JN.

L. 12.338/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e juni 1975 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende instelling van een algemeen reglement voor de bescherming van de openbare gezondheid tegen afval", heeft de 10e juli 1975 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 19 juin 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "instaurant un règlement général pour la protection de la santé publique contre les dangers provenant des déchets", a donné le 10 juillet 1975 l'avis suivant :

I. Het ontwerp strekt ertoe een algemeen reglemen voor de bescherming van de openbare gezondheid tegen afval in te voeren. Tot het wezen van de ontworpen reglementering behoort de bedoeling de verwijdering van afval aan een stelsel van vergunning te onderwerpen. Aan de Minister van Volksgezondheid wordt daarnaast de macht opgedragen om beperkende voorzieningen te treffen ten aanzien van producten en productiemethodes die een bijzonder afvalprobleem met zich brengen.

Vooraf stelt zich de vraag of de Koning over voldoende bevoegdheid beschikt om zodanige reglementering uit te vaardigen.

Volgens de Regering zou de Koning de bevoegdheid vinden in het decreet van 22 december 1789 - januari 1970. De rechtspraak aanvaardt de overleving van dat decreet en heeft reeds gewezen dat de Koning daarin een algemene politionele macht put om algemene maatregelen te nemen ter vrijwaring "de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique", zoals gesteld in artikel 2, 9°, van het decreet (zie Cassatie, 16 januari 1922, Pas. 1922, I, 132).

Wat de politionele macht inzake openbare gezondheid betreft, moeten de betrokken bepalingen van het decreet uiteraard gelezen worden samen met de gezondheidswet van 1 september 1945, waarvan artikel 1 de Koning machtigt om, na raadpleging van de Hoge Gezondheidsraad, bepaalde profylactische en andere gezondheidsvoorzieningen te nemen.

.../...

Uit de toelichting in de adviesaanvraag blijkt dat een reglementering op de afval nodig is omdat "afval van om het even welke oorsprong momenteel ... één der schadelijkste bronnen van vervuiling (is)". In de toelichting wordt verder nog gewezen op een voorstel van E.E.G.-richtlijn betreffende de afvalverwijdering die als objectief heeft "de bescherming van de gezondheid van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke uitwerking van de afval en zijn verwijdering".

Uit de toelichting moet worden afgeleid dat de ontwerp-reglementering door de Regering gezien wordt als een zaak van openbare gezondheid. De macht om zodanige materie te reglementeren moet dan ook in de eerste plaats getoetst worden van de verordeningsmacht die door de gezondheidswet van 1 september 1945 aan de Koning is opgedragen. Belangrijk in die wet is het bepaalde van artikel 1 :

"Artikel 1.-

De Koning is ertoe gemachtigd om, bij algemene reglementen en na het advies ingewonnen te hebben van de Hoge Gezondheidsraad, de nodige maatregelen van voorbehoeding en assainering, alsook alle inlichtings- en controlemaatregelen voor te schrijven :

...;

2° om de salubriteit van de wegen, van alle lokalen die tot woning dienen en van hun aanhorigheden te verzekeren, inzonderheid wat betreft hun drinkwatervoorziening en het afvoeren van vuilnis en vuil water;

...".

.../...

Het is slechts voor zover bewuste bepaling geen grondslag kan opleveren voor de ontworpen reglementering dat mag en moet worden teruggegrepen naar het decreet van 23 december 1789 - januari 1790.

De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het verwijderen van huisvuil dienen derhalve te worden genomen op grond van de gezondheidswet.

Zulks beduidt niet alleen dat in de aanhef van het besluit ook naar die wettelijke grondslag moet worden verwezen doch dat tevens vooraf het advies van de Hoge Gezondheidsraad moet worden ingewonnen in verband met laatstgenoemde bepalingen..

Dat geldt voor de bijzondere voorschriften die door het ontwerp aan de verwijdering van huisvuil worden gewijd en ook voor de andere bepalingen die op de verwijdering van huisvuil toepassing kunnen vinden.

Artikel 1 bepaalt dat voor de toepassing van het besluit als afval wordt beschouwd alle resten van een productie-, distributie- of verbruiksactiviteit, alle roerende goederen waarvan de houder zich wil ontdoen of verplicht is zich te ontdoen of die werden achtergelaten.

De gezondheidswet heeft duidelijk de huisafval als een product beschouwd dat uiteraard gevaar oplevert voor de openbare gezondheid.

.../...

Dat zulks het geval is voor al de andere producten die in de definitie worden opgenomen is niet zo duidelijk.

