.

.../...

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, la "détention" s'entend non pas de la situation juridique que le droit civil qualifie de possession mais de la situation de pur fait dans laquelle quelqu'un détient des déchets toxiques à quelque titre que ce soit. Il est dès lors proposé de remplacer, dans la version néerlandaise, le terme "bezit" par "het voorhanden houden".

A propos des autres opérations soumises à autorisation, le fonctionnaire délégué a fourni les précisions suivantes :

La "transformation" vise l'opération qui dépouille les déchets toxiques de leur caractère incommode ou dangereux tout en leur conservant leur utilité économique éventuelle.

La "destruction" s'entend de la désagrégation de la matière elle-même, généralement par voie de combustion.

La "neutralisation" des déchets toxiques consiste à les rendre, sur place, inoffensifs pour l'environnement par la mise en oeuvre de procédés chimiques ou physiques.

Enfin, l'"élimination" vise le transfert des déchets, sans leur faire subir de traitement, en un endroit où ils ne présentent plus de danger.

Attacher à ces définitions une valeur trop absolue serait toutefois erroné, d'autant plus que certaines de ces opérations seront parfois exécutées soit simultanément soit successivement, tant et si bien qu'il ne sera pas rare, dans la pratique, que les notions qui viennent d'être précisées se chevauchent.

.../...

L'article 3 confère au Roi le pouvoir de régler le transport, l'importation, l'exportation et le transit des déchets toxiques. Si on a préféré procéder de la sorte c'est, selon l'exposé des motifs, parce qu'il n'était pas possible d'énoncer dans ces domaines des interdictions sans risquer d'aller à l'encontre d'accords internationaux (Bénélux) auxquels la Belgique a souscrit.

En ce qui concerne les déchets toxiques qui tombent sous l'application de tels accords, le Roi devra, selon le cas, ou bien prescrire des mesures de sécurité dans le respect desdits accords soit, si ces mesures sont déjà précisées par ceux-ci, s'abstenir de toute action réglementaire.

A l'égard des déchets toxiques non régis par ces accords, le Roi pourra -pour reprendre les termes de l'exposé des motifs- "instaurer une réglementation aussi sévère que celle prévue à l'article 2".

L'exposé des motifs ajoute que la liste des opérations visées aux articles 2 et 3 n'est pas limitative mais entend couvrir tout traitement que les déchets toxiques pourraient subir. Ainsi, par exemple, les notions de transport et même de transit recouvrent les opérations de transbordement qui pourraient s'avérer nécessaires dans ces deux cas. Cette précision ne ressort nullement du texte des articles. On entend sans doute éviter une interprétation trop littérale des dispositions. Cette intention devrait être exprimée clairement dans le texte et dans l'exposé des motifs.

.../...

L'article 14, 1°, in fine, punit les personnes qui se sont rendues coupables d'infractions aux dispositions ... des autorisations accordées en vertu des articles 3 et 4.

Il y a lieu d'inférer de là que l'on entend également autoriser le Roi à soumettre à autorisation les opérations énumérées à l'article 3, c'est-à-dire le transport, l'importation, l'exportation et le transit de déchets toxiques.

Dans ce cas, il y a lieu de compléter l'article 3 par la disposition suivante : "Il peut soumettre ces opérations à autorisation" et de modifier l'article 4 comme suit : "... à délivrer les autorisations visées aux articles 2 et 3 ...".

Les articles 2 et 3 posent ainsi les trois principes de base de toute la législation :

- l'abandon de déchets toxiques est interdit (article 2, alinéa 1er) ;
- l'offre en vente, la vente, etc. de déchets toxiques sont soumis à autorisation (alinéa 2) ;
- le transport, l'importation, l'exportation et le transit de déchets toxiques sont régis par des règles déterminées par le Roi.

.../...

Un article distinct pourrait donc être avantageusement consacré à chacun de ces principes, auquel cas les articles suivants devraient changer de numéro d'ordre.

Article 4.

A l'alinéa 1er de l'article 4, il est proposé d'écrire :

"Le Roi désigne les autorités compétentes pour délivrer les autorisations visées aux articles précédents ; Il détermine les modalités de la procédure à respecter pour la demande et pour la délivrance de ces autorisations ainsi que les conditions d'octroi de celles-ci".

