19-06-1989
Vandermeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Région bruxelloise, le 25 mai 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "contenant des dispositions relatives à l'environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 29 mai 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 25 mei 1989 door de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest verzocht hem, binnen en termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende bepalingen betreffende het leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 29 mei 1989 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

I.

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat est pris en application de l'article 47, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui est rédigé de la manière suivante :

> "A titre transitoire, jusqu'à l'installation des organes de la Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs dévolus au Conseil et à l'Exécutif par le livre Ier de la présente loi, sont exercés respectivement par les Chambres et par le Roi, conformément à la loi coordonnée du 20 juillet 1979 créant des isntitutions communautaires et régionales provisoires".

Les pouvoirs ainsi exercés à titre transitoire par les Chambres et par le Roi sont soumis aux mêmes limitations territoriales et matérielles que ceux qui seront exercés à titre définitif, après l'installation des organes de la Région de Bruxelles-Capitale, par le Conseil et l'Exécutif.

II.

Le texte français du projet laisse grandement à désirer en ce qui concerne la correction de la langue. Du point de vue de la construction des phrases et de la terminologie, plusieurs articles du texte néerlandais sont également susceptibles d'une amélioration. Etant donné que le projet compte nonante-quatre articles et que l'avis est

demandé dans un délai de trois jours, il n'a pu être envisagé de suggérer les corrections indispensables, moins encore les améliorations souhaitables.

III.

Le projet de loi soumis à la consultation du Conseil d'Etat se présente comme un projet de loi-cadre. Les cas dans lesquels l'Exécutif est chargé, notamment, de "fixer des règles plus précises", sont innombrables. Dans plusieurs de ces cas, la délégation est excessive, ainsi qu'il sera montré ci-après lors de l'examen du dispositif du projet.

DISPOSITIF.

Titre II : L'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés.

A titre préliminaire, il convient de rappeler que la Région n'est compétente pour régler la procédure qu'elle instaure que pour autant qu'elle le fasse dans des matières pour lesquelles elle est compétente et à l'égard d'autorités qui relèvent d'elle (Cour d'arbitrage arrêt n° 54 du 24 mai 1988). Il s'ensuit que doivent être énumérées à l'article 12, § 1er, du projet les autorisations pour lesquelles la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise.

Article 2.

L'article 2 étend la définition que donne du "projet" la directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et

.../...

privés sur l'environnement (directive 85/337/CEE) à "la réalisation des plans de développement", alors que cette notion de plans de développement n'est pas reprise dans les autres dispositions du projet. Elle devrait, à tout le moins, être elle-même définie.

Article 4.

Au paragraphe 3, l'expression "en matière de protection de l'intérêt public" est vague et imprécise. La circonstance qu'elle figure à l'article 10, alinéa 1er, de la directive précitée ne dispense pas les auteurs du projet de l'expliciter.

Article 5.

Le paragraphe 3 de cet article se borne à reproduire l'article 5.3. de la directive précitée sans même indiquer quelles sont les autorités tenues de mettre des informations à la disposition du maître de l'ouvrage ni les cas dans lesquels elles ont cette obligation.

Article 11.

Il importe que la loi fixe elle-même les règles de calcul de la quote-part du maître de l'ouvrage dans le coût de l'étude d'incidences. En effet, l'étude d'incidences est imposée au demandeur de l'autorisation, essentiellement dans l'intérêt de la collectivité. Aussi pourrait-il être soutenu que cette quote-part constitue un impôt.

Article 13.

Cet article énonce une évidence. Il peut être omis.

Article 14.

Au second tiret du paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer les mots "lorsque cela est prévu" par les mots "lorsque la décision doit être motivée en la forme".

Article 15.

L'article 15 n'envisage pas le cas où le maître de l'ouvrage doit fournir des renseignements plus nombreux que ceux qui sont visés à l'article 5, § 2, et s'abstient de le faire.

Article 16.

Les mots "Nonobstant l'application des peines consignées dans le Code pénal" doivent être omis. En effet, la Région n'est pas compétente pour modifier - ni même simplement confirmer - les règles relatives au concours d'infractions (article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

Titre III : La gestion des déchets.

Article 17.

Cet article est dépourvu de toute portée normative. Il doit être omis.

Article 18.

Certaines définitions sont tautologiques, comme celles des déchets industriels ou des déchets toxiques et dangereux. D'autres sont incomplètes : où classer les déchets ménagers des collectivités ? En outre, certaines

.../...

classifications paraissent arbitraires. Ainsi, pourquoi classer les déchets ménagers dangereux dans la catégorie des déchets spéciaux et non pas dans celle des déchets toxiques et dangereux ?

Article 20.

1. Les deux premiers paragraphes de cet article doivent être rapprochés de l'article 24 et pourraient même être fusionnés avec lui.