Daar de reglementering alleen mag worden ingevoerd met het oog op de bescherming van de openbare gezondheid zou in de definitie een verduidelijking moeten worden opgenomen waaruit blijkt dat het alleen gaat om de verwijdering van producten die gevaar opleveren voor de openbare gezondheid.

Daarentegen zouden in artikel 3 van het ontwerp moeten wegvallen de bepalingen die betrekking hebben op de bezoedeling van het water en de lucht en op de bescherming van de bodom en het landschap. Bepalingen die de verontreiniging van het water en van de lucht betreffen, kunnen trouwens maar de uitvoering zijn van de desbetreffende wetten. In het advies L. 12.290/1 dd. 17 april 1975 heeft de Raad van State bovendien reeds erop gewezen dat, zolang de Hoge Raad voor waterleidingen niet is ingesteld, geen maatregelen ter uitvoering van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater kunnen worden genomen.

II. Zoals reeds gezegd, en onder voorbehoud van hetgeen verder omtrent de gemeenten en andere overheidsdiensten is uiteengezet, behoort tot het wezen van de ontwerpreglementering, de regel dat afvalstoffen als in het ontwerp bedoeld niet dan met een vergunning mogen worden verwijderd. Met verwijdering is bedoeld, het inzamelen, vervoeren, opslaan, bewerken, verwerken, vernietigen, op of in de bodem brengen van afval.

.../...

De vergunning wordt verleend door de Minister van Volksgezondheid of diens afgevaardigde. De voorwaarden waaraan de vergunningsaanvraag moet voldoen, zullen in een later ministerieel besluit worden vastgesteld. Geen vergunning mag worden afgeleverd wanneer de bescherming van het water, de lucht of de bodem onvoldoende is gewaarborgd. Voor het overige beslist de overheid vrij over het al dan niet verlenen van de vergunning, met als richtlijn het algemeen belang in het algemeen en de openbare gezondheid in het bijzonder.

De vergunning wordt ingetrokken wanneer de openbare gezondheid het vereist of wanneer de voorwaarden van vergunning niet zijn nageleefd. Hierbij moet nog worden aangestipt dat in de loop van de vergunning bijkomende voorwaarden kunnen worden opgelegd. Het besluit waarbij de vergunning wordt ingetrokken moet met redenen zijn omkleed.

Uit voorgaande ontleding mag reeds blijken dat zowel bij het verlenen van de vergunning als bij het intrekken daarvan, de overheid in ruime mate over een discretionair macht zal beschikken. Vastgesteld moet dan worden dat het ontwerp, noch met betrekking tot het verlenen van de vergunning, noch met betrekking tot het intrekken daarvan, in enig verweer ten gerieve van de betrokkene voorziet, noch enig beroep organiseert. In dit geval is dat een tekort, vooral omdat bij de totstandkoming van de bestuursbeslissing, de toetsing van de te nemen beslissing aan het algemeen belang en aan de noden van de openbare gezondheid determinerend zal zijn, welke toetsing een beoordeling van de opportuniteit inhoudt. Het is vast recht dat, in geval van betwisting, de opportuniteit van de bestreden beslissing aan het oordeel van de rechter van de machtsoverschrijding ontsnapt, in casu

.../...

aan de Raad van State die overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitspraak heeft te doen over de verzoeken tot nietigverklaring gericht tegen de door een administratieve overheid genomen beslissing.

Omdat de Koning daartoe de bevoegdheid mist, kan aan de oprichting van een rechtsprekend college in beroep, in de zin van artikel 94 van de Grondwet, niet worden gedacht. Wel kan een soort van administratief beroep worden ingericht, bijvoorbeeld door te stellen dat wanneer de Minister of zijn afgevaardigde voornemens is een negatieve beslissing te nemen, dit voornemen met vermelding van de motieven aan de betrokkene zou worden meegedeeld, met de uitnodiging zijn bezwaren binnen een termijn van 15 dagen te doen gelden. Op die manier zouden de rechten van verdediging reeds in ruime mate zijn geëerbiedigd.

Voorgaande suggestie zou als volgt kunnen verwoord worden :

"Artikel ...

Wanneer de vergunnende overheid van oordeel is dat er redenen zijn om geen vergunning af te leveren of om de verleende vergunning in te trekken, deelt zij per ter post aangetekende brief die redenen mee aan de betrokkene, die over vijftien dagen beschikt om eveneens per ter post aangetekende brief zijn opmerkingen te laten geworden.

Het besluit houdende weigering van vergunning of intrekking van vergunning moet met redenen zijn omkleed".

