KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 1ste februari 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bescherming van de bevolking tegen de gevaren die voortspruiten uit het vervoer van radioaktieve stoffen, en tot wijziging van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren", heeft de 21e april 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 1er février 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la protection de la population contre les dangers résultant du transport de substances radioactives, et modifiant la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, a donné le 21 avril 1983 l'avis suivant :

1. Zoals het in de memorie van toelichting wordt voorgesteld, is het essentieel opzet van het ontwerp de bescherming van de bevolking tegen de gevaren voortspruitende uit het vervoer van radioactieve stoffen tot voorwerp van een afzonderlijke wet te maken, bescherming die nu geregeld is in de meer algemene wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren. De argumenten die daarvoor worden aangevoerd, zijn als volgt verwoord in de memorie van toelichting : "Wegens de omvang, de eigen aard, de regelmatige wijzigingen van de internationale reglementen en ook wegens het feit dat het vervoer van radioactieve stoffen, in tegenstelling tot het aanwenden van radioactieve stoffen en andere bronnen van ioniserende stralingen in ingedeelde inrichtingen, uitsluitend tot de bevoegdheid behoort van de Minister van Volksgezondheid, is het wenselijk om over een afzonderlijke wet te beschikken ...".

Deze argumentatie kan de Raad van State geenszins overtuigen.

De voormelde wet van 29 maart 1958 - en in navolging ervan het hier besproken ontwerp - is zo geconcipieerd dat, ruimer zelfs dan in een kaderwet het geval is, aan de Koning vrijwel de volledige regeling wordt overgelaten van de bescherming van de bevolking tegen de beoogde gevaren. Het argument geput uit "de omvang, de eigen aard, de regelmatige wijzigingen van de internationale reglementen" inzake het vervoer van radioactieve stoffen, kan dus mogelijk wel het bestaan van afzonderlijke koninklijke besluiten rechtvaardigen, doch niet het bestaan van een afzonderlijke wet.

.../...

Het argument luidens hetwelk "... het vervoer van radioactieve stoffen, in tegenstelling tot het aanwenden van radioactieve stoffen en andere bronnen van ioniserende stralingen in ingedeelde inrichtingen, uitsluitend tot de bevoegdheid behoort van de Minister van Volksgezondheid", is al evenmin overtuigend. Het kan, net zoals het vorige argument, en om dezelfde reden als opgegeven bij de bespreking van dat argument, op zijn hoogst het bestaan van afzonderlijke, speciaal aan het vervoer van radioactieve stoffen gewijde koninklijke besluiten, verantwoorden, niet het bestaan van een afzonderlijke wet. Trouwens, de wet van 29 maart 1958 is nergens in tegenspraak met de beweerde uitsluitende bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid, behalve op één punt, dat van de retributies, betreffende welke artikel 2, tweede lid, van de wet bepaalt dat de deze retributies regelende koninklijke besluiten medeondertekend worden door drie met naam aangeduide ministers. Daarbij komt dat men het bevreemdend kan vinden dat de wetgevende macht de opmaak van haar wetten afstemt op de verdeling van bevoegdheid tussen ministers, terwijl deze verdeling zaak van de Koning is en terwijl men niet zonder ernst kan stellen dat, daar de Koning de wetten uitvoert en de wetten aldus alleen reeds chronologisch primauteit hebben, het veeleer regel hoort te zijn dat de Koning de organisatie van zijn regering afstemt op het bestaande en groeiende arsenaal van wetten en niet omgekeerd.

Ook het feit dat het ontwerp enkele nieuwe, in de wet van 1958 niet voorkomende bepalingen bevat, kan geen argument opleveren voor het aannemen van een afzonderlijke, speciaal aan het vervoer van radioactieve stoffen gewijde wet. Immers, zoals blijken zal uit de hierna gedane tekstvoorstellen, kunnen deze bepalingen zonder ernstig bezwaar worden ingevoegd in de wet van 1958.

.../...