2. Quant au paragraphe 3, il y a lieu de rappeler que si l'importation, le transit et l'exportation des déchets ressortissent à la compétence de l'Etat, les Régions sont, entre autres, compétentes pour ce qui concerne l'élimination des déchets importés. Comme le souligne à juste titre l'exposé des motifs du projet, la Région doit tenir compte de la libre circulation des biens dans le marché commun ainsi qu'à l'intérieur de l'Etat belge (Union économique et monétaire), dans la fixation des conditions spéciales pour l'élimination des déchets provenant de l'extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale. Par suite, ces conditions ne peuvent être ni discriminatoires ni constituer des mesures d'effet équivalent (articles 30 et suivants du traité CEE). Ces limitations doivent, en raison de leur importance, ressortir du texte même de l'article 20.

Article 21.

1. Les dispositions de cet article doivent être harmonisées avec celles des articles 50 à 53, 55, 57, § 2, alinéa 2, du projet de loi, de manière à faciliter la lisibilité du projet et à éviter les redites.

2. Au paragraphe 2, il convient de définir la notion de "réceptionnaire". Cette notion comprend-elle le transporteur des déchets ou ne vise-t-elle que l'établissement chargé de leur élimination ? Dans cette dernière hypothèse, on peut s'interroger sur l'utilité du paragraphe 4.

Article 22.

1. Les dispositions de cet article, et singulièrement celle figurant au paragraphe 2, c, appellent la même observation que celle formulée au sujet de l'article 20.

Ceci vaut également pour l'article 23, dont, par ailleurs, les textes français et néerlandais ne concordent pas.

2. Pour le reste, référence est faite aux observations formulées par le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis L. 15.650/9 du 14 mai 1984 sur un projet de décret "relatif aux déchets", devenu le décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, à propos de l'article 5 dudit projet.

Article 26.

L'article 26 n'est pas à sa place dans le projet. Il devrait constituer le premier article du chapitre 6.

Le texte, tel qu'il est rédigé, laisse incertain le point de savoir si est également visé le producteur de déchets qui en assure lui-même l'élimination. De manière plus générale, il importe tant pour la lisibilité du projet que dans l'intérêt de la sécurité juridique, que soient rassemblées dans un même texte, figurant en tête du chapitre 6, toutes les hypothèses dans lesquelles une autorisation est requise.

/

Article 27.

1. Selon l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, cet article accorde "une batterie de nouvelles compétences à l'I.B.G.E.". Les compétences de cet organisme d'intérêt public sont ainsi, pour partie, définies dans le projet de loi et, pour partie, dans l'arrêté royal du 8 mars 1989 qui le crée. Selon l'article 28, § 2, de la loi du 21 août 1987 modifiant la loi organisant les agglomérations et fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise, cet arrêté sera "abrogé s'il n'est pas confirmé par la loi (ou l'ordonnance après l'installation des organes de la Région de Bruxelles-Capitale) dans l'année qui suit son entrée en vigueur". Le projet de loi ne confirme pas l'arrêté royal précité du 8 mars 1989, voulant sans doute laisser au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale toute liberté d'appréciation quant au devenir de l'organisme. Si telle est bien l'intention, on peut se demander s'il n'est pas prématuré d'élargir dès à présent les compétences de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, d'autant que l'institut n'est pas opérationnel ainsi qu'il appert de l'article 93 du projet.

2. Au 5°, l'emploi de la double conjonction "et/ou" est impropre. Conformément à la définition figurant à l'article 18, i, la conjonction "et" doit être employée. La même remarque vaut pour l'article 63, § 1er, alinéa 1er.

3. L'Institut se voit, entre autres, accorder le pouvoir exorbitant d'ordonner la fermeture de l'établissement. Il convient de préciser dans le texte que cette fermeture est imposée à titre de mesure de police administrative. En effet, le législateur décrétal ne peut, sans méconnaître l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoir la fermeture

d'entreprise comme peine. Les conditions dans lesquelles la fermeture peut être ordonnée doivent être précisées. Les mots "dans ceux (les cas) qui ne sont pas prévus par le plan de déchets" manquent à cet égard de clarté. La mesure ne peut être prise que pour une durée déterminée, et un recours doit être institué. Enfin, il n'appert pas du texte quels sont les liens entre la fermeture ordonnée par l'Institut et celle qui est ordonnée en vertu de l'article 80 par le gouverneur ou le bourgmestre.

Article 30.

1. Au paragraphe 1er, il serait souhaitable d'ajouter, après le mot "Commission", les mots "mentionnée à l'article 1er", car il n'est nulle part ailleurs, dans le projet, question de cet organisme consultatif.

2. Le même paragraphe utilise l'expression particulièrement vague d'"entreprises actives dans l'élimination des déchets" et n'indique pas sous quelle forme le projet de plan doit être porté à leur connaissance. La consultation publique à laquelle le projet de plan est soumis ne suffit-elle pas ?

Article 38.

Le report de décision doit être d'une durée limitée. De plus, il n'y a pas que la décision de report à devoir être motivée; le refus d'autorisation doit l'être également.

.../...

Article 39.