Aux termes de l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase, l'autorité habilitée à délivrer les autorisations peut toujours suspendre, retirer etc. l'autorisation accordée. Telle que l'a précisée le fonctionnaire délégué, cette disposition vise à régler deux cas différents, à savoir :

-le cas où le titulaire de l'autorisation s'étant rendu coupable d'une faute (inobservation des conditions générales ou particulières de l'autorisation), il y a lieu de retirer ou de suspendre celle-ci, soit de modifier les conditions imposées ou d'y ajouter de nouvelles ;

-le cas où ces mesures s'imposent dans le but exclusif de sauvegarder la sécurité et la salubrité publiques, sans qu'aucune faute ne puisse être imputée au titulaire.

.../...

Ce double souci se dégagerait plus clairement du texte si la deuxième phrase de l'alinéa 2 débutait comme suit :

"Elle peut toujours, s'il existe des motifs graves ou si les conditions imposées ne sont pas observées, retirer ou suspendre .., (la suite comme au projet)".

Article 5.

Pour assurer la concordance entre l'article 2 et l'article 5, il conviendrait de mentionner, outre les procédés de la destruction et de la neutralisation, celui de l'élimination. Cette observation vaut aussi pour les articles 6, 7 et 9.

Article 6.

Il résulte de la combinaison des articles 5 et 6, alinéa 1er, que la destruction ou la neutralisation de déchets toxiques provenant d'une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou scientifique doit s'effectuer par les soins et aux frais de celui qui exerce cette activité, soit chez le producteur, soit dans des centres agréés à cet effet, soit dans les centres officiels.

Aux termes de l'article 6, alinéa 3, le Roi crée des centres officiels, arrête leurs statuts et règle leur mode de financement.

.../...

Bien que cette disposition donne à penser que l'on envisage la création de centres officiels ayant le caractère d'établissements de droit public, un doute subsiste à cet égard, d'autant plus que le fonctionnaire délégué, en dépit des insistances du Conseil d'Etat, est resté en défaut de fournir des renseignements plus précis.

La personnalité civile ne pouvant être attribuée que par ou en vertu d'une loi, il y a lieu de compléter le projet de loi sur ce point.

Le projet d'autre part, est muet sur les modalités du recouvrement des frais de destruction ou de neutralisation lorsqu'une de ces opérations a eu lieu dans un centre.

Pour combler cette lacune, on pourrait ajouter à l'article 6, alinéa 1er, une phrase rédigée comme suit :

"Le producteur est tenu de liquider les frais sur présentation d'un état taxé et déclaré recouvrable par le juge des saisies".

Articles 7, 8 et 9.

Les articles 7, 8 et 9 confèrent aux gouverneurs de province et aux bourgmestres des pouvoirs fort étendus pour assurer le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

.../...

L'article 9 s'inscrivant dans le prolongement direct de l'article 7, il convient d'intervertir les articles 8 et 9. C'est dans l'ordre ainsi rectifié que ces articles seront examinés ci-après.

A propos de l'article 7, alinéa 3, aux termes duquel les frais de destruction ou de neutralisation, en ce compris les frais éventuels d'identification et de transport, sont à la charge de la personne responsable, le fonctionnaire délégué a déclaré que ces frais comprendront aussi, le cas échéant, les frais d'emballage. Cette précision pourrait être apportée dans le texte par l'insertion des mots "d'emballage" à la suite des mots "identification".

Le projet, tout comme il a été observé au sujet de l'article 6, alinéa 1er, passe sous silence le mode de recouvrement des frais visés à l'article 7. On complétera donc l'article 7, alinéa 3, par une phrase, rédigée comme suit :

"Cette personne est tenue de rembourser les frais sur présentation d'un état taxé et déclaré recouvrables par le juge des saisies".

Aux termes de l'article 8, alinéa 1er, le gouverneur de la province et le bourgmestre de la commune où se trouvent des déchets toxiques qui risquent de constituer une menace grave peuvent en ordonner le transfert. La phrase gagnerait à être complétée par les mot "en un endroit désigné par eux".

.../...

Concernant la réquisition à laquelle le gouverneur de la province et le bourgmestre de la commune où se trouvent les déchets toxiques peuvent procéder en vertu de l'article 8, alinéa 2,et de l'article 9, le ministre déclare, dans une lettre adressée à l'auditorat le 26 mars 1973, que l'article 8 est largement inspiré de l'article 10 de la loi du 28 ami 1956 sur les substances explosives et que la notion de réquisition a en l'espèce, une portée identique à celle qui lui est attribuée pour l'application de cette loi.

L'article 9 prévoit que, dans certains cas, le gouverneur de province peut réquisitionner ou faire réquisitionner les installations indispensables pour assurer la destruction ou la neutralisation des déchets toxiques.

La notion d'"installations" -ainsi déclare le ministre dans la lettre précitée- s'entend non seulement des installations proprement dites et leur appareillage mais aussi des services indispensables à leur fonctionnement.

Selon la même lettre, les mots "faire réquisitionner" signifient que le gouverneur de la province où se trouvent les déchets toxiques adressera à son collègue de la province où se situent ces installations une demande l'invitant à procéder à la réquisition de celles-ci.

.../...

Cette intention serait exprimée avec plus de clarté si l'on supprimait, à l'article 9, les mots "ou faire réquisitionner" et si l'on ajoutait à cet article une phrase ainsi conçue :

"Lorsque les installations sont situées dans une autre province, le gouverneur de la province où se trouvent les déchets toxiques adresse à son collègue de la première province une demande l'invitant à réquisitionner ces installations".

Aux termes de l'article 8, alinéa 3, les mêmes autorités, c'est-à-dire le gouverneur de la province et le bourgmestre de la commune où se trouvent les déchets toxiques, peuvent faire appel aux forces armées et aux services de la protection civile pour assurer l'enlèvement et le transport des déchets toxiques ainsi que la sécurité de ces opérations ; dans ce cas, ils en adressent la demande au Ministre de la Défense nationale et au Ministre de l'Intérieur, ou à leurs délégués, qui prennent immédiatement les mesures qui s'imposent.

Dans l'esprit du Gouvernement les autorités pourront manifestement aussi faire appel à la gendarmerie. Bien qu'aux termes de l'article 2, § 1er, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie celle-ci constitue "une des forces armées", il apparaît recommandé de la mentionner expressément à côté de l'armée.

La protection civile relève de l'autorité exclusive du Ministre de l'Intérieur.

.../...

Il en va de même pour la gendarmerie, lorsqu'elle agit au titre de police du Royaume.

La demande d'assistance devra, dès lors, être adressée selon le cas, au Ministre de la Défense nationale ou au Ministre de l'Intérieur, et non pas directement aux forces armées ou aux services de la protection civile.

A la question tendant à savoir ce qu'il faut entendre par "leurs délégués" (c'est-à-dire les délégués des ministres précités) le fonctionnaire compétent n'a pas apporté de réponse. Au cas où seraient simplement visées les autorités auxquelles le Ministre a donné délégation à cette fin, il est inutile d'en faire mention dans le texte, les termes "ou à leurs délégués" pouvant, dès lors, être supprimés.

Aux termes de l'article 8, alinéa 4, les chefs des unités intervenantes sont tenus de se conformer aux ordres du gouverneur et du bourgmestre. Selon le fonctionnaire délégué, les gouverneurs ou les bourgmestres se borneront à indiquer à l'armée, à la gendarmerie et à la protection civile, tout en spécifiant les mesures de sécurité à prendre, les missions qu'elles auront à remplir, sans qu'il soit en rien préjudicié au commandement et à la responsabilité incombant aux chefs des unités.

Dans la même disposition, mieux vaudrait dire "unités qui prêtent leur assistance" que "unités intervenantes".

.../...

L'article 8, alinéa 5, dispose que les frais de transfert sont à charge des détenteurs des déchets toxiques. Il s'agit ici des frais afférents à l'enlèvement des déchets, sur ordre du gouverneur ou du bourgmestre, par des véhicules, spécialement réquisitionnés à cette fin, avec leurs conducteurs, par la même autorité. A la question de savoir par qui ces frais de transfert seront supportés, le Ministre répond, dans sa lettre précitée, qu'ils seront liquidés par l'autorité qui réquisitionne, avec bien entendu, faculté pour celle-ci, de se retourner contre le possesseur des déchets toxiques.

Il y a toutefois discordance entre les versions française et néerlandaise de cette disposition : selon la première, les frais seront supportés par les "détenteurs" c'est-à-dire par les personnes qui détiennent les déchets toxiques, selon la seconde, ils le seront par les personnes qui sont en "possession" de ces déchets.