Wetstechnisch heeft het zich houden aan de algemene wet van 1958 vooreerst het voordeel dat "de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren" - opschrift van de evengenoemde wet - dan in één enkele wet geregeld blijft, net zoals in het recht van de Europese Gemeenschappen alle aspecten van die bescherming, met name ook het vervoer, in dezelfde richtlijnen behandeld zijn en niet over verschillende richtlijnen verspreid liggen (zie de Richtlijn van 15 juli 1980 houdende wijziging van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (80/836/Euratom) en de in deze richtlijn vermelde vroegere richtlijnen). Een tweede voordeel van de door de Raad voorgestane handelwijze is dat het overschrijven mutatis mutandis van een reeks bepalingen uit de wet van 29 maart 1958 - zie de artikelen 1, 2, 3, 5, 6 en 7 van het besproken ontwerp - in een aparte wet dan overbodig is; zulk een overschrijving is steeds een delicate opdracht; bovendien bestaat het al te reële gevaar dat bij latere wijzigingen oorspronkelijk op dezelfde wijze geredigeerde teksten nutteloos uit elkaar gaan.

Kortom, de overzichtelijkheid en de innerlijke harmonie van onze wetgeving vindt baat bij het door de Raad van State aangeprezen procédé.

Hierna zal de Raad van State tekstvoorstellen doen die bij dit procédé passen. Eerst dient hij zich echter uit te spreken over de vraag of alle in het ontwerp vervatte bepalingen inhoudelijk juridisch aanvaardbaar zijn.

.../...

2. Juridisch aanvaardbaar zijn zeker niet de bepalingen in de artikelen 2 en 3 die ertoe strekken de Koning op het door deze artikelen bestreken terrein "met uitsluiting van elke andere overheid" bevoegd te maken. Zoals de geciteerde uitdrukking daar staat, slaat ze op om het even welke andere overheid in het land dan de Koning en deze zich naar de letter opdringende interpretatie wordt in de memorie van toelichting niet weersproken. Bijgevolg moet men aannemen dat de ontwerp-wet beoogt ook aan de gewesten en aan de gemeenschappen iedere bevoegdheid te ontzeggen om (artikel 2 van het ontwerp) "aan het vervoer van radioactieve stoffen of toestellen die er bevatten, voorwaarden te verbinden, die de bescherming van de bevolking tot doel hebben" en om (artikel 3 van het ontwerp) "wanneer tijdens een vervoer van radioactieve stoffen of toestellen die er bevatten een niet voorziene gebeurtenis de bevolking in gevaar brengt, alle door de omstandigheden genoodzaakte maatregelen te treffen met het oog op de bescherming van de bevolking".

De Raad van State hoeft zich niet uit te spreken over de vraag of op het huidige ogenblik de gewesten of de gemeenschappen op de terreinen die aldus in het ontwerp zijn voorbehouden voor de Koning en voor Hem alleen, enige bevoegdheid bezitten. Hij kan de opmerking waartoe de besproken bepalingen aanleiding geven, algemeen houden.
In zoverre zulks, voor de gemeenschappen, niet in de Grondwet zelf geregeld is, worden de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten afgebakend bij een wet aangenomen met een bijzonder versterkte meerderheid (artikel 59bis, § 2, laatste lid,en § 2bis, laatste lid, van de Grondwet voor de gemeenschappen; artikel 107quater, laatste lid, van de Grondwet voor de gewesten). Is in een aldus tot stand

gekomen wet, die men een "paraconstitutionele" wet heeft genoemd - vooralsnog is er enkel de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - een bepaalde bevoegdheid aan de gemeenschappen of aan de gewesten toegekend, dan kan een "gewone" wet - zoals die welke uit het besproken ontwerp kan groeien - hun die bevoegdheid niet ontnemen. Is hun een bepaalde bevoegdheid niet in een "paraconstitutionele" wet toegekend, dan hebben ze die ook niet en is het dus overbodig hun in een "gewone" wet die bevoegdheid te ontzeggen.