1. La rédaction de l'alinéa 1er du paragraphe 1er est incorrecte. Mieux vaudrait écrire :

"L'autorisation peut comporter, outre les conditions générales prévues à l'article 44, des conditions particulières en raison de la nature spéciale des déchets".

2. Le paragraphe 2 prévoit la possibilité de tenir en délibéré une demande d'autorisation lorsque celle-ci n'est pas conforme "avec une révision du plan déjà arrêtée mais qui n'est pas encore entrée en vigueur". S'il faut entendre par là que la demande peut être tenue en suspens dès que l'Exécutif a décidé du principe de la révision, il serait souhaitable de prévoir un délai maximum de suspension.

Article 41.

Cet article énonce une évidence. Il doit être omis.

Article 43.

Les délégués du Ministre ont marqué leur accord pour remplacer le texte du paragraphe 2, b, par le texte suivant :

"b) lors de l'entrée en vigueur d'une autorisation plus récente".

.../...

Article 45.

1. Au paragraphe 1er, c, il n'a pas été tenu compte de l'article 39, § 3.

2. Il vaudrait mieux, au paragraphe 2, première phrase, prévoir que les parties doivent être entendues par l'Exécutif à leur demande.

Article 46.

Il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "autres dispositions de la présente loi" et par "règles générales que l'Exécutif fixera". Les premières doivent être énumérées et les secondes définies quant à leur objet.

Article 48.

Les dispositions du paragraphe 1er, c, et des paragraphes 2 et 3 appellent la même mise en garde et la même observation que celle qui est formulée à propos de l'article 20.

Ceci vaut également pour les articles 54, § 1er, b, et § 2, 57, § 1er, c, 63, b, 66, c, et 67.

.../...

Article 58.

1. C'est à la loi qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une indemnité doit être payée au détenteur de l'autorisation, et non à l'Exécutif.

2. L'article 13 de la directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées (75/439/CEE) pose des conditions strictes au paiement d'une indemnité au profit des "entreprises de collecte et/ou d'élimination". Ces conditions doivent figurer à l'article 58.

Article 62.

En son paragraphe 4, singulièrement au point 3, l'article 62 institue un régime de responsabilité objective, qui s'applique sans préjudice du droit commun.

Compte tenu, d'une part, que ce régime n'est institué que pour les seuls déchets toxiques et dangereux qui, à l'exclusion des déchets nucléaires, ressortissent maintenant à la compétence exclusive des Régions au même titre que les autres déchets, sous la seule réserve de l'importation, du transit et de l'exportation, et que, d'autre part, le législateur spécial a manifesté, en remplaçant, à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le mot "indispensables" par le mot "nécessaires", la volonté de voir les pouvoirs implicites des Régions et Communautés être interprétés de manière plus libérale, il peut être admis qu'en instituant ce régime, la Région n'a pas excédé sa compétence.

Le texte est toutefois mal rédigé et doit être reformulé en termes clairs et précis.

Article 63.

Le paragraphe 2 de l'article 63 est susceptible de plusieurs interprétations. Il doit être remanié.

Article 67 à 76.

1. Le terme "redevances", qui se retrouve également dans l'intitulé du chapitre 10, est impropre. Il s'agit, en réalité, d'impôts. La terminologie doit être dès lors revue.

2. L'article 70, en son paragraphe 2, évoque la possibilité de conventions interrégionales destinées à éviter la double (ou la triple) imposition. Il y a lieu d'omettre cette disposition, cette possibilité étant incluse dans les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. Les articles 72 à 74 ont trait aux amendes administratives.

Il semble pouvoir être déduit de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle le législateur décrétal ne peut sanctionner ses dispositions qu'au moyen des peines prévues dans le livre Ier du Code pénal, qu'il n'est pas compétent pour instituer un régime d'amendes administratives (C.A. 23 décembre 1987, arrêt n° 44, 17 mars 1988, arrêts n°s 50 et 51, et 11 mai 1988, arrêt n° 11/89).

/

Si l'on s'en tient à cette jurisprudence, les articles 72 et 74 du projet doivent être omis et les mots "ou de l'amende administrative" doivent être supprimés dans le paragraphe 1er de l'article 75.

4. En vue de garantir le paiement de la "redevance", des intérêts et des frais, le projet de loi, en son article 75, § 3, institue en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale un privilège général sur tous les biens meubles du redevable et une hypothèque légale sur les biens (immeubles) situés en Belgique. Il fixe le rang du privilège et charge l'Exécutif de fixer des règles plus précises concernant ce rang et l'inscription de l'hypothèque. Selon l'arrêt n° 27 du 22 octobre 1986 de la Cour d'arbitrage, "chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née de dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée". "Toutefois - poursuit l'arrêt - il découle du fait que plusieurs législateurs sont compétents pour créer des privilèges, qui doivent pouvoir être intégrés dans un même ordre, que lorsqu'il fixe le rang du privilège qu'il crée, chaque législateur doit mettre en balance l'intérêt qu'il entend protéger en créant le privilège et les autres intérêts qui sont protégés par des privilèges créés par d'autres législateurs. Dans ce cas particulier, cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur intervenant en l'espèce. La Cour devra dès lors déterminer si le rang qu'un législateur a attribué à un privilège satisfait ou non à cette exigence de proportionnalité".