.../...

Dat artikel zou best zijn plaats vinden na het artikel waarin over de weigering of de intrekking van de vergunning wordt gehandeld. De inlassing van het artikel brengt met zich dat het vereiste van redengeving als gesteld in artikel 7 van het ontwerp mag wegvallen.

III. Volgens artikel 4 van het ontwerp zou de vergunning ter verwijdering van afvalstoffen algemene regel zijn. Uit de lezing van artikel 15 van het ontwerp, dat de verwijdering van huisafval betreft, blijkt evenwel dat in hoofde van gemeenten en andere overheidsdiensten geen vergunning vereist is. De vergunningsverplichting lijkt zich dus alleen tot particuliere personen te richten. Deze lezing is door de gemachtigde van de Minister bevestigd.
Wat de gemeenten betreft, is zij trouwens conform de bepalingen van het decreet van 14 december 1789 betreffende de oprichting van de gemeenten. Naar luid van artikel 50 van dat decreet behoort het tot de taak van de gemeenten, onder de waakzaamheid en het toezicht van de hogere bestuurslichamen, ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie betreffende de zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust op de straten en andere openbare plaatsen en in openbare gebouwen. Het inrichten van een ophaaldienst voor huisafval mag geredelijk bij die taak worden ondergebracht. Het kan dan ook aan de Koning niet horen op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze ertoe te komen de gemeenten de mogelijkheid te ontnemen een taak uit te oefenen die hun bij wet is toevertrouwd. Dat belet natuurlijk niet dat, zoals trouwens in het decreet is gesteld, de centrale overheid toezicht houdt op het optreden van de gemeenten.

.../...

IV. In de artikelen 22 en 23 van het ontwerp word aan de Minister van Volksgezondheid de bevoegdheid verleend regels te stellen tot beperking van het voortbrengen van sommige afvalstoffen. In haar algemene bewoordingen komt die verwijzing van bevoegdheid neer op een ontoelaatbare subdelegatie van macht. Het hoort aan de Koning zelf bedoelde regels uit te vaardigen, binnen de grenzen evenwel als in de opmerking onder I aangeduid.

V. Het ontwerp bevat geen speciale bepaling omtrent de inwerkingtreding van de beoogde reglementering. Zij zal dus in werking treden tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Omdat het stelsel van vergunningen nieuw is en omdat in regel geen afval mag worden verwijderd dan met een vergunning, zal het ontwerp-besluit met een bepaling moeten worden aangevuld waarbij de overgang van de thans bestaande situatie naar de nieuwe reglementering zal worden geregeld.

*

Onder voorbehoud van de opmerkingen II en V en rekening houdende met de andere voorgaande opmerkingen, stelt de Raad van State voor het ontwerp-besluit te redigeren als volgt :

.../...

KONINKLIJK BESLUIT HOUDENDE MAATREGELEN TOT BESCHERMING VAN DE OPENBARE GEZONDHEID TEGEN DE GEVAREN DIE DOOR AFVALSTOFFEN VERWEKT OF KUNNEN VERWEKT WORDEN.

...

Gelet op het decreet van 22 december 1789 - januari 1790 betreffende de instelling van de primaire vergaderingen;

Gelet op de gezondheidswet van 1 september 1945, inzonderheid op artikel 1;

Gelet op het advies van de Hoge Gezondheidsraad;

Gelet op het advies van de Raad van State,

Op voordracht van Onze Minister van Volksgezondhei en van het Gezin

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

HOOFDSTUK I. - ALGEMENE BEPALINGEN.

Artikel 1.-

§ 1. Voor de toepassing van dit besluit worden al afval beschouwd, alle resten van een productie-, distributie- of verbruiksactiviteit, alle roerende goederen waarvan de houder zich ontdoet of wil ontdoen, en die gevaar opleveren voor de openbare gezondheid.

.../...

§ 2. Door verwijdering van afval in de zin van dit besluit wordt verstaan zowel het inzamelen, vervoeren, opslaan, bewerken, verwerken en vernietigen als het op of in de bodem brengen van afval.

Artikel 2.-

Vallen niet onder de toepassing van dit besluit :

1) de radioactieve afval;

2) de afval opgeleverd bij het winnen van delfstoffen uit mijnen, groeven en graverijen;

3) de afvalstoffen waarop de wet betreffende de giftige afval van toepassing is.