Ten opzichte van de gemeenschappen en de gewesten is een bepaling als die welke voorkomt in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp dus ofwel ongrondwettig ofwel overbodig.

3. Ongrondwettig is de besproken bepaling niet in zoverre ze betrekking heeft op andere overheden, met name de gemeentelijke overheden. En men kan aannemen dat ze ten aanzien van bepaaldelijk de gemeenteoverheden ook niet overbodig is. Gelet inzonderheid op de bijzonder ruim gestelde bepalingen van het decreet van 16-24 augustus 1790 die aan de gemeentebesturen allerlei bevoegdheden van bestuurlijke politie toekennen, kan men het niet als onomstootbaar vaststaand beschouwen dat op dit ogenblik die besturen generlei politiebevoegdheid bezitten inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ook al wekt de meervermelde wet van 29 maart 1958 de indruk de Koning ter zake met uitsluiting van de gemeentebesturen bevoegd te willen maken. Zo heeft de besproken bepaling voor zich dat ze ofwel aan de gemeenten elke bevoegdheid ontneemt als die bestaat, ofwel er alle twijfel over wegneemt dat een zodanige bevoegdheid niet bestaat.

.../...

De besproken bepaling mag dus blijven mits ze zo wordt gepreciseerd dat enkel de gemeenteoverheden worden uitgesloten; andere overheden moeten niet formeel uitgesloten worden, hetzij omdat men ze niet kan uitsluiten (gemeenschappen en gewesten) hetzij omdat er geen twijfel over bestaat dat ze op geen enkele bevoegdheid aanspraak kunnen maken.

4. Opdat de Koning er de hand aan zou kunnen houden dat geen "andere overheid" zich straffeloos op het Hem gereserveerde terrein begeeft, geeft artikel 8 van het ontwerp Hem het recht elke beslissing in die zin te schorsen of te vernietigen.

Alweer, in zoverre met de woorden "een andere overheid" ook op de organen van de gewesten en de gemeenschappen wordt gedoeld, is dat voorschrift rechtens onaanvaardbaar. In geen enkele bepaling van de Grondwet immers kan de wetgevende macht een rechtsgrond vinden om de Koning met administratief toezicht op de gemeenschappen en de gewesten te belasten, zeker niet bij wat boven een "gewone wet" werd genoemd.

5. Voor het overige valt in artikel 8 van het ontwerp op dat de Koning kan schorsen of vernietigen "zonder enige termijn".

Dat het schorsings- en vernietigingstoezicht zonder enige beperking in de tijd uitgeoefend kan worden, is, zeker ten aanzien van gedecentraliseerde besturen, volstrekt ongewoon. Zo is in de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet ten aanzien van de gemeenteoverheden - de enige overheden waarvan men, gelet op wat in 3. hierboven werd uiteengezet, in redelijkheid kan vermoeden dat ze zich gerechtigd zouden achten zich politioneel met het vervoer van radioactieve stoffen in te laten - de bevoegdheid van de toeziende overheid tot

schorsen en vernietigen niet alleen in de tijd beperkt, maar is de vastgestelde termijn bovendien erg kort gehouden : 40 dagen.

Men dient echter onmiddellijk te erkennen dat het bepalen en het beperkt houden van deze termijn de vrijwaring van de gemeentelijke autonomie op het oog heeft. Welnu, ten dezen kan de gemeentelijke autonomie niet in het gedrang komen aangezien, per veronderstelling, de gemeenten geen enkele bevoegdheid inzake het vervoer van radioactieve stoffen zullen bezitten, uitgesloten als dit zal zijn door de artikelen 2 en 3 van het ontwerp. Mede gelet op de ernst van de hier betrokken belangen - het gaat om de bescherming van de bevolking tegen de gevaren voortspruitende uit het vervoer van radioactieve stoffen - komt de ongewone rechtsfiguur van een schorsings- en vernietigingsbevoegdheid zonder beperking in de tijd verantwoord voor.

6. Alvorens tot de aangekondigde tekstvoorstellen over te gaan, nog dit :

De regering kan van oordeel zijn dat, wanneer de voorgenomen nieuwe voorschriften toch niet in een speciaal aan het vervoer van radioactieve stoffen gewijde wet worden ondergebracht en integendeel in de bestaande wet van 29 maart 1958 worden ingevoegd, de draagwijdte van deze voorschriften niet tot het vervoer van radioactieve stoffen beperkt moet blijven, maar uitgebreid kan worden tot alle of tot bepaalde andere aspecten van de bedreiging van ioniserende stralingen die in de wet van 29 maart 1958 behandeld worden. Zij kan alsdan de hierna voorgestelde

.../...

De besproken bepaling mag dus blijven mits ze zo wordt gepreciseerd dat enkel de gemeenteoverheden worden uitgesloten; andere overheden moeten niet formeel uitgesloten worden, hetzij omdat men ze niet kan uitsluiten (gemeenschappen en gewesten) hetzij omdat er geen twijfel over bestaat dat ze op geen enkele bevoegdheid aanspraak kunnen maken.

4. Opdat de Koning er de hand aan zou kunnen houden dat geen "andere overheid" zich straffeloos op het Hem gereserveerde terrein begeeft, geeft artikel 8 van het ontwerp Hem het recht elke beslissing in die zin te schorsen of te vernietigen.

Alweer, in zoverre met de woorden "een andere overheid" ook op de organen van de gewesten en de gemeenschappen wordt gedoeld, is dat voorschrift rechtens onaanvaardbaar. In geen enkele bepaling van de Grondwet immers kan de wetgevende macht een rechtsgrond vinden om de Koning met administratief toezicht op de gemeenschappen en de gewesten te belasten, zeker niet bij wat boven een "gewone wet" werd genoemd.

5. Voor het overige valt in artikel 8 van het ontwerp op dat de Koning kan schorsen of vernietigen "zonder enige termijn".

Dat het schorsings- en vernietigingstoezicht zonder enige beperking in de tijd uitgeoefend kan worden, is, zeker ten aanzien van gedecentraliseerde besturen,volstrekt ongewoon. Zo is in de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet ten aanzien van de gemeenteoverheden - de enige overheden waarvan men, gelet op wat in 3. hierboven werd uiteengezet, in redelijkheid kan vermoeden dat ze zich gerechtigd zouden achten zich politioneel met het vervoer van radioactieve stoffen in te laten - de bevoegdheid van de toeziende overheid tot

teksten de gewenste uitbreiding geven. In deze teksten is dat trouwens reeds gedaan voor die bepalingen waarvoor zulk een uitbreiding voor de hand lijkt te liggen.

7. Komen dan de tekstvoorstellen die de Raad meent te mogen doen.

In de voorgestelde teksten zal men uiteraard niet terugvinden de bepalingen van het ontwerp die niet meer dan een transcriptie zijn van bepalingen van de wet van 29 maart 1958, met name artikel 1 (zie artikel 1 van genoemde wet); artikel 2, behalve voor het uitsluiten van andere overheden (1) (zie artikel 2, eerste lid, van genoemde wet); artikel 3, met hetzelfde voorbehoud (zie artikel 3 van genoemde wet); artikel 4, tweede lid (de Koning put reeds de aldaar vermelde bevoegdheid in artikel 2, eerste lid, van genoemde wet); artikel 5 (zie artikel 2, tweede lid, van genoemde wet); artikel 6 partim (zie de artikelen 4 en 5 van de wet); artikel 7 (zie artikel 7 van de wet) en artikel 10 (zie artikel 6 van de wet).

Evenmin zijn in de voorgestelde teksten opgenomen het bepaalde van artikel 11 van het ontwerp; besluiten als aldaar bedoeld, blijven immers uiteraard voorlopig van kracht; zo luidt een vaste rechtspraak.

.../...

---

(1) En behalve de laatste zin, die een evidentie vertolkt.