.../...

La disposition est visiblement inspirée des articles 313, alinéa 1er, 314 et 316 du Code des impôts sur les revenus. La multiplication de privilèges et d'hypothèques de même rang créés par des législateurs différents à des fins identiques ou similaires est difficilement conciliable avec le principe de proportionnalité, spécialement lorsqu'il y va, comme en l'espèce, de privilèges généraux et d'hypothèques grevant l'ensemble des biens "qui peuvent en faire l'objet et qui sont sis en Belgique".

L'article 75, § 3, doit être omis.

Article 77.

Cette disposition est gravement lacunaire. Elle doit être complétée pour régler le sort du permis de bâtir dans le cas où l'autorisation requise par le projet de loi serait définitivement refusée.

L'article ne règle pas davantage le sort de l'autorisation requise par le projet de loi en attendant qu'il ait été définitivement statué sur la demande de permis de bâtir (hypothèse inverse de celle qui est envisagée).

Référence est faite, pour le surplus, aux observations formulées par le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis L. 16.812/1 du 25 juin 1985 sur le projet de décret relatif à l'autorisation anti-pollution, devenu le décret du Conseil flamand du 28 juin 1985, à propos de l'article 5 dudit projet.

Article 78.

L'article 78 du projet de loi excède la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Les délégués de la Région en conviennent. La disposition doit être omise.

Article 81.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il y a lieu d'ajouter au point 1 in fine les mots : "... à l'exclusion du domicile".

Article 86.

Cet article dispose que l'employeur ou l'entreprise paie les frais de justice auxquels sont condamnés ses préposés ou délégués. La condamnation du civilement responsable au paiement des frais de justice ne constitue pas une peine; elle a un caractère civil.

Cette disposition ne peut trouver à s'appliquer que dans les cas de responsabilité civile du fait d'autrui prévus par le Code civil (responsabilité des commettants du fait de leurs préposés) ou par des lois particulières (voy. D. MERCK, Civielrechtelijke aansprakelijkheid en geldboeten, note sous Hof van Beroep te Antwerpen 8 octobre 1987, R.W. 1987-1988, col. 644 à 646).

.../...

Titre IV : Dispositions finales transitoires et abrogatoires.

Article 90.

La formule utilisée au paragraphe 1er : "pour autant qu'elles soient relatives à l'élimination des déchets qui tombe sous l'application de la présente loi" est à proscrire, car il est un principe de légistique que les abrogations doivent être expresses et précises. Il appartient aux auteurs du projet de recenser toutes les dispositions légales et réglementaires se trouvant dans cette situation et de les énumérer dans la disposition abrogatoire.

Article 92.

Il semble que le paragraphe 3 vise l'hypothèse d'établissements existants qui, à la suite du projet de loi, devront faire l'objet d'une autorisation alors qu'auparavant ils n'en avaient pas besoin. Ceci ne ressort pas à suffisance du texte.

Articles 93 et 94.

Ces dispositions doivent être supprimées, car c'est à la loi spéciale qu'il appartient de régler l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale pendant la période transitoire comprise entre le 1er janvier 1989 et la date de l'installation des organes de ladite Région (voir, à cet égard, l'article 47, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, remplacé par l'article 3 de la loi spéciale du 8 mai 1989).

Gelet op de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

I.

Het aan de Raad van State voorgelegde wetsontwerp is bedoeld als uitvoering van artikel 47, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, welk artikel aldus luidt :

> "Bij overgangsmaatregel, tot aan de installatie van de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, worden de machten aan de Raad en aan de Executieve toegewezen bij boek I van deze wet, respectievelijk uitgeoefend door de Kamers en door de Koning overeenkomstig de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen".

Voor de bevoegdheden die aldus door de Kamers en door de Koning bij wijze van overgangsmaatregel worden uitgeoefend, gelden dezelfde territoriale en materiële beperkingen als die welke na de installatie van de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, door de Raad en de Executieve blijvend zullen worden uitgeoefend.

.../...

II.

De Franse tekst van het ontwerp laat veel te wensen over wat de correctheid van de taal betreft. Ook menig artikel van de Nederlandse tekst is wat zinsbouw en woordkeuze betreft voor verbetering vatbaar. Aangezien het ontwerp vierennegentig artikelen telt en het advies binnen een termijn van drie dagen wordt gevraagd, is er niet aan gedacht kunnen worden de noodzakelijke correcties, laat staan de gewenste verbeteringen voor te stellen.

III.

Het wetsontwerp dat om advies aan de Raad van State is voorgelegd, dient zich aan als een ontwerp van kaderwet. Er zijn talloze gevallen waarin de Executieve er inzonderheid mee belast is "nadere bepalingen vast te stellen". In veel van die gevallen gaat de delegatie te ver, zoals hierna, bij het onderzoek van het bepalend gedeelte van het ontwerp, wordt aangetoond.

