LV.

RAAD VAN STATE
LEGISLATIEVE AFDELING - WETGEVING
L
20-03-1991
Vandenmeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 20.487/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 januari 1991 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, en van de Bijlagen I, II, III, IV, V-A, V-B en VI, opgemaakt te Bazel op 22 maart 1989", heeft op 19 februari 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 7 janvier 1991, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant approbation de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et des Annexes I, II, III, IV, V-A, V-B et VI, faites à Bâle le 22 mars 1989", a donné le 19 février 1991 l'avis suivant :

Het wetsontwerp beoogt de goedkeuring door de Wetgevende Kamers, overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet, van het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan.

Dit Verdrag is tot stand gekomen in het raam van de Verenigde Naties, als een onderdeel van het United Nations Environmental Program (UNEP).

Algemene opmerkingen.

De sluiting van het Verdrag door de E.E.G.

Krachtens zijn artikel 22 kan het Verdrag "formeel bevestigd of goedgekeurd" worden door "organisaties voor politieke of (1) economische integratie".

---

(1) De Franse (authentieke) tekst van het Verdrag gebruikt een correcte uitdrukking ("organisations d'intégration politique ou économique"), die in de Nederlandse (niet-authentieke) tekst in een aantal bepalingen; maar niet in alle, wordt vertaald door "organisaties voor politieke en/of economische integratie", wat geen zin heeft. Zelfs als "vertaling", verdient de tekst die gepubliceerd en gebruikt gaat worden, juist te zijn en vrij van discordanties. Te dien einde passe men in de Nederlandse vertaling de terminologie van de artikelen 2, punt 20, 22, lid 1, 23, leden 1 en 3, 24, lid 2, 25, lid 2 (vooraan in de tekst) aan, zodat ze in overeenstemming wordt gebracht met die van de artikelen 25, lid 2 (achteraan in de tekst) en lid 3, en 26, lid 2.

In de memorie van toelichting is medegedeeld dat de "Europese Gemeenschap het Verdrag van Bazel heeft ondertekend" en dat zij (allicht de Commissie) van plan is de Raad een verordening (niet : reglement) voor te stellen met het oog op de aanpassing van het E.E.G.-recht aan de inhoud van dat Verdrag. Dit veronderstelt dat de Europese Economische Gemeenschap de bedoeling heeft het Verdrag formeel te bevestigen of goed te keuren.

Het vooruitzicht dat de Europese Economische Gemeenschap zeer waarschijnlijk partij wordt bij het Verdrag van Bazel, sluit niet uit dat ook de Belgische Staat als dusdanig dat zou worden. De bepalingen van het Verdrag bestrijken een zo groot toepassingsgebied en zijn zo ruim gesteld, dat het niet uitgesloten mag worden geacht dat, ondanks de uitvoeringsmaatregelen die de Europese Gemeenschap kan nemen, nog ruimte overblijft voor een nationaal optreden. Dat is zeker zo zolang de Europese Gemeenschap de beoogde verordening niet heeft uitgevaardigd.

<u>De bevoegdheid van de Gewesten</u>.

Uiteraard zijn de Gemeenschappen vreemd aan het leefmilieubeleid waarvan het afvalstoffenbeleid een onderdeel is, zodat zij zelfs niet hoeven te worden vermeld, in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting het geval is.

Krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instel-

lingen, zoals die is gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten bevoegd voor "het afvalstoffenbeleid, met uitzondering van de invoer, de doorvoer, de uitvoer en van de radioactieve afval".

Indien het Verdrag van Bazel alleen betrekking had op de in-, door- en uitvoer van afvalstoffen, dan zouden de Gewesten helemaal niet bevoegd zijn.

Het Verdrag van Bazel heeft echter een veel grotere reikwijdte.

Het heeft inderdaad ook "de verwijdering" van afvalstoffen tot onderwerp, zoals reeds uit zijn opschrift blijkt en onder meer ook uit de artikelen 2 (definities 1, 2, 4, 5, 11 en 19), 4, lid 2, b), 4, lid 7, a), 13, lid 3, b), d), f) en g), en artikel 14, alsmede uit de Bijlage IV.

Bovendien bevat dat Verdrag een hele reeks andere afspraken en verplichtingen die niet uitsluitend met de in-, door- en uitvoer van afvalstoffen of met de verwijdering ervan verband houden. Zonder een exhaustieve lijst te willen aanleggen, kan men voorbeelden aanwijzen : de produktie van afvalstoffen (artikel 4, lid 2, a), het voorkomen van verontreiniging en het opvangen van de gevolgen daarvan (artikel 4, lid 2, c), de internationale samenwerking ten einde een milieuhygiënisch beheer van afvalstoffen te bewerkstelligen of te verbeteren (artikel 10), het uitwisselen van gegevens (artikel 13).

Al deze aangelegenheden behoren tot de afvalstoffenproblematiek waarvoor de Gewesten bevoegd zijn.

Artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de Executieven moeten worden betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschaps- of de Gewestraden, in de interne rechtsorde, bevoegd zijn.

Daar artikel 6, § 1, II, 2°, van die wet, zoals het is gewijzigd, sedert 1 januari 1989 het afvalstoffenbeleid in zijn geheel (weze het met twee uitdrukkelijke uitzonderingen) aan de Gewesten toewijst, hadden de Executieven van de Gewesten moeten worden betrokken bij de onderhandelingen die na die datum, namelijk op 22 maart 1989, tot het Verdrag van Bazel hebben geleid.

"Betrokken worden bij onderhandelingen" is méér dan het verstrekken van advies of zelfs dan het plegen van overleg : het betekent een actieve deelname aan of een daadwerkelijke inspraak in de voorbereiding van de instructies die aan de onderhandelaars van de Staat worden gegeven.

Gesteld dat er tussen 1 januari en 22 maart 1989 nog daadwerkelijke onderhandelingen zouden zijn gevoerd en er zou blijken dat de Executieven niet bij de onderhandelingen "betrokken" zouden zijn geworden, dan zou die tekortkoming een grond kunnen zijn van nietigheid van de goedkeuringswet en derhalve de geldigheid van het Verdrag in België in het gedrang kunnen brengen.

Die tekortkoming zou evenwel onherstelbaar zijn.

De analyse van de respectieve bevoegdheden van de Staat en van de Gewesten in deze materie, is dus veeleer een waarschuwing voor de toekomst dan een aanwijzing voor het verder behandelen van het aan de Raad van State voor advies voorgelegde wetsontwerp.

Door de gemachtigde ambtenaar is, namens de Staatssecretaris voor Leefmilieu, aan de Raad van State medegedeeld dat de gewestelijke overheden nauw werden betrokken bij de voorbereiding van de wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de doorvoer en de uitvoer van afvalstoffen en van het koninklijk besluit van 2 juni 1987 ter uitvoering van die wet. Een gemeenschappelijk protocol regelt bovendien de wijze waarop de bevoegde overheden dienaangaande regelmatig overleg plegen. Een werkgroep waarin diezelfde overheden zijn vertegenwoordigd, vergadert telkens dit nodig is. Overigens was de verwijdering van afvalstoffen reeds in decreten en besluiten van de Executieven geregeld op het ogenblik van de eindonderhandelingen van het Verdrag van Bazel en in overeenstemming met de bepalingen ervan. De bepalingen betreffende de verwijdering van afvalstoffen vloeien voort, zo wordt er nog aan toegevoegd, uit de E.E.G.-richtlijnen 75/442 van 15 juli 1975 en 78/319 van 20 maart 1978, bij de herziening waarvan de Gewesten heden nauw betrokken worden.

Uit die gegevens zou kunnen blijken dat het huidige Belgische recht reeds alle verplichtingen omvat die in het Verdrag van Bazel zijn voorgeschreven én dat de

Executieven actief zijn betrokken bij de voorbereiding van de desbetreffende wettelijke en verordeningsbepalingen. Indien daarmee inhoudelijk kan zijn voldaan aan de eisen die de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten stelt, dan blijft het toch zo dat de verplichting die artikel 81 van de bijzondere wet oplegt, formeel niet is nagekomen.

Le projet de loi a pour objet l'approbation par les Chambres législatives, conformément à l'article 68 de la Constitution, de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Cette Convention est intervenue dans le cadre des Nations Unies, en tant qu'élément du United Nations Environmental Program (UNEP).

Observations générales.

La conclusion de la Convention par la C.E.E.

En vertu de son article 22, la Convention peut être "confirmée formellement ou approuvée" par des "organisations d'intégration politique ou économique" (1).

L'exposé des motifs signale que "la Communauté européenne a signé la Convention" de Bâle et qu'elle (sans

---

(1) Le texte français (authentique) de la Convention utilise une expression correcte, à savoir, "organisations d'intégration politique ou économique", que le texte néerlandais (non authentique) traduit dans plusieurs dispositions, mais non dans toutes, par "organisaties voor politieke en/of economische integratie", expression dénuée de sens. Même en tant que "traduction", le texte qui sera publié et utilisé doit être correct et exempt de discordances. Il conviendrait, à cette fin, d'adapter dans la traduction néerlandaise la terminologie des articles 2, point 20, 22, paragraphe 1er, 23, paragraphes 1er et 3, 24, paragraphe 2, 25, paragraphe 2 (début du texte), de manière à la faire concorder avec celle des articles 25, paragraphes 2 (fin du texte) et 3, et 26, paragraphe 2.

doute la Commission) a l'intention de proposer au Conseil l'adoption d'un règlement visant à adapter le droit de la C.E.E. à la teneur de la Convention. Cela présuppose que la Communauté économique européenne a l'intention de ratifier ou d'approuver formellement la Convention.