De Raad stelt voor dat het ontwerp als volgt wordt geredigeerd :

"Artikel 1.-

In artikel 2, eerste lid, van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, gewijzigd bij de wetten van 29 mei 1963 en 3 december 1969, worden tussen de woorden "De Koning" en "is gemachtigd" de woorden "met uitsluiting van de gemeenteoverheid" ingevoegd.

Artikel 2.-

In artikel 3, eerste lid, van dezelfde wet worden tussen de woorden "De Koning" en "is gemachtigd" de woorden "met uitsluiting van de gemeenteoverheid" ingevoegd.

Artikel 3.-

In artikel 3, tweede lid, van dezelfde wet worden tussen de woorden "is" en "de Koning" de woorden "met uitsluiting van de gemeenteoverheid" ingevoegd.

Artikel 4.-

Een artikel 4bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

"Artikel 4bis. Het vervoer van de in artikel 2 genoemde apparaten en stoffen mag enkel door daartoe erkende personen gedaan worden. De Koning regelt de erkenning".

Artikel 5.-

Artikel 5 van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgende lid :

.../...

"Zij kunnen wat betreft de vervoermiddelen en verpakkingen die niet beantwoorden aan de voorschriften van de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet alle vereiste spoedmaatregelen treffen, inzonderheid het gebruik ervan verbieden, ze verzegelen en in beslag nemen. Deze maatregelen verliezen hun uitwerking na verloop van 10 dagen tenzij ze binnen die termijn bekrachtigd zijn door de ambtenaar die de leiding heeft van de dienst waarvan de ambtenaar die de maatregelen heeft getroffen, deel uitmaakt. Vóór de bekrachtiging wordt de persoon die verantwoordelijk is voor de overtreding gehoord".

Artikel 6.-

Een artikel 8bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

"Artikel 8bis. De Koning kan te allen tijde de beslissingen van gedecentraliseerde besturen die direct of indirect invloed hebben op het vervoer van radioactieve stoffen of van apparaten die zulke stoffen bevatten, schorsen en vernietigen".

---

1. Tel que le présente l'exposé des motifs, l'objet essentiel du projet consiste à régler dans une loi distincte la protection de la population contre les dangers résultant du transport de substances radioactives, protection qui est réglée à présent dans la loi, plus générale, du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Les arguments invoqués à cet effet sont formulés comme suit dans l'exposé des motifs : "Vu le volume, la nature spécifique, les modifications régulières des règlements internationaux et également vu le fait que le transport de substances radioactives, contrairement à la mise en oeuvre de substances radioactives et d'autres sources de radiations ionisantes dans les établissements classés, est uniquement de la compétence du Ministre de la Santé publique, il est souhaitable de disposer d'une loi distincte ...".

Ces arguments ne sauraient convaincre le Conseil d'Etat.

La loi précitée du 29 mars 1958 - comme le présent projet, qui s'en inspire - est conçue de telle manière que la réglementation de la protection de la population contre les dangers visés est presqu' entièrement laissée au soin du Roi, dans une mesure même plus importante que ce ne serait le cas dans une loi-cadre. L'argument tiré du "volume, (de) la nature spécifique, (des) modifications régulières des règlements internationaux" concernant le transport de substances radioactives, s'il peut éventuellement faire admettre l'existence d'arrêtés royaux distincts, ne saurait justifier celle d'une loi séparée.

L'argument selon lequel "... le transport de substances radioactives, contrairement à la mise en oeuvre de substances radioactives et d'autres sources de radiations ionisantes dans des