Comme c'est la version néerlandaise qui traduit l'intention exacte du Gouvernement, il y a lieu, dans la version française, de remplacer le terme "détenteurs" par le mot "possesseurs".

CHAPITRE II.

Dans l'intitulé du chapitre II, on remplacera "Surveillance" par "Contrôle".

.../...

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les dispositions figurant au chapitre II sont reprises, avec les adaptations qui s'imposent, au projet de loi relatif à l'inspection du travail (Doc. parl. Sénat 1971-1972, n° 406).

Article 11.

A l'article 11, 2°, il convient d'écrire, au début, "le jour entre 5 et 21 heures", et de remplacer les mots "qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis à leur contrôle" par les mots "où la présence de déchets toxiques peut raisonnablement être présumée ".

Le 3° du même article devrait débuter par les mots "la nuit, entre 21 et 5 heures".

Au 4°, a), version néerlandaise, on remplacera les mots "de bezitters" par les mots "de houders".

Le 4°, b), gagnerait à être rédigé comme suit :

"b) se faire produire sans déplacement ou rechercher tous documents,pièces ou titres utiles à l'accomplissement de leur mission;prendre connaissance de ces documents ou en faire prendre copie photographique ou autre, les saisir contre récépissé".

.../...

Aux termes du 4°, c), les fonctionnaires et agents visés à l'article 10 peuvent, dans l'exercice de leur mission, faire l'inventaire des déchets toxiques, prélever gratuitement les échantillons nécessaires pour déterminer la composition de tous déchets et exiger, le cas échéant, des détenteurs de ces choses les emballages nécessaires pour le transport et la conservation des échantillons.

Pour réfuter l'objection que cette disposition n'offre pas, du moins en ce qui concerne la prise d'échantillons, de garanties suffisantes pour la sauvegarde des droits de la défense, le Ministre observe, dans sa lettre précitée, qu'une disposition identique figure dans la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité indispensables que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils et les récipients (article 4, 2°).

Le Ministre reconnaît toutefois que l'objection soulevée n'est pas sans intérêt et que la loi en projet pourrait être complétée par une disposition analogue à celle qui fait l'objet de l'article 5 de la loi du 2 avril 1965 interdisant la pratique du doping à l'occasion des compétitions sportives. Cet article est rédigé comme suit :

"§ 1er. Le mode et les conditions de la prise d'échantillons, de même que l'organisation et le fonctionnement des laboratoires d'analyse sont fixés par le Roi sur avis de la commission antidoping.

.../...

§ 2. Les frais résultant de la prise d'échantillons et de l'analyse de ceux-ci sont supportés par l'Etat à charge du budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille, sauf quand ces mesures sont ordonnées par les autorités judiciaires, auquel cas les règles ordinaires du tarif criminel sont d'application".

Une disposition légale de l'espèce, poursuit le Ministre, laisse au Roi latitude d'organiser la prise d'échantillons de telle sorte qu'une contre-expertise par un expert de la défense soit possible.

C'est généralement au Roi qu'est confié le soin d'édicter une telle réglementation.

En l'occurrence, il suffirait, à cet effet, d'ajouter à l'article 11, 4°, c) la phrase suivante : "Le Roi détermine le mode et les conditions de la prise d'échantillons ainsi que l'organisation et le fonctionnement des laboratoires agréés pour leur analyse".

Article 12.

Dans la version néerlandaise de l'article 12, 1°, il convient de supprimer la préposition "om".

Selon l'article 12, 2°, les fonctionnaires et agents visés à l'article 10 ont le droit de fixer au contrevenant un délai destiné à lui permettre de se mettre en règle. Le contrevanant pourra ainsi échapper à la peine.

.../...

Cette disposition, déclare le fonctionnaire délégué, procède du souci de respecter les engagements que la Belgique a pris en adhérant à la Convention I.A.O. n° 81 de Genève, plus particulièrement les engagements résultant des articles 13 et 17 de cette convention.

A l'article 12, 3°, il convient de remplacer les mots "même si un tiers en est propriétaire" par les mots "même si le détenteur n'en est pas le propriétaire".

Article 13.

La faculté de requérir l'assistance de la police communale et de la gendarmerie, que l'article 13 donne aux fonctionnaires et agents visés à l'article 10, doit être étendue au gouverneur de la province et au bourgmestre de la commune où les déchets toxiques sont découverts.

CHAPITRE III.