Artikel 3.-

Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verder genoemd "de Minister", maakt een door hem bij te houden lijst op van :

a) de soorten en hoeveelheden van de te verwijderen afval met vermelding van elke soort die bijzonder gevaarlijk of moeilijk te verwijderen is;

b) de personen die een vergunning hebben bekomen om afval te verwijderen;

c) de verwijderingsmethodes en hun kostende prijs;

d) de plaatsen van verwijdering en de aldaar bestaande uitrusting voor de behandeling van de afval.

.../...

HOOFDSTUK II. - DE VERWIJDERINGSVERGUNNING. VERPLICHTINGEN VAN DE VERGUNNINGHOUDER.

Artikel 4.-

Het is verboden afval te verwijderen zonder daartoe vergunning te hebben bekomen vanwege de minister of zijn gemachtigde.

Artikel 5.-

De minister bepaalt de nadere voorwaarden waaraan de vergunningsaanvragen moeten voldoen om in aanmerking te komen, alsmede de procedure van onderzoek die bij de behandeling der aanvragen wordt gevolgd.

Hij beslist over de vergunningsaanvraag, binnen drie maanden te rekenen van af de datum waarop zij ter post aangetekend is besteld.

Artikel 6.-

De vergunning vermeldt inzonderheid :

1) de soorten en de hoeveelheden afval waarvoor zij wordt verleend;
2) de duur waarvoor zij wordt toegekend;
3) de aan te wenden verwijderingstechnieken;
4) de voorzorgen die moeten genomen worden om de afval zonder gevaar voor de openbare gezondheid te verwijderen;
5) de controleverrichtingen waaraan de vergunninghouder zich te onderwerpen heeft;
6) de bijkomende voorwaarden in verband met de verwijdering of de behandeling van de afval, die de minister of zijn gemachtigde in het belang van de openbare gezondheid kan opleggen.

.../...

Artikel 7.-

In de loop van de vergunning kan de minister of zijn gemachtigde nieuwe voorwaarden opleggen, in welk geval hij de termijn bepaalt binnen welke deze moeten worden nageleefd.

Artikel 8.-

De vergunning wordt geweigerd bij een met redenen omklede beslissing van de minister of zijn gemachtigde.

Zij kan door de minister of zijn gemachtigde ingetrokken worden wanneer de opgelegde voorwaarden niet worden nagekomen of wanneer de openbare gezondheid zulks vereist. In dat geval kan de minister of zijn gemachtigde de sluiting van het bedrijf of de verzegeling van de toestellen bevelen.

Artikel 9.-

Elke afgifte van afval moet gepaard gaan met de overhandiging van een formulier waarin vermeld wordt :

a) de datum van afgifte;

b) naam en adres van degene van wie de afval afkomstig is;

c) de aard, eigenschappen, samenstelling en hoeveelheid van de afgegeven afval;

d) de plaats en de wijze waarop de afval is afgeleverd;

e) in voorkomend geval, naam en adres van de vrachtvoerder.

Artikel 10.-

Het is de vergunninghouder verboden afval in ontvangst te nemen zonder dat hem een formulier met vermelding van de aard en de hoeveelheid van de afval wordt verstrekt.

.../...

Artikel 11.-

De vergunninghouder wiens activiteit bestaat uit, hetzij het bewerken of verwerken, hetzij het vernietigen, hetzij het op of in de bodem brengen van afval, is gehouden aan de minister of zijn gemachtigde maandelijks aangifte te doen van de aard en de hoeveelheid van afval die hij heeft in ontvangst genomen.

De minister bepaalt de nadere voorwaarden waaraan de aangifte moet voldoen.

Artikel 12.-

De vergunninghouder is gehouden zich te onderwerpe aan het toezicht van de minister of van de daartoe door hem aangewezen personen.

HOOFDSTUK III. - HUISAFVAL.

Artikel 13.-

Onder huisafval wordt verstaan :

1) de afval afkomstig van huishoudelijke activiteiten;

2) de afval door de minister daarmee gelijkgesteld.

Artikel 14.-

Het is verboden zich van huisafval te ontdoen anders dan :

1) hetzij door afgifte aan een door de overheid ingerichte of daartoe aangewezen inzameldienst;

2) hetzij door afgifte aan een vergunninghouder;

.../...

3) hetzij door achterlating op een kennelijk daartoe ter algemene beschikking gestelde plaats;

4) hetzij op de wijze door de minister bepaald in de gevallen waarin een doelmatige verwijdering zulks vereist.

Artikel 15.-

De artikelen 9 en 10 zijn niet van toepassing op huisafval.

HOOFDSTUK IV. - INDUSTRIELE AFVAL.