BEPALEND GEDEELTE.

Titel II : De milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Vooraf zij er aan herinnerd dat het Gewest slechts bevoegd is om de procedure die het instelt te regelen voor zover het dat doet in aangelegenheden waarvoor het bevoegd is en ten aanzien van de overheden die van het Ge-

west afhangen (Arbitragehof arrest nr. 54 van 24 mei 1988). Daaruit volgt dat de vergunningen waarvan de afgifte ondergeschikt wordt gemaakt aan de uitvoering van een milieu-effectbeoordeling, in artikel 12, § 1, van het ontwerp moeten worden opgesomd.

Artikel 2.

Artikel 2 breidt de definitie welke in de richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (richtlijn 85/337/EEG) van een "project" wordt gegeven, uit met "de totstandbrenging van ontwikkelingsplannen", terwijl het begrip "ontwikkelingsplan" in de andere bepalingen van het ontwerp niet voorkomt; dat begrip zou op zijn minst zelf moeten worden gedefinieerd.

Artikel 4.

In paragraaf 3 is de uitdrukking "ter bescherming ... van het openbare belang" vaag en onduidelijk. De omstandigheid dat ze in artikel 10, eerste lid, van de vorenvermelde richtlijn staat, ontslaat de stellers van het ontwerp niet van de verplichting haar nader te bepalen.

.../...

Artikel 5.

In paragraaf 3 van dat artikel wordt artikel 5.3. van de bovenvermelde richtlijn gewoon overgenomen zonder dat ook maar wordt aangegeven welke instanties ertoe verplicht zijn informatie ter beschikking te stellen van de opdrachtgever of in welke gevallen ze daartoe verplicht zijn.

Artikel 11.

Het is van belang dat de wet zelf de regels bepaalt voor het berekenen van de bijdrage van de opdrachtgever in de kosten van de milieu-effectstudie. Die studie wordt immers aan de aanvrager van de vergunning hoofdzakelijk in het belang van de gemeenschap opgelegd. Er zou dan ook kunnen worden betoogd dat die bijdrage een belasting is.

Artikel 13.

Het artikel kan vervallen omdat het iets vanzelfsprekends uitdrukt.

Artikel 14.

Na het tweede streepje van paragraaf 1 dienen de woorden "wanneer deze zijn voorgeschreven", te worden vervangen door de woorden "wanneer ze naar de vorm moet zijn gemotiveerd".

.../...

Artikel 15.

In dit artikel is niet gedacht aan het geval dat de opdrachtgever meer inlichtingen moet verstrekken dan die welke in artikel 5, § 2, zijn bedoeld en zulks nalaat te doen.

Artikel 16.

De woorden "Onverminderd de toepassing van de straffen gesteld in het Strafwetboek" moeten vervallen. Het Gewest is immers niet bevoegd om de regels betreffende de samenloop van misdrijven te wijzigen - of zelfs gewoon te bevestigen (artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Titel III : Het afvalstoffenbeheer.

Artikel 17.

Dit artikel heeft geen enkele normatieve betekenis en moet vervallen.

Artikel 18.

Sommige definities, zoals die van de industriële afvalstoffen of die van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen, zijn tautologisch. Andere zijn onvolledig : waar moeten de huishoudelijke afvalstoffen van de gemeenschappen worden ondergebracht ? Bovendien lijken sommige classifi-

caties willekeurig. Waarom moeten bijvoorbeeld de gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen worden ingedeeld bij de bijzondere afvalstoffen en niet bij de toxische en gevaarlijke afvalstoffen ?

Artikel 20.

1. De eerste twee paragrafen van dit artikel moeten dichter bij artikel 24 een plaats krijgen en zouden daar zelfs mee kunnen worden samengevoegd.

2. Wat paragraaf 3 aangaat, dient erop te worden gewezen dat de invoer, de doorvoer en de uitvoer van de afvalstoffen weliswaar tot de bevoegdheid van de Staat behoren maar dat de Gewesten onder meer bevoegd zijn voor het verwijderen van de ingevoerde afval. Zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp terecht wordt beklemtoond moet het Gewest bij het vaststellen van de bijzondere voorwaarden voor het verwijderen van de afvalstoffen afkomstig van buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, rekening houden met het vrije verkeer van goederen binnen het bestek van de Europese markt alsook binnen de Belgische Staat (de Economische en Monetaire Unie). Bijgevolg mogen die voorwaarden noch discriminerend zijn noch maatregelen van gelijke werking uitmaken (artikelen 30 en volgende van het EEG-Verdrag). Die beperkingen moeten vanwege hun belang uit de tekst zelf van artikel 20 blijken.

.../...

Artikel 21.

1. De bepalingen van dit artikel moeten met die van de artikelen 50 tot 53, 55,57, § 2, tweede lid, van het wetsontwerp in overeenstemming worden gebracht om de leesbaarheid van het ontwerp te vergemakkelijken en herhalingen te voorkomen.