La phrase liminaire de l'article 14 punit l'infraction définie par cet article d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 100 à 25.000 francs.

Questionné sur le motif de la fixation du minimum de l'amende à 100 francs, le Ministre a répondu dans la lettre précitée :

.../...

"En matière pénale, il est souvent difficile de tracer une frontière bien nette. Qu'il me soit permis de renvoyer au Code pénal lui-même : l'article 420 punit les coups et blessures involontaires d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 50 francs à 500 francs ou d'une de ces peines seulement . En revanche, l'article 421 (le fait de causer involontairement à autrui une incapacité de travail en lui administrant des substances toxiques), prévoit un emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 26 francs à 200 francs. Dans le second cas, le maximum de l'emprisonnement est le double de ce qu'il est dans le premier, alors que l'amende, au contraire, est inférieure à la moitié. Donner une justification est sans doute difficile et cette difficulté joue aussi pour le projet de loi sur les déchets toxiques".

Bien que la règle ait été perdue de vue dans mainte disposition légale, il n'en demeure pas moins recommandable de ne pas s'écarter, sauf motifs spéciaux , du minimum usuel de l'amende frappant des délits, d'autant plus que le minimum habituel de l'emprisonnement est maintenu.

Article 14.

Le 1° rend passibles des peines portées par cet article, les personnes qui se sont rendues coupables d'infractions aux dispositions des articles 2 et 6, alinéa 1er, ainsi qu'à celles des arrêtés pris ou des autorisations acoordées en vertu des articles 3 et 4.

.../...

La comparaison de la version néerlandaise de cette disposition avec la version française fait ressortir que les mots "getroffen besluit of" ne se trouvent pas à la bonne place et doivent être reportés après les mots "krachtens de artikelen 3 en 4".

Le 2° du même article punit les personnes "qui se sont rendues coupables d'infractions aux mesures prises par les gouverneurs de province et bourgmestres en vertu des articles 8 et 9".

Au sujet de la portée exacte de l'article 14, 3°, qui punit "toute personne qui met obstacle à la surveillance organisée en vertu de la présente loi", le Ministre déclare dans sa lettre prérappelée :

"Cette disposition a depuis longtemps acquis droit de cité dans la législation du travail et figure, notamment, dans la loi du 16 mars 1971 sur le travail . A ma connaissance, le Conseil d'Etat n'a jamais fait la moindre observation concernant ce texte. Il est hors de doute du reste que les termes "toute personne" doivent être pris dans un sens très large : sont visés, l'employeur, ses préposés, les travailleurs, voire même les tiers, qui feraient obstacle à la surveillance".

Article 15.

La version néerlandaise de l'article 15 débuterait mieux comme suit :
"In geval van herhaling binnen drie jaar ...".

.../...

Article 16.

A l'article 16, qui met les frais de l'identification effectuée en vertu de l'article 11, 4°, c, à la charge du condamné, il conviendrait de faire également mention des frais de l'analyse des échantillons.

Article 17.

Aux termes de l'article 17, l'employeur est civilement responsable des amendes auxquelles ses préposés ou mandataires ont été condamnés ainsi que des frais d'identification mis à leur charge en vertu de l'article 16. Il s'indiquerait de les rendre, en outre, civilement responsables, dans ce cas, des frais de justice.

Article 18.

Si l'article 18 exclut expressément l'application du chapitre V du livre Ier du Code pénal c'est vraisemblablement parce que l'article 15 prévoit un régime spécial pour le cas de récidive.

Bien que la disposition de l'article 18 se retrouve dans toutes les lois sociales, il importe de ne pas perdre de vue que, nonobstant l'article 15, il peut encore y avoir matière à application du chapitre V, notamment dans le cas où une infraction à la loi en projet est suivie d'un fait qui est punissable en vertu d'une autre loi, ou inversément.

.../...

Dès lors que toutes les dispositions du livre Ier sont rendues applicables en la matière, les mots "mais le chapitre VII et l'article 85 compris" sont superflus et peuvent être omis.

CHAPITRE IV.

Article 20.