Artikel 16.-

Onder industriële afval wordt verstaan :

- de afval afkomstig van een industriële, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit;
- de afval van ziekenhuizen;
- de afval van slachthuizen;
- de afval door de minister daarmee gelijkgesteld.

Artikel 17.-

Wie industriële afval voortbrengt is gehouden aan de minister of zijn gemachtigde maandelijks aangifte te doen van de aard en de hoeveelheden.

De minister bepaalt de nadere voorwaarden waaraan de aangifte moet voldoen.

Wanneer de industriële afval wordt afgegeven aan een persoon in het buitenland, kan de minister de desbetreffende aangifte overmaken aan de bevoegde overheid in het betrokken land.

.../...

Artikel 18.-

§ 1. Het is verboden zich van industriële afval te ontdoen anders dan door afgifte aan een vergunninghouder. De minister kan echter, onder door hem bepaalde voorwaarden, daarvan vrijstelling geven, wanneer een doelmatige verwijdering van de afval zulks vereist.

§ 2. De minister kan ter vrijwaring van de openbare gezondheid, voor de soorten van industriële afval die hij bepaalt, de houder ervan

a) verplichten deze te verwijderen of te laten verwijderen op de door hem voorgeschreven wijze;

b) verbieden deze langer voorhanden te houden dan gedurende de door hem bepaalde termijn.

Artikel 19.-

Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin is belast met de uitvoering van dit besluit.

I. Le projet visé à instaurer un règlement général pour la protection de la santé publique contre les dangers provenant des déchets. L'un des élements essentiels de la réglementation projetée est le système d'autorisation auquel elle entend soumettre l'élimination de déchets. Le Ministre de la Santé publique se voit, en outre, habilité à prendre des dispositions restrictives à l'égard de produits et de méthodes de production qui posent un problème particulier en matière de déchets.

Au préalable, se pose la question de savoir si le Roi dispose de pouvoirs suffisants pour édicter pareille réglementation.

Selon le Gouvernement, le Roi puiserait ce pouvoir dans le décret du 22 décembre 1789-janvier 1790. La jurisprudence admet la survivance de ce décret et a déjà souligné que le Roi y trouve un pouvoir général de police qui Lui permet de prendre des mesures générales en vue de sauvegarder "de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique", ainsi que l'énonce l'article 2, 9° du décret (voir Cassation, 16 janvier 1922, Pas. 1922, I, 132).

En ce qui concerne le pouvoir de police en matière de santé publique, les dispositions du décret doivent être combinées avec celles de la loi sanitaire du 1er septembre 1945, dont l'article 1er autorise le Roi à prescrire, après avis du conseil supérieur d'hygiène publique, certaines mesures de prophylaxie et autres mesures d'assainissement.

.../...

Il ressort des précisions données dans la demande d'avis qu'une réglementation sur les déchets s'impose parce que "en ce moment, les déchets, d'où qu'ils proviennent, ... sont l'une des sources les plus nuisibles de pollution". La demande d'avis attire également l'attention sur une proposition de directive de la C.E.E. concernant l'élimination des déchets, directive qui a pour but "de protéger la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets nuisibles des déchets et de leur élimination.

Il y a lieu d'inférer de ces précisions que le Gouvernement considère la réglementation en projet comme une matière de santé publique. Le pouvoir de réglementer cette matière doit donc en premier lieu s'apprécier en fonction du pouvoir réglementaire attribué au Roi par la loi sanitaire du 1er septembre 1945, dont l'article 1er est particulièrement important à cet égard. Cet article dipose :

"Article 1er.-

Le Roi est autorisé à prescrire, par voie de règlements généraux et après avoir pris l'avis du conseil supérieur d'hygiène publique, les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures d'organisation et de contrôle nécessaires :

.../...

...

2° pour assurer la salubrité de la voirie, de tous les locaux servant à l'habitation et de leurs dépendances, notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières et eaux usées;

...".

Ce n'est que dans la mesure où cette disposition n'est pas susceptible de procurer un fondement légal à la réglementation projetée que l'on pourrait et devrait recourir au décret du 22 décembre 1789-janvier 1790.

Les dispositions du projet qui ont trait à l'élimination des ordures ménagères doivent,dès lors, être prises sur la base de la loi sanitaire.

C'est dire non seulement que le préambule de l'arrêté doit aussi mentionner ce fondement légal, mais encore qu'il y a lieu de demander l'avis préalable du conseil supérieur d'hygiène publique sur ces dispositions.

Cette observation vaut pour les dispositions particulières que le projet consacre à l'élimination des ordures ménagères et également pour les autres dispositions qui peuvent s'appliquer à l'élimination de ces ordures.