2. In paragraaf 2 dient de omschrijving "diegene die ze in ontvangst heeft genomen" nader te worden bepaald. Is daarin ook de transporteur van de afvalstoffen begrepen of wordt alleen gedoeld op het bedrijf dat ermee belast is ze te verwijderen ? In dat laatste geval kan men zich vragen stellen over het nut van paragraaf 4.

Artikel 22.

1. Bij de bepalingen van dit artikel en in het bijzonder bij die van paragraaf 2, c, is dezelfde opmerking te maken als bij artikel 20.

Dat geldt eveneens voor artikel 23, waar de Nederlandse en de Franse tekst bovendien niet met elkaar overeenstemmen.

2. Voor het overige wordt verwezen naar de opmerkingen die de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies L. 15.650/9 van 14 mei 1984 over een ontwerp van decreet met betrekking tot de afvalstoffen - het latere decreet van de Waalse Gewestraad van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen - heeft gemaakt bij artikel 5 van dat ontwerp.

Artikel 26.

Artikel 26 is niet op zijn plaats in het ontwerp. Het zou het eerste artikel van hoofdstuk 6 moeten worden.

Zoals de tekst nu is geredigeerd, laat hij er onzekerheid over bestaan of ook wordt gedoeld op degene die afvalstoffen voortbrengt en zelf voor het verwijderen ervan zorgt. Meer in het algemeen is het zowel voor de leesbaarheid van het ontwerp als voor de rechtszekerheid van belang dat alle gevallen waarin een vergunning vereist is, in een zelfde tekst aan het begin van hoofdstuk 6 worden samengebracht.

Artikel 27.

1. Zoals het in de memorie van toelichting wordt uitgedrukt, verleent dit artikel "een aantal nieuwe bevoegdheden aan het B.I.M.". De bevoegdheden van deze openbare-nutsinstelling worden zo voor een deel in het wetsontwerp bepaald en voor een deel in het koninklijk besluit van 8 maart 1989 waarbij het wordt opgericht. Luidens artikel 28, § 2, van de wet van 21 augustus 1987 tot wijziging van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest, zal dit besluit worden "opgeheven indien het niet binnen het jaar na zijn inwerkingtreding bij wet (of na de installatie van de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, bij ordonnantie) wordt bekrachtigd". Het wetsontwerp houdt geen bekrachtiging in van het boven-

.../...

vermelde koninklijk besluit van 8 maart 1989, waarschijnlijk omdat het aan de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest volledige beoordelingsvrijheid omtrent de toekomst van de instelling wil laten. Als dat de bedoeling is, kan men zich afvragen of het niet voorbarig is om de bevoegdheden van het Brusselse Instituut voor Milieubeheer nu al uit te breiden, te meer daar het Instituut nog niet bedrijfsklaar is, zoals blijkt uit artikel 93 van het ontwerp.

2. In 5° wordt ten onrechte het dubbele voegwoord "en/of" gebruikt. Overeenkomstig de definitie die in artikel 18, i, staat, behoort het voegwoord "en" te worden gebruikt. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 63, § 1, eerste lid.

3. Het Instituut krijgt onder andere de indrukwekkende bevoegdheid toegewezen om bevel te geven tot sluiting van een bedrijf. In de tekst dient nader te worden aangegeven dat die sluiting bij wijze van administratieve politiemaatregel wordt opgelegd. De decreetgever kan immers niet in bedrijfssluiting als straf voorzien zonder voorbij te gaan aan artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De omstandigheden waarin bevel tot sluiting kan worden gegeven, moeten nader worden bepaald. De woorden "in de gevallen die niet voorzien zijn in het afvalstoffenplan" zijn in dat verband niet duidelijk genoeg. De maatregel kan slechts

.../...

voor een bepaalde termijn worden genomen en er moet in een beroep worden voorzien. Ten slotte blijkt niet uit de tekst welk verband er is tussen de door het Instituut bevolen sluiting en die waartoe krachtens artikel 80 door de gouverneur of de burgemeester bevel wordt gegeven.

Artikel 30.

1. Het zou wenselijk zijn in paragraaf 1 vóór het woord "Commissie" de woorden "in artikel 1 vermelde" toe te voegen, omdat er op geen enkele andere plaats in het ontwerp sprake is van dat adviesorgaan.

2. In dezelfde paragraaf wordt de bijzonder vage uitdrukking "ondernemingen die werkzaam zijn op het gebied van de afvalverwijdering" gebruikt en wordt niet gezegd op welke manier het ontwerpplan ter kennis van die ondernemingen moet worden gebracht. Is het niet voldoende dat het ontwerpplan ter inzage van het publiek moet worden gelegd ?

Artikel 38.

Het uitstel van de beslissing moet beperkt zijn in de tijd. Bovendien behoort niet alleen de beslissing tot uitstel gemotiveerd te worden, maar de weigering om een vergunning te verlenen evenzeer.