établissements classés, est uniquement de la compétence du Ministre de la Santé publique" n'est pas davantage convaincant. Comme l'argument précédent, et pour les mêmes raisons, il pourrait tout au plus justifier l'existence d'arrêtés royaux distincts spécialement consacrés au transport de substances radioactives, mais pas l'existence d'une loi distincte. La loi du 29 mars 1958 n'est du reste nullement en contradiction avec la prétendue compétence exclusive du Ministre de la Santé publique, si ce n'est sur le seul point des redevances, au sujet desquelles elle dispose en son article 2, alinéa 2, que les arrêtés royaux qui les réglementent seront contresignés par trois Ministres désignés nommément. Par ailleurs, il peut paraître étrange que le pouvoir législatif élabore ses lois en fonction de la répartition des compétences entre les ministres, alors que cette répartition appartient au Roi et qu'on ne serait pas sans fondement à affirmer que, le Roi étant appelé à exécuter les lois et celles-ci ayant dès lors la prééminence par le seul fait de leur chronologie, la règle serait plutôt que le Roi organise son Gouvernement en fonction de l'arsenal existant et sans cesse croissant des lois, et non l'inverse.

La présence dans le projet de quelques dispositions nouvelles qui ne figurent pas dans la loi de 1958 ne constitue pas davantage un argument en faveur de l'adoption d'une loi distincte, spécialement consacrée au transport de substances radioactives. En effet, ainsi qu'il apparaîtra des propositions de textes qui seront faites ci-après, il n'y a pas d'inconvénient majeur à ce que ces dispositions soient insérées dans la loi de 1958.

Du point de vue de la technique législative, le maintien de la loi générale de 1958 offre tout d'abord l'avantage que "la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes" - c'est l'intitulé de cette loi - demeurerait réglée par une seule et même loi comme c'est le cas dans le

droit des Communautés européennes, où les différents aspects de cette matière, y compris le transport, sont tous traités dans les mêmes directives plutôt que dans des textes épars (voir la Directive du 15 juillet 1980 portant modification des directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (80/836/Euratom) et les directives antérieures qu'elle mentionne). Le second avantage du procédé préconisé par le Conseil d'Etat est de rendre superflue la reproduction mutatis mutandis, dans une loi distincte, de toute une série de dispositions de la loi du 29 mars 1958 - voir les articles ler, 2, 3, 5, 6 et 7 du projet examiné; pareille transcription est toujours chose délicate; à cela s'ajoute le danger par trop réel de voir diverger inutilement, à la suite de modifications ultérieures, des texte qui à l'origine étaient rédigés de manière identique.

En bref, le procédé recommandé par le Conseil d'Etat profitera à la clarté et à l'harmonie interne de notre législation.

Le Conseil d'Etat proposera ci-après des textes qui répondent à ce procédé. Il doit cependant se prononcer, au préalable sur la question de savoir si toutes les dispositions du projet sont juridiquement admissibles du point de vue de leur contenu.

2. Ne le sont certainement pas, les dispositions des articles 2 et 3, qui ont pour objet d'habiliter le Roi dans le domaine couvert par ces articles "à l'exclusion de toute autre autorité". Tel qu'il est formulé, ce membre de phrase vise n'importe quelle autorité du pays autre que le Roi, et cette interprétation littérale qui s'impose au lecteur n'est pas contredite dans l'exposé des motifs. Il y a lieu d'admettre, dès lors, que la loi en projet tend à refuser également aux régions et aux communautés toute

.../...

compétence pour (article 2 du projet) "soumettre à des conditions ayant pour objet la protection de la population, le transport de substances radioactives ou d'appareils en contenant" et (article 3 du projet) "lorsqu'un événement imprévu lors d'un transport de substances radioactives ou d'appareils en contenant, met en péril la population, (pour) prendre toutes mesures imposées par les circonstances et destinées à la protection de la population".

Le Conseil d'Etat ne doit pas se prononcer sur le point de savoir si les régions ou les communautés possèdent actuellement quelque compétence dans les domaines que le projet réserve ainsi au Roi et à lui seul. L'observation qu'il est amené à faire au sujet des dispositions sous revue peut dès lors garder un caractère général. Dans la mesure où, pour les communautés, elles ne le sont pas par la Constitution même, les compétences des communautés et des régions sont délimitées par une loi adoptée à une majorité spéciale renforcée (article 59bis, § 2, dernier alinéa, et § 2bis, dernier alinéa, de la Constitution pour les communautés; article 107quater, dernier alinéa, de la Constitution pour les régions). Dès lors qu'une loi ainsi adoptée - que l'on appelle quelquefois "paraconstitutionnelle" et dont il n'y a pour tout exemple à ce jour que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 - attribue certaines compétences aux communautés ou aux régions, une loi "ordinaire" - comme celle qui résultera du projet examiné - ne pourra les leur enlever. Si une compétence déterminée ne leur a pas été attribuée par une loi "paraconstitutionnelle", elles ne la possèdent donc pas, de sorte qu'il est superflu de leur refuser cette compétence dans une loi "ordinaire".