L'article 1er dipose que sont considérés comme déchets, pour l'application du projet, tous les résidus d'une activité de production, de distribution ou de consommation, tous les biens meubles dont le détenteur désire ou doit se débarrasser ou qui ont été abandonnés.

.../...

La loi sanitaire a manifestement considéré les ordures ménagères comme un produit qui, par nature, constitue un danger pour la santé publique.

Il est moins évident que tel soit le cas de tous les autres produits énumérés dans la définition.

La réglementation ne pouvant être instaurée qu'en vue de protéger la santé publique, il conviendrait de préciser dans la définition qu'il s'agit uniquement de l'élimination de produits qui peuvent constituer un danger pour la santé publique.

Par contre, il y aurait lieu, à l'article 3 du projet, de supprimer les dispositions relatives à la pollution de l'eau et de l'air et à la protection du sol et du paysage. Des dispositions concernant la pollution de l'eau et de l'air ne peuvent d'ailleurs être prises qu'en exécution des lois régissant la matière. Dans son avis L. 12.290/1 du 17 avril 1975, le Conseil d'Etat a déjà signalé, d'autre part, que tant que le conseil supérieur des distributions d'eau n'aura pas été institué, aucune mesure ne peut être prise en exécution de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines.

II. Ainsi qu'il a déjà été dit et sous réserve de ce qui sera exposé ci-après en ce qui concerne les communes et autres services publics, l'un des éléments essentiels de la réglementation projetée est la règle selon laquelle les déchets visés ne pourront être éliminés qu'en vertu d'une autorisation. Par élimination, on entend la collecte, le transport, le stockage, le traitement, la transformation, la desctruction, le dépôt à même la sol ou l'enfouissement de déchets.

.../...

L'autorisation est délivrée par le Ministre de la Santé publique ou par son délégué. Les conditions auxquelles la demande d'autorisation doit satisfaire seront fixés par un arrêté ministériel ultérieur. Aucune autorisation ne peut être délivrée si la protection de l'eau, de l'air ou de sol, n'est pas suffisamment garantie. Pour le surplus, l'autorité décidera librement de l'octroi ou de refus, en se laissant guider par l'intérêt général et, plus particulièrement, par l'intérêt de la santé publique.

L'autorisation est retirée lorsque la santé publique l'exige ou lorsque les conditions de l'autorisation ne sont pas respectées. Il y a lieu d'observer à cet égard que des conditions supplémentaires pourront être imposées pendant la période de validité de l'autorisation. L'arrêté portant retrait de l'autorisation doit être motivé.

L'analyse faite ci-dessus montre déjà que tant pour l'octroi que pour le retrait de l'autorisation, l'autorité disposera d'un large pouvoir discrétionnaire. Force est de constater que ni en ce qui concerne l'octroi ni en ce qui concerne le retrait de l'autorisation, le projet ne fournit à l'intéressé quelque moyen de défense ni n'organise de recours. C'est là une lacune d'autant plus grave que l'appréciation de l'intérêt général et des exigences de la santé publique, qui implique une appréciation de l'opportunité, sera déterminante dans l'élaboration

.../...

de la décision administrative à intervenir. Une règle de droit constante veut qu'en cas de contestation, le contrôle de l'opportunité de la décision attaquée échappe au juge de l'excès de pouvoir, en l'occurence le Conseil d'Etat, appelé à statuer conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sur les recours en annulation d'une décision prise par une autorité administrative.

La création d'une juridiction d'appel au sens de l'article 94 de la Constitution n'étant pas au pouvoir du Roi, celle-ci ne peut être envisagée. Il est possible, cependant, d'organiser une sorte de recours administratif, en prévoyant, par exemple, que si le ministre ou son délégué se propose de prendre une décision négative, cette intention sera communiquée à l'intéressé avec indication des motifs et invitation de faire valoir ses objections dans un délai de quinze jours. De cette manière, les droits de la défense seraient déjà sauvegardés pour une large part.

La suggestion ci-dessus pourrait se traduire dans le texte comme suit :

"Article ...

Si l'autorité appelée à délivrer l'autorisation estime qu'il y a des motifs de refuser ou de retirer l'autorisation, elle fait part de ces motifs à l'intéressé par lettre recommandée à la poste. Celui-ci dispose de quinze jours pour faire connaître ses observations, également par lettre recommandée à la poste.

.../...

L'arrêté portant refus ou retrait de l'autorisation doit être motivé".