.../...

Artikel 39.

1. Het eerste lid van paragraaf 1 is niet correct geredigeerd. Het zou beter zijn te schrijven :

"De vergunning kan, behalve de algemene voorwaarden bedoeld in artikel 44, ook bijzondere voorwaarden bevatten wegens de bijzondere aard van de afvalstoffen".

2. Paragraaf 2 voorziet in de mogelijkheid een aanvraag om een vergunning in beraad te houden wanneer deze niet in overeenstemming is "met een reeds vastgestelde doch niet in werking getreden herziening van het plan". Indien daaronder moet worden verstaan dat de aanvraag in beraad kan worden gehouden zodra de Executieve een principiële beslissing tot herziening heeft genomen, zou het wenselijk zijn een maximale schorsingstermijn vast te stellen.

Artikel 41.

Het artikel moet vervallen omdat het iets vanzelfsprekends uitdrukt.

Artikel 43.

De gemachtigden van de Minister zijn het ermee eens dat de tekst van paragraaf 2, b, wordt vervangen door de volgende tekst :

"b) wanneer een recentere vergunning van kracht wordt".

.../...

Artikel 45.

1. In paragraaf 1, c, is geen rekening gehouden met artikel 39, § 3.

2. Het zou beter zijn in de eerste volzin van paragraaf 2 te schrijven dat de partijen op hun verzoek door de Executieve moeten worden gehoord.

Artikel 46.

Er behoort te worden gepreciseerd wat moet worden verstaan onder "overige bepalingen van deze wet" en onder "algemene regelen die de Executieve vaststelt". Van de bepalingen moet er een opsomming worden gegeven en van de regels moet het onderwerp worden omschreven.

Artikel 48.

Met betrekking tot de bepalingen van paragraaf 1, c, en van de paragrafen 2 en 3 kan dezelfde waarschuwing worden geuit en is dezelfde opmerking te maken als die welke wordt geformuleerd met betrekking tot artikel 20.

Dit geldt eveneens voor de artikelen 54, § 1, b, en § 2, 57, § 1, c, 63, b, 66, c, en 67.

.../...

Artikel 58.

1. Het is een aangelegenheid van de wet, en niet van de Executieve, te bepalen in welke gevallen aan de houder van een vergunning een vergoeding moet worden betaald.

2. Artikel 13 van de richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (75/439/EEG) stelt strenge voorwaarden voor de betaling van een vergoeding aan de "bedrijven die inzamelen en/of verwijderen". Die voorwaarden moeten worden vermeld in artikel 58.

Artikel 62.

In paragraaf 4 van artikel 62, in het bijzonder onder punt 3, wordt een regeling inzake objectieve aansprakelijkheid ingesteld die onverminderd het gemeen recht van toepassing is.

Ermee rekening houdend, enerzijds, dat die regeling alleen geldt voor de toxische en gevaarlijke afvalstoffen die, het kernafval niet te na gesproken, thans net zoals de andere afvalstoffen, met als enige uitzondering de invoer, de doorvoer en de uitvoer, uitsluitend tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren en, anderzijds, dat de bijzondere wetgever in artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen het woord "onontbeerlijk" heeft vervangen door het woord "noodzakelijk" en daardoor

uiting heeft gegeven aan de wil om de impliciete bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen vrijer te interpreteren, kan worden aangenomen dat het Gewest zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan door die regeling in te stellen.

De tekst is evenwel slecht geredigeerd en moet opnieuw worden geformuleerd in duidelijke en precieze bewoordingen.

Artikel 63.

Paragraaf 2 van artikel 63 is vatbaar voor meer dan één interpretatie. Hij moet worden herschreven.

Artikelen 67 tot 76.

1. Het woord "milieuheffingen", dat eveneens voorkomt in het opschrift van hoofdstuk 10, is ongeschikt. Het gaat in werkelijkheid om milieubelastingen. Deswege moet de terminologie worden herzien.

2. Artikel 70, paragraaf 2, voorziet in de mogelijkheid om intergewestelijke overeenkomsten aan te gaan ter voorkoming van een dubbele (of drievoudige) heffing. Deze bepaling behoort te vervallen, aangezien die mogelijkheid besloten ligt in de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

3. De artikelen 72 tot 74 hebben betrekking op de administratieve geldboeten.

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof, volgens welke de decreetgever op het niet naleven van zijn bepalingen alleen in boek I van het Strafwetboek vermelde straffen kan stellen, lijkt te kunnen worden afgeleid dat hij niet bevoegd is om administratieve geldboeten in te voeren (A.H. 23 december 1987, arrest nr. 44, 17 maart 1988, arresten nrs. 50 en 51, en 11 mei 1988, arrest nr. 11/89).

Als men zich aan die rechtspraak houdt, moeten de artikelen 72 en 74 van het ontwerp vervallen en moeten ook de woorden "administratieve geldboeten" in paragraaf 1 van artikel 75 vervallen.