L'article 20 entend ajouter à l'article 1er de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales un 30°, en vertu duquel ces amendes frapperaient également l'employeur qui enfreint les dispositions des articles 2, alinéa 2, et 6, alinéa 1er, de la loi en projet et des arrêtés pris ou des autorisations délivrées en vertu des articles 3 et 4 de celle-ci.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les auteurs du projet estiment que chacun des actes punis par l'article 14 constitue une infraction à une interdiction formelle, infraction qui doit être réprimée pénalement. Il en résulte qu'il n'y a pas place, en la matière pour une application d'amendes administratives, celles-ci étant réservées aux infractions sociales.

.../...

Il convient d'observer, en outre, que les infractions visées au 30° que l'article 20 entend insérer dans la loi du 30 juin 1971 ne cadrent pas avec l'économie générale de cette loi, laquelle ne vise que la protection des seuls travailleurs.

Article 21.

L'article 21 entend aggraver - en vue d'assurer une répression adéquate de certaines pratiques susceptibles de compromettre la sécurité et la santé publiques ainsi que celles des travailleurs - les dispositions pénales portées par les articles 2 et 4 de la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur.

Une telle mesure est tout à fait étrangère aux objectifs que s'assigne la loi en projet et devrait faire l'objet d'une loi autonome.

Article 23.

L'article 23 est ainsi conçu :

"Le Roi exerce les pouvoirs à Lui conférés par la présente loi sur la proposition du Ministre qui a le travail dans ses attributions.

.../...

Lorsque les mesures à prendre en exécution de la présente loi concernent des domaines réglementés ou susceptibles d'être réglementés à l'initiative d'autres Ministres que celui qui a le travail dans ses attributions, ces mesures doivent porter dans leur préambule référence à l'accord des Ministres intéressés. Le cas échéant, ces mesures sont proposées conjointement par les Ministres intéressés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne".

L'exposé des motifs commente cette disposition en ces termes :

"Enfin, l'article 23 tend à assurer la coordination des mesures d'exécution qui relèvent ou peuvent relever de divers départements".

L'article 23 appelle quelques observations.

Ainsi que le déclare l'exposé des motifs, ces dispositions ont pour but d'assurer la coordination de l'action administrative ; elles entendent "assurer la coordination des mesures d'exécution qui relèvent ou peuvent relever de divers départements".

C'est aux autorités chargées de l'exécution des lois, à savoir le Roi et ses ministres, qu'il appartient de coordonner l'action administrative. Les formalités imposées par l'arrêté royal pris à cette fin sont des mesures d'ordre intérieur.

.../...

lorsque le législateur entreprend, à titre exceptionnel, de coordonner l'action administrative -comme ce fut le cas, par exemple, dans l'article 6 de la loi du 20 juin 1921, qui rend obligatoire le visa du Ministre des Finances-, ces dispositions conservent généralement leur caractère de mesures d'ordre intérieur dont l'inobservation ne saurait être présentée comme un moyen d'annulation (cfr. les arrêts HOLEMANS, n° 869, 8 mai 1951 ; VINDEVOGEL, n° 1016, 10 juillet 1951 ; FLAMME, n° 1754, 12 juillet 1952, avec note HUBERLANT Charles, "Rechtskundig Weekblad" du 25 février 1951, col. 929 - 940 ; S.A. Compagnie d'assurances générales sur la vie et consorts, n° 7529, 8 janvier 1960 ; VERMEULEN Paul, "De rechtskracht van de kaderbesluiten en van de regelen van huishoudelijke orde in het algemeen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1957, p. 15 - 19).

Il y a néanmoins lieu d'observer qu'en tant qu'il édicte des règles intéressant également l'exécution d'autres lois, le projet touche à l'exercice des pouvoirs que les ministres autres que le Ministre du Travail puisent dans ces lois ; dans cette mesure, celles-ci sont modifiées implicitement par le projet. Il conviendrait de pourvoir à une adaptation expresse de ces autres lois ou, à tout le moins, d'habiliter le Roi, dans le présent projet, à y procéder.

Enfin, il est impensable qu'une disposition comme celle qui fait l'objet de l'article 23 soit insérée dans le projet si celui-ci n'est pas contresigné, non seulement par le Ministre qui a le travail dans ses attributions, mais par tous les ministres qui voient l'exercice de leurs pouvoirs soumis à de nouvelles conditions.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

De Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	eerste voorzitter, premier président,
	Ch. SMOLDERS,	staatsraden,
	H. COREMANS,	conseillers d'Etat,
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	S. FREDERICQ,	assesseurs de la section de législation,
	E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier. greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

E. VAN VYVE.

F. LEPAGE.