Cet article trouverait le mieux sa place à la suite de l'article qui règle le refus ou le retrait de l'autorisation. L'alinéa 2 de l'article 7, qui prévoit l'obligation de motiver, peut alors être supprimé.

III. Selon l'article 4 du projet, l'autorisation d'éliminer des déchets sera la règle générale. La lecture de l'article 15 du projet, relatif à l'élimination des ordures ménagères, relève toutefois que les communes et autres services publics n'auraient besoin d'aucune autorisation. L'obligation de disposer d'une autorisation paraît donc s'adresser uniquement aux particuliers. Cette interprétation a été confirmée par le délégué du Ministre. En ce qui concerne les communes, elle est d'ailleurs conforme aux dispositions du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités. Aux termes de l'article 50 de ce décret, il entre, en effet, dans les fonctions des municipalités, sous la surveillance et l'inspection d'organes administratifs supérieurs, de faire jouir de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquilité dans les rues, lieux et édifices publics. L'organisation d'un service d'enlèvement des immondices peut, sans hésitation, être rattachée à cette mission. Il ne saurait donc appartenir au Roi, de priver les communes,directement ou indirectement, de la possibilité de remplir une mission qui leur est confiée par la loi. Rien n'empêche évidemment le pouvoir central comme le prévoit d'ailleurs le décret, de surveiller l'action des communes dans ce domaine.

.../...

IV. Les articles 22 et 23 du projet habilitent le Ministre de la Santé publique à fixer des règles tendant à limiter la production de certains déchets. Rédigée en termes généraux, cette habilitation constitue un subdélégation de pouvoir inadmissible. C'est au Roi lui-même qu'il appartient d'édicter ces règles, tout en demeurant dans les limites indiquées à l'observation sub. I.

V. Le projet ne contient aucune disposition particulière concernant l'entrée en vigueur de la réglementation projetée. Celle-ci entrera donc en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge. Le système des autorisations étant nouveau et les déchets ne pouvant plus, en règle générale, être éliminés qu'en vertu d'une autorisation, il s'indique de compléter l'arrêté en projet par une disposition qui règle la transition entre la situation actuelle et le régime nouveau.

*

Sous réserve des observations formulées au II et au V et compte tenu des autres observations faites ci-avant, le Conseil d'Etat propose de rédiger l'arrêté en projet comme suit :

"ARRETE ROYAL PORTANT DES MESURES DE PROTECTION DE LA SANTE PUBLIQUE CONTRE LES DANGERS PROVENANT OU POUVANT PROVENIR DE DECHETS.

...

Vu le décret du 22 décembre 1789-janvier 1790 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives;

.../...

Vu la loi sanitaire du 1er septembre 1945, notamment l'article 1er;

Vu l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

CHAPITRE Ier. - DISPOSITIONS GENERALES.

Article 1er.-

§ 1er. Sont considérés comme déchets, pour l'application du présent arrêté, tous les résidus d'une activité de production, de distribution ou de consommation, tous les biens meubles dont le détenteur se débarasse ou désire se débarasser, et qui constituent un danger pour la santé publique.

§ 2. Par élimination de déchets au sens du présent arrêté, il faut entendre aussi bien la collecte, le transport, le stockage, le traitement, la transformation et la destruction que le dépôt à même le sol ou l'enfouissement de déchets.

.../...

Article 2.-

Ne tombent pas sous l'application du présent arrêté:

1) les déchets radioactifs;

2) les déchets provenant de l'exploitation de minéraux dans les mines, minières et carrières;

3) les déchets visés par la loi sur les déchets toxiques.

Article 3.-

Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille, dénommé ci-après "le Ministre", établit et tient à jour une liste :

a) des espèces et des quantités de déchets à éliminer avec mention de chacune des espèces particulièrement dangereuses ou difficiles à éliminer;

b) des personnes ayant obtenu l'autorisation d'éliminer des déchets;

c) des méthodes d'élimination et de leur coût;

d) des lieux d'élimination ainsi que de l'équipement existant sur place pour traiter les déchets.

.../...

CHAPITRE II. - L'AUTORISATION D'ELIMINATION. OBLIGATIONS DU DETENTEUR DE L'AUTORISATION.

Article 4.-

Il est interdit d'éliminer des déchets sans avoir obtenus à cette fin l'autorisation du ministre ou de son représentant.

Article 5.-

Le Ministre détermine les conditions auxquelles les demandes d'autorisation doivent satisfaire pour être retenues, ainsi que les procédures d'enquête à suivre lors de l'examen.