4. Ten einde de betaling van de belasting, de intresten en de kosten te waarborgen, stelt artikel 75, § 3, van het wetsontwerp ten gunste van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een algemeen voorrecht in op alle roerende goederen van de belastingplichtige en vestigt het een wettelijke hypotheek op de in België gelegen (onroerende) goederen. Het stelt de rang van het voorrecht vast en draagt de Executieve op nadere regels vast te stellen met betrekking tot die rang en de inschrijving van de hypotheek. Volgens arrest nr. 27 van 22 oktober 1986 van het Arbitragehof kan "iedere wetgever (...) van oordeel zijn aan een schuldvordering die voortvloeit uit bepalingen die hij heeft uitgevaardigd ter regeling van een hem toegekende aangelegenheid, een voorrecht of een hypotheek te moeten verbinden". "Evenwel, - zo vervolgt het arrest - uit het feit dat verschillende wetgevers bevoegd zijn om

voorrechten in te stellen, die moeten kunnen worden ingepast in eenzelfde rangorde, volgt dat elke wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever. Het Hof dient derhalve uit te maken of de rang die een wetgever heeft toegekend aan een voorrecht, voldoet aan die eis van evenredigheid".

De bepaling is duidelijk ingegeven door de artikelen 313, eerste lid, 314 en 316 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Het toenemend aantal voorrechten en hypotheken van dezelfde rang, die door verschillende wetgevers met dezelfde of met gelijksoortige doeleinden worden ingesteld, verdraagt zich moeilijk met het beginsel van de evenredigheid, vooral wanneer het zoals in dit geval gaat om algemene voorrechten en hypotheken waarmee al "de daarvoor vatbare en in België gelegen goederen van de heffingsplichtige" worden bezwaard.

Artikel 75, § 3, moet vervallen.

Artikel 77.

Die bepaling vertoont ernstige leemten. Zij moet worden aangevuld met een regeling voor bouwvergunningen voor het geval dat de door het wetsontwerp vereiste vergunning definitief wordt geweigerd.

.../...

Het artikel bevat evenmin een regeling voor de door het wetsontwerp vereiste vergunning in afwachting dat er een eindbeslissing wordt genomen over de aanvraag van een bouwvergunning (tegenovergestelde geval van het in uitzicht gestelde).

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerkingen die de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies L. 16.812/1 van 25 juni 1985 heeft gemaakt over het ontwerp van decreet betreffende de milieuvergunning, dat het decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 is geworden, met betrekking tot artikel 5 van het genoemde ontwerp.

Artikel 78.

In artikel 78 wordt de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overschreden. De gemachtigden van het Gewest zijn het daarmee eens. De bepaling behoort te vervallen.

Artikel 81.

Rekening houdend met de rechtspraak van het Arbitragehof, dienen de woorden "... met uitzondering van de woning" te worden toegevoegd aan het slot van punt 1.

Artikel 86.

Dit artikel bepaalt dat de werkgever of de onderneming de gerechtskosten betaalt bij veroordeling van zijn of haar aangestelden of lasthebbers. De veroordeling

van de burgerrechtelijk aansprakelijke tot het betalen van de gerechtskosten is geen straf. Zij is van burgerrechtelijke aard.

Die bepaling kan slechts toepassing vinden in de gevallen van burgerrechtelijke aansprakelijkheid door andermans daad, waarin het Burgerlijk Wetboek voorziet (aansprakelijkheid van de aanstellers door de daad van hun aangestelden) of waarin bijzondere wetten voorzien (zie D. MERCK, Civielrechtelijke aansprakelijkheid en geldboeten, noot onder Hof van beroep te Antwerpen 8 oktober 1987, R.W. 1987-1988, kol. 644 en 646).

Titel IV : Slot-, Overgangs- en Opheffingsbepalingen.

Artikel 90.

De in paragraaf 1 gebezigde formulering "in zoverre zij betrekking hebben op de verwijdering van afvalstoffen waarop deze wet van toepassing is", moet worden verworpen, want in de wetgevingstechniek geldt het beginsel dat opheffingen uitdrukkelijk en nauwkeurig dienen te zijn. Het is aan de initiatiefnemers van het ontwerp om een lijst op te maken van alle in die situatie verkerende wets- en verordeningsbepalingen en ze op te noemen in de opheffingsbepaling.

Artikel 92.

Paragraaf 3 heeft blijkbaar betrekking op het geval van bestaande inrichtingen die ten gevolge van het wetsontwerp over een vergunning zullen moeten beschikken

.../...

terwijl zij er tevoren geen nodig hadden. Dit komt in de tekst onvoldoende tot uiting.

Artikelen 93 en 94.

Die bepalingen moeten vervallen want het komt de bijzondere wet toe de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te regelen gedurende de overgangsperiode tussen 1 januari 1989 en de datum waarop de organen van het genoemde gewest zullen worden geïnstalleerd (zie in dat verband artikel 47, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, vervangen door artikel 3 van de bijzondere wet van 8 mei 1989).

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.