A l'égard des communautés et des régions, une dispositio comme celle qui figure dans les articles 2 et 3 du projet, est dès lors ou bien inconstitutionnelle, ou bien superflue.

.../...

3. La disposition examinée n'est pas inconstitutionnelle dans la mesure où elle concerne d'autres autorités, notamment les autorités communales. Et l'on peut considérer qu'en ce qui concerne plus particulièrement les autorités communales, elle n'est pas davantage superflue. Eu égard notamment aux dispositions particulièrement larges du décret des 16-24 août 1790 qui attribuent diverses compétences de police administrative aux pouvoirs communaux, on ne peut pas tenir pour certain que ces pouvoirs ne disposeraient actuellement d'aucune attribution de police en matière de transport de substances radioactives, encore que la loi du 29 mars 1958 précitée semble vouloir, en la matière, habiliter le Roi à l'exclusion des pouvoirs communaux. La disposition sous revue a donc le mérite soit d'enlever aux communes toute compétence dont elles seraient actuellement investies, soit de ne laisser subsister aucun doute sur le fait qu'elles n'en ont aucune.

Cette disposition peut donc être maintenue, à condition qu'elle soit précisée de manière à n'exclure que les seuls pouvoirs communaux; il n'y a pas lieu d'exclure formellement d'autres autorités, soit parce qu'elles ne sauraient l'être (c'est le cas des communautés et des régions) soit parce que, de toute évidence, elles ne peuvent prétendre à aucune compétence dans le domaine considéré.

.../...

4. Pour que le Roi soit en mesure de veiller à ce qu'aucune "autre autorité" n'empiète impunément sur le domaine qui Lui est réservé, l'article 8 du projet Lui confère le droit de suspendre ou d'annuler toute décision en ce sens.

Ici encore, dans la mesure où les termes "une autre autorité" visent également les organes des communautés et des régions, la disposition susvisée est juridiquement inadmissible. En effet, le législateur ne trouve dans aucune disposition de la Constitution un fondement lui permettant de charger le Roi d'une tutelle administrative des régions et des communautés, et il ne lui appartient certainement pas de le faire par une loi appelée ci-avant de "loi ordinaire".

5. L'on ne manquera pas de relever au surplus, toujours en ce qui concerne l'article 8 du projet, que le Roi pourrait suspendre ou annuler "sans aucun délai".

Il est tout à fait inhabituel que la tutelle de suspension ou d'annulation - surtout à l'égard d'administrations décentralisées - puisse s'exercer sans aucune limitation dans le temps. Ainsi, en ce qui concerne les autorités communales - les seules dont on peut, eu égard à ce qui a été développé au point 3 ci-dessus, raisonnablement présumer qu'elles pourraient se croire autorisées à s'occuper de la police du transport de substances radioactives - les articles 86 et 87 de la loi communale ne se bornent pas à limiter dans le temps le pouvoir de suspension et d'annulation de l'autorité de tutelle : ils prévoient même un délai très court (40 jours).

Mais il faut reconnaître aussitôt que la fixation et la limitation de ce délai vise à préserver l'autonomie communale.

.../...

Or, l'autonomie communale ne peut pas être compromise en l'occurrence puisque, par hypothèse, les communes n'auront aucune compétence en matière de transport de substances radioactives, cette compétence étant exclue par les articles 2 et 3 du projet. Si l'on tient compte, en outre, de l'importance des intérêts qui sont en jeu - il en va de la protection de la population contre les dangers résultant du transport de substances radioactives - l'institution inhabituelle d'un pouvoir de suspension et d'annulation non limité dans le temps apparaît comme justifiée.