Il statue sur la demande d'autorisation dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la demande a été remise à la poste, sous pli recommandé.

Article 6.-

L'autorisation mentionne notamment :

1) les espèces et les quantités de déchets qu'elle couvre;
2) la durée pour laquelle elle est accordée;
3) les techniques d'élimination à utiliser;
4) les précautions à prendre pour éliminer les déchets sans danger pour la santé publique;
5) les opérations de contrôle auxquelles le détenteur de l'autorisation est tenu de se soumettre;

.../...

6) les conditions supplémentaires relatives à l'élimination ou au traitement des déchets que le ministre ou son délégué peut imposer dans l'intérêt de la santé publique.

Article 7.-

Au cours de la période de validité de l'autorisation, le ministre ou son délégué peut imposer de nouvelles conditions; dans ce cas, il fixe le délai dans lequel celles-ci doivent être respectées.

Article 8.-

L'autorisation est refusée par décision motivée du ministre ou de son délégué.

Elle peut être retirée par le ministre ou son délégué lorsque les conditions l'exige. Dans ce cas, le ministre ou son délégué peut ordonner la fermeture de l'entreprise ou la mise sous scellés des appareils.

Article 9.-

Toute remise de déchets doit s'accompagner de la transmission d'un formulaire indiquant :

a) la date de la remise;

b) le nom et l'adresse de celui dont les déchets proviennent;

c) la nature, les caractéristiques, la composition et la quantité des déchets remis;

d) le lieu et les modalités de délivrance des déchets;

e) le cas échant, le nom et l'adresse du transporteur.

.../...

Article 10.-

Il est interdit au détenteur de l'autorisation de réceptionner des déchets sans que lui soit remis un formulaire indiquant la nature et la quantité de déchets.

Article 11.-

Le détenteur de l'autorisation dont l'activité consiste soit dans le traitement ou la transformation, soit dans la desctruction, soit dans le dépôt à même le sol ou l'enfouissement de déchets, est tenu de déclarer mensuellement au ministre ou à son délégué, la nature et la quantité des déchets qu'il a réceptionnés.

Le ministre détermine les conditions auxquelles la déclaration doit satisfaire.

Article 12.-

Le détenteur de l'autorisation est tenu de se soumettre à la surveillance du ministre ou de la personne que celui-ci désigné à cet effet.

CHAPITRE III.- ORDURES MENAGERES.

Article 13.-

Par ordures ménagères il faut entendre :

1) les déchets provenant d'activités ménagères;

2) les déchets que le ministre y assimile.

.../...

Article 14.-

Il est interdit de se défaire d'ordures ménagères autrement que :

1) en les remettant à un service de collecte organisé par l'autorité ou désigné à cette fin par elle;
2) en les remettant à un détenteur d'une autorisation d'élimination;
3) en les abandonnant en un lieu manifestement mis, à cette fin à la disposition du public;
4) selon les modalités fixées par le ministre, dans les cas où cela s'impose pour une élimination efficace.

Article 15.-

Les articles 9 et 10 ne sont pas applicables aux ordures ménagères.

CHAPITRE IV. - DECHETS INDUSTRIELS.

Article 16.-

Par déchets industriels il faut entendre :

- les déchets provenant d'une activité industrielle, artisanale ou scientifique;
- les déchets des hôpitaux;
- les déchets des abattoirs;
- les déchets que le ministre y assimile.

.../...

Article 17.-

Le producteur de déchets industriels est tenu d'en déclarer mensuellement la nature et la quantité au ministre ou à son délégué.

Le ministre détermine les conditions auxquelles la déclaration doit satisfaire.

Lorsque les déchets industriels sont remis à une personne à l'étranger, le ministre peut transmettre la déclaration y afférente à l'autorité compétente du pays intéressé.

Article 18.-

§ 1er. Il est interdit de se défaire de déchets industriels autrement qu'en les remettant à un détenteur d'une autorisation d'élimination. Le ministre peut cependant, aux conditions qu'il détermine, accorder dispense de cette obligation, lorsque l'élimination efficace des déchets l'exige.

§ 2. En vue de sauvegarder la santé publique, le ministre peut, pour les espèces de déchets industriels qu'il détermine :

a) obliger le détenteur à les éliminer ou à les faire éliminer selon les modalités fixées par lui;

b) en interdire la détention pendant une période supérieure au délai fixé par lui.

Article 19.-

Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille est chargé de l'exécution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : 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,

R. VAN HAECKE, hoofdgriffier.
greffier en chef.

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 chambre était composée de

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,

R. VAN HAECKE. F. LEPAGE.