La perspective que la Communauté économique européenne deviendra très vraisemblablement partie à la Convention de Bâle n'exclut pas que l'Etat belge également en fasse de même qualitate qua. Les dispositions de la Convention couvrent un champ d'application tellement vaste et sont conçues de manière aussi large qu'il ne saurait être exclu que, nonobstant les mesures d'exécution que la Communauté européenne pourra prendre, il restera une latitude pour une intervention nationale. Tel est certainement le cas tant que la Communauté européenne n'aura pas édicté le règlement projeté.

La compétence des Régions.

Les Communautés sont forcément étrangères à la politique de l'environnement, dont la politique en matière de déchets constitue un élément, de telle sorte qu'elles n'ont même pas à être mentionnées, contrairement à ce qui est le cas dans l'exposé des motifs.

En vertu de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 8 août 1988, les Régions sont compétentes pour "la politique des déchets, à

l'exception de l'importation, du transit, de l'exportation et des déchets radioactifs".

Si la Convention de Bâle n'était relative qu'à l'importation, au transit et à l'exportation de déchets, les Régions ne seraient aucunement compétentes.

Toutefois, le champ d'application de la Convention de Bâle est beaucoup plus vaste.

Celle-ci, en effet, a également pour objet "l'élimination" de déchets, ce qui apparaît à la fois de son intitulé et notamment des articles 2 (définitions 1, 2, 4, 5, 11 et 19), 4, paragraphe 2, b), 4, paragraphe 7, a), 13, paragraphe 3, b), d), f) et g), et l'article 14, ainsi que de l'Annexe IV.

Au surplus, la Convention contient une série d'autres accords et obligations qui ne sont pas exclusivement relatifs à l'importation, au transit, à l'exportation ou à l'élimination de déchets. Sans vouloir constituer une liste exhaustive, on peut citer les exemples suivants : la production de déchets (article 4, paragraphe 2, a), la prévention de la pollution et les remèdes à apporter aux suites de celle-ci (article 4, paragraphe 2, c), la collaboration internationale afin d'assurer ou d'améliorer une gestion écologiquement rationnelle des déchets (article 10), l'échange de données (article 13).

Toutes ces matières relèvent de la problématique des déchets, qui est de la compétence des Régions.

L'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les Exécutifs doivent être associés aux négociations des accords internationaux dans les matières qui relèvent, dans l'ordre juridique interne, de la compétence des Conseils communautaires ou régionaux.

L'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi précitée, tel qu'il a été modifié depuis le 1er janvier 1989, attribuant dans son ensemble aux Régions la politique des déchets (fût-ce à deux exceptions près, qui sont expressément formulées), il eût convenu d'associer les Exécutifs des Régions aux négociations qui, après cette date, à savoir le 22 mars 1989, ont abouti à la Convention de Bâle.

"Etre associé aux négociations" signifie bien plus qu'une simple consultation, voire une concertation : cette expression désigne une participation active à ou un pouvoir de décision effectif dans l'élaboration des instructions données aux négociateurs de l'Etat.

Dans l'hypothèse où des négociations auraient effectivement eu lieu entre le 1er janvier et le 22 mars 1989 et qu'il apparaîtrait que les Exécutifs n'ont pas été "associés" aux négociations, ce manquement pourrait constituer un motif de nullité de la loi d'approbation et pourrait, dès lors, compromettre la validité de la Convention en Belgique.

Ce manquement serait cependant irréparable.

L'analyse des compétences respectives de l'Etat et des Régions en cette matière constitue dès lors un

avertissement pour l'avenir, bien plus qu'une indication pour poursuivre l'examen du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le fonctionnaire délégué, s'exprimant au nom du Secrétaire d'Etat à l'Environnement, a communiqué au Conseil d'Etat que les autorités des Régions ont été associées de près à l'élaboration de la loi du 9 juillet 1984 concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets et de l'arrêté royal du 2 juin 1987 portant exécution de cette loi. Un protocole commun règle, au surplus, la manière dont les autorités compétentes se concertent régulièrement à ce sujet. Un groupe de travail, au sein duquel ces mêmes autorités sont représentées, se réunit chaque fois que cela s'avère nécessaire. L'élimination de déchets était du reste déjà réglée par des décrets et arrêtés des Exécutifs au moment des négociations finales de la Convention de Bâle, et conformément aux dispositions de celle-ci. Les dispositions relatives à l'élimination de déchets découlent, toujours selon le fonctionnaire délégué, des directives C.E.E. 75/442 du 15 juillet 1975 et 78/319 du 20 mars 1978, à la révision desquelles les Régions sont étroitement associées.

Des éléments qui précèdent, il faudrait conclure que le droit belge actuel comporte d'ores et déjà toutes les obligations prescrites dans la Convention de Bâle et que les Exécutifs sont étroitement associés à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires y relatives. Si, sur le fond, il a pu être satisfait de la sorte aux

exigences posées par la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions, il n'en reste pas moins que, du point de vue de la forme, l'obligation faite par l'article 81 de la loi spéciale n'a pas été remplie.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
J. GIJSSELS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.