6. Avant de passer aux propositions de texte annoncées ci-avant, le Conseil d'Etat tient à formuler encore l'observation suivante :

Dès lors que les nouvelles dispositions envisagées seraient insérées dans la loi existante du 29 mars 1958 plutôt que d'être inscrites dans une loi consacrée spécialement au transport de substances radioactives, le Gouvernement pourrait estimer que la portée de ces prescriptions ne doit pas être limitée au transport de substances radioactives mais peut être étendue à tous les autres ou à certains autres aspects du danger des radiations ionisantes qui sont traités dans la loi du 29 mars 1958. Il pourrait alors donner aux textes proposés ci-après l'extension voulue. Ces textes réalisent d'ailleurs déjà cette extension pour celles des dispositions où elle paraît s'imposer de toute évidence.

7. Dans les textes que le Conseil d'Etat estime pouvoir proposer, l'on ne retrouvera pas, cela va de soi, les dispositions du projet qui ne font que reproduire des dispositions de la loi du 29 mars 1958. Il s'agit de l'article 1er (voir l'article 1er de cette loi), de l'article 2, sauf pour ce qui est de l'exclusion d'autres autorités (1) (voir l'article 2,

---

.../...

(1) Et sauf la dernière phrase, qui énonce une évidence.

alinéa 1er, de la loi précitée), de l'article 3, avec la même réserve (voir l'article 3 de la loi précitée), de l'article 4, alinéa 2 (le Roi trouve déjà le pouvoir qui y est mentionné dans l'article 2, alinéa 1er, de la loi précitée), de l'article 5 (voir l'article 2, alinéa 2, de la loi susmentionnée), de l'article 6 partim (voir les articles 4 et 5 de la loi), l'article 7 (voir l'article 7 de la loi) et l'article 10 (voir l'article 6 de la loi).

Le texte proposé ne reprend pas non plus la disposition de l'article 11 du projet; il va sans dire que des arrêtés comme ceux qui sont visés dans cette disposition, restent provisoirement en vigueur. Ainsi le veut d'ailleurs une jurisprudence constante.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger le projet comme suit :

"Article 1er.-

Dans l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, modifié par les lois des 29 mai 1963 et 3 décembre 1969, les mots ",à l'exclusion de l'autorité communale," sont insérés entre les mots "Le Roi" et "est autorisé".

Article 2.-

Dans l'article 3, alinéa 1er, de la même loi, les mots ",à l'exclusion de l'autorité communale," sont insérés entre les mots "Le Roi" et "est autorisé".

.../...

Article 3.-

Dans l'article 3, alinéa 2, de la même loi, les mots ", à l'exclusion de l'autorité communale," sont insérés entre les mots "Le Roi" et "est également autorisé".

Article 4.-

Un article 4bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 4bis. Le transport des appareils et substances visés à l'article 2 ne peut être effectué que par des personnes agréées à cet effet. Le Roi règle l'agrément".

Article 5.-

L'article 5 de la même loi est complété par l'alinéa suivant :

"Elles peuvent, en ce qui concerne les moyens de transport et les emballages qui ne répondent pas aux prescriptions des arrêtés pris en exécution de la présente loi, prendre toutes les mesures urgentes requises, et notamment en interdire l'utilisation, y apposer les scellés ou les confisquer. Ces mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de dix jours, à moins qu'elles ne soient ratifiées dans ce délai par le fonctionnaire dirigeant le service auquel appartient le fonctionnaire qui les a prises. La personne responsable de l'infraction est entendue avant cette ratification".

Article 6.-

Un article 8bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 8bis. Le Roi peut, à tout moment, suspendre et annuler les décisions d'administrations décentralisées qui ont un effet direct ou indirect sur le transport de substances radioactives ou d'appareils contenant de telles substances".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. BAETEMAN.
Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.