



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.612/1
van 29 december 2017

avis 62.612/1
du 29 décembre 2017

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake het leefmilieu'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière d'environnement'

Op 5 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake het leefmilieu'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 2017.

*

Le 5 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, conseiller d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 décembre 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet bevat een aantal maatregelen die beknopt kunnen worden weergegeven als volgt.

Er wordt voor de Koning een wettelijke basis tot stand gebracht om nieuwe regels vast te stellen voor het toekennen van jaarlijkse subsidies aan koepels van niet-gouvernementele milieuorganisaties (artikel 2).

Artikel 7 van de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’ wordt gewijzigd teneinde het ook voor controleurs van de inspectiedienst CITES mogelijk te maken om de in die bepaling bedoelde overtredingen op te sporen en vast te stellen (artikel 3).

Artikel 20bis van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ wordt aangevuld teneinde de kosten en de administratieve boetes, bedoeld in respectievelijk de artikelen 16bis en 18 van de voornoemde wet te bestemmen voor het Fonds voor de grondstoffen en de producten (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. In het voorontwerp van wet worden monocamerale aangelegenheden in de zin van artikel 74 van de Grondwet geregeld. Het is derhalve aan deze laatste grondwetsbepaling, en niet aan artikel 78 van de Grondwet, dat moet worden gerefereerd in artikel 1.

Artikel 2

4. De bevoegdheid die in artikel 2 van het voorontwerp aan de Koning wordt gedelegeerd, is in ruime bewoordingen geformuleerd. Gelet op de principiële bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu zou in artikel 2 moeten worden bepaald dat de vast te stellen “nieuwe

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

regels” betrekking hebben op het subsidiëren van koepels van niet-gouvernementele milieuorganisaties, *wat de aangelegenheden betreft waarvoor de federale overheid bevoegd is.*²

Voorts dient aan het einde van artikel 2 de zinsnede “, onder begrotingsartikel 25.55.11.33.00.01” te worden geschrapt: dergelijke vermelding zou immers impliceren dat het begrotingsartikel effectief, en met dezelfde nummering, jaarlijks in de wet houdende de algemene uitgavenbegroting wordt opgenomen.

Artikel 3

5. Men late artikel 3 van het voorontwerp aanvangen als volgt:

“In artikel 7, § 1, eerste lid, 3°, van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979, vervangen bij de wet van 16 december 2015, worden ...”.

Artikel 4

6. Met het ontworpen artikel 20bis, § 3, van de reeds genoemde wet van 21 december 1998 worden de erin bedoelde kosten en boetes bestemd voor het Fonds³ voor de grondstoffen en de producten. Het zou de duidelijkheid en de transparantie van de regelgeving ten goede komen indien de bestemming van de betrokken kosten en boetes zou worden ingeschreven op de lijst van ontvangsten van het voornoemde fonds in de tabel die bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ is gevoegd. In plaats van te worden geconcipieerd als een wijzigingsbepaling van artikel 20bis van de wet van 21 december 1998, zou artikel 4 van het voorontwerp van wet dan kunnen luiden als volgt:⁴

“In de tabel die bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen is gevoegd, wordt de tekst onder de vermelding ‘Aard van de toegewezen ontvangsten’ van subrubriek 31-2 Fonds voor de grondstoffen en de producten, vervangen bij de programmawet van 22 december 2008, aangevuld als volgt:

‘– de kosten bedoeld in artikel 16bis van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers;

² Zie artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ In de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling wordt van het “Begrotingsfonds” voor de grondstoffen en de producten melding gemaakt. De tabel bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ doet ervan blijken dat het wel degelijk om het “Fonds” voor de grondstoffen en de producten gaat. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 20bis, § 3, van de wet van 21 december 1998 wordt wel de correcte benaming van het betrokken fonds gehanteerd.

⁴ Uiteraard dient in dat geval ook het opschrift van hoofdstuk 4 van het voorontwerp van wet te worden aangepast.

- de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de voornoemde wet van 21 december 1998'.”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis comporte un certain nombre de mesures qui peuvent être synthétisées comme suit.

Il est créé une base légale permettant au Roi d'établir de nouvelles modalités d'octroi des subsides accordés annuellement aux coupoles d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement (article 2).

L'article 7 de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979' est modifié afin de permettre également aux contrôleurs du service d'inspection CITES de rechercher et de constater les infractions visées par cette disposition (article 3).

L'article 20*bis* de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' est complété afin de destiner les frais et les amendes administratives, visés respectivement aux articles 16*bis* et 18 de la loi précitée, au Fonds pour les matières premières et les produits (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. L'avant-projet de loi règle des matières monocamérales au sens de l'article 74 de la Constitution. L'article 1^{er} doit donc viser cette dernière disposition constitutionnelle, et non l'article 78 de la Constitution.

Article 2

4. Le pouvoir délégué au Roi par l'article 2 de l'avant-projet est formulé en termes généraux. Eu égard à la compétence de principe des régions en matière d'environnement, l'article 2 devrait prévoir que les « nouvelles modalités » à fixer portent sur les subsides accordés

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

aux coupoles d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement, *en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale*².

Par ailleurs, le segment de phrase « , sous l'article budgétaire 25.55.11.33.00.01 » à la fin de l'article 2 doit être supprimé : en effet, pareille mention impliquerait que l'article budgétaire est effectivement reproduit annuellement, et avec la même numérotation, dans la loi contenant le budget général des dépenses.

Article 3

5. On rédigera le début de l'article 3 de l'avant-projet comme suit :

« Dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979, remplacé par la loi du 16 décembre 2015, les mots... ».

Article 4

6. L'article 20bis, § 3, en projet, de la loi du 21 décembre 1998 précitée destine les frais et amendes qu'il vise au Fonds³ pour les matières premières et les produits. Par souci de clarté et de transparence de la réglementation, il serait préférable d'inscrire l'affectation des frais et amendes concernés dans la liste des recettes du fonds précité, figurant dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires'. Plutôt que d'être conçu comme une disposition modificative de l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998, l'article 4 de l'avant-projet de loi pourrait dès lors s'énoncer comme suit⁴ :

« Dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, le texte sous la mention 'Nature des recettes affectées' de la sous-rubrique 31-2 Fonds pour les matières premières et les produits, remplacé par la loi-programme du 22 décembre 2008, est complété comme suit :

‘– les frais visés à l'article 16bis de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs ;

² Voir l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Le texte néerlandais de la disposition en projet fait mention du « Begrotingsfonds » pour les matières premières et les produits. Or il se déduit du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires' qu'il s'agit bien du « Fonds » pour les matières premières et les produits. Le texte français de l'article 20bis, § 3, en projet, de la loi du 21 décembre 1998 utilise, lui, la dénomination correcte du fonds concerné.

⁴ Dans ce cas, il faudra évidemment adapter également l'intitulé du chapitre 4 de l'avant-projet de loi.

– les amendes administratives visées à l'article 18 de la loi précitée du 21 décembre 1998' ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME