CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
19-07-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

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 25e januari 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1979 houdende oprichting en organisatie van een Interministeriële Commissie voor de nucleaire veiligheid en de veiligheid van de Staat op kerngebied", heeft de 16e juni 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 25 janvier 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 octobre 1979 créant et organisant une Commission interministérielle de la sécurité nucléaire et de la sûreté de l'Etat dans le domaine nucléaire", a donné le 16 juin 1983 l'avis suivant :

De bij koninklijk besluit van 15 oktober 1979 houdende oprichting en organisatie van een Interministeriële Commissie voor de nucleaire veiligheid en de veiligheid van de Staat op kerngebied, ingestelde Commissie heeft tot opdracht (artikel 2, eerste lid) "de middelen te zoeken om de bescherming te doen verzekeren van de arbeiders en de bevolking tegen de gevaren die zouden kunnen voortkomen uit elke activiteit in verband met het gebruiken, het verwerken, het vervoeren en het opslaan van radioactieve stoffen, zowel buiten als binnen de installaties waar zulke activiteiten plaatsvinden"; zij wordt er inzonderheid mee belast "een coördinatieplan (op te stellen) van de activiteiten van al de betrokken ministeriële departementen" (artikel 2, tweede lid); van "de uitvoering" van dat plan moet zij het Ministerieel Comité voor het Leefmilieu op de hoogte brengen (ibidem).

Het voorgelegde ontwerp strekt ertoe aan de leden van deze Commissie drie leden toe te voegen, te weten een lid benoemd door de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap, een lid benoemd door de Executieve van het Waalse Gewest en een lid benoemd door de Executieve van het Brusselse Gewest.

Behalve in zoverre het op het Brusselse Gewest betrekking heeft (zie daarover verder), roept dat voornemen juridisch bezwaren op.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft reeds in ettelijke adviezen de aandacht moeten vestigen op het beginsel dat de Gemeenschappen en de Gewesten (hier verstaan zijnde enkel het Vlaamse en het Waalse Gewest) niet betrokken mogen worden in de uitoefening van bij het Rijk gebleven bevoegdheden.

.../...

Dat beginsel wordt hier nogmaals in herinnering gebracht en juridisch verantwoord.

Van de kant van de Gemeenschappen en de Gewesten bekeken : de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten duldt niet dat het Rijk hun organen verplicht deel te nemen aan de uitoefening van een bevoegdheid die, wijl ze hun niet door of krachtens de Grondwet is toegekend, nationaal is gebleven; zo kunnen deze organen niet verplicht worden hun medewerking te verlenen aan de samenstelling van een orgaan van het Rijk zoals de in het ontwerp genoemde Commissie er een is.

Van de kant van het Rijk bekeken is het, daar het aan de Gemeenschappen en de Gewesten grondwettelijk is ontzegd het nationaal terrein te betreden, grondwettelijk uitgesloten dat de deelneming aan de werking van een Rijkscommissie door personen die de Gemeenschappen of de Gewesten hebben aangesteld, mede bepalend wordt gemaakt voor de rechtsgeldigheid van de werking van zulk een commissie; a fortiori is het grondwettelijk uitgesloten dat die personen in zulk een commissie stemgerechtigd zouden zijn.

Het enige wat aldus rechtsgeldig beslist kan worden, is dat het Rijk de bevoegdheid krijgt om, met het oog op de uitoefening van een hem toevertrouwde opdracht, in een of andere vorm het advies van de Gemeenschappen of de Gewesten in te winnen (een voorbeeld afgestemd op het besproken ontwerp : dat door de Gewesten benoemde personen raadgevende stem zouden hebben in een Rijkscommissie) zonder dat, enerzijds, de Gemeenschappen en de Gewesten verplicht zijn dat advies te geven en zonder dat, anderzijds, aan het gemis van advies of aan het gegeven advies enig rechtsgevolg kan worden vastgeknoopt dat de nationale overheid op enigerlei wijze zou binden.

.../...

Zoals reeds gezegd, de zopas gemaakte bedenkingen gelden niet voor de Executieve van het Brusselse Gewest, die immers een rijksoverheid is, te weten een binnen de nationale regering bestaand ministerieel comité voor het Brusselse Gewest (artikel 4 van de wet tot oprichting van voorlopige Gemeenschaps- en Gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979; koninklijk besluit van 24 december 1981 betreffende de Executieve van het Brusselse Gewest).

Theoretisch is het dus verantwoord aan het ontwerp zijn volle uitwerking te geven wat de door de Executieve van het Brusselse Gewest te benoemen persoon betreft, d.w.z. deze persoon een verplicht en volwaardig lid van de betrokken commissie te laten zijn. De Regering zal er moeten over oordelen of, nu gebleken is dat de personen te benoemen door de Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve dat statuut niet kunnen krijgen, het feitelijk gewenst is het alleen aan de vertegenwoordiger van het Brusselse Gewest toe te kennen.

Wat de vertegenwoordigers van het Vlaamse en van het Waalse Gewest betreft (1), om de zeer beperkte juridische draagwijdte - om niet te zeggen de extra-legale draagwijdte - van hun mogelijke aanstelling wel te doen uitkomen, kan men de aan hen gewijde bepaling invoegen, niet in artikel 4 maar in artikel 6 van het te wijzigen besluit, door invoeging van een nieuwe paragraaf 2. Met hetzelfde oogmerk kan men deze bepaling in volgender voege doen luiden : "De Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve kunnen, elk voor zich, indien zij zulks wensen,

.../...

---

(1) Het ontwerp heeft het over de Executieve van de "Vlaamse Gemeenschap" en de Executieve van het "Waalse Gewest". Het verdient de voorkeur de benamingen van artikel 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te bezigen, te weten "Vlaamse Executieve" en "Waalse Gewestexecutieve". Zo maakt men het misverstand onmogelijk dat de "Executieve van de Vlaamse Gemeenschap" ter zake ook voor die Gemeenschap zou optreden, terwijl ze duidelijk aangesproken wordt ter uitoefening van een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (evengenoemd artikel 1, § 1, tweede lid, vastgesteld op grond van artikel 59bis, § 1, tweede lid).

eveneens een afgevaardigde en een plaatsvervanger aanwijzen. Deze kunnen alle vergaderingen bijwonen met raadgevende stem".

+

De Raad van State stelt vast dat het te wijzigen besluit door zeven ministers werd voorgedragen en medeondertekend, terwijl in het ontwerp van slechts één voordragende en medeondertekende minister, naast een staatssecretaris, sprake is. Het staat de Regering te oordelen of het gewenst is zo te werk te gaan.

+

Over de aanhefverwijzingen zijn de volgende opmerkingen te maken :

Als eerste aanhefverwijzing schrijve men : "Gelet op artikel 29 van de Grondwet;".

In de derde aanhefverwijzing schrijve men : "... gewijzigd bij de wetten ...".

De vijfde aanhefverwijzing vervolledige men als volgt : "...,gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 oktober 1974;".

De zevende aanhefverwijzing vervolledige men als volgt : "...,inzonderheid op artikel 4;".

La Commission instituée par l'arrêté royal du 15 octobre 1979 créant et organisant une Commission interministérielle de la sécurité nucléaire et de la sûreté de l'Etat dans le domaine nucléaire, a pour mission (article 2, alinéa 1er) "de rechercher les moyens de faire assurer la protection des travailleurs et de la population contre les dangers qui pourraient résulter de toutes les activités d'utilisation, de transformation, de transport ou de stockage de substances radioactives, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des installations où se développent de telles activités"; elle est chargée plus particulièrement "(d'établir) un plan de coordination des activités de tous les départements ministériels concernés" (article 2, alinéa 2); elle doit informer le Comité ministériel de l'Environnement de "l'exécution" de ce plan (ibidem).

Le projet soumis pour avis a pour objet d'élargir cette Commission par l'adjonction de trois membres supplémentaires : un membre nommé par l'Exécutif de la Communauté flamande, un membre nommé par l'Exécutif de la Région wallonne et un membre nommé par l'Exécutif de la Région bruxelloise.

Sauf en ce qui concerne la Région bruxelloise (voir plus loin), cette intention se heurte à des objections d'ordre juridique.

Dans maints avis déjà, la section de législation du Conseil d'Etat a été amenée à attirer l'attention sur le principe qui interdit d'associer les Communautés et les Régions (il faut entendre ici uniquement les Régions flamande et wallonne) à l'exercice de compétences qui sont restées nationales.

.../...

Le présent avis rappelle une nouvelle fois ce principe et sa justification juridique.

Du point de vue des Communautés et des Régions : l'autonomie des Communautés et des Régions ne souffre pas que l'Etat oblige leurs organes à s'associer à l'exercice d'une compétence qui, ne leur ayant pas été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, est restée nationale; ces organes ne peuvent donc être contraints d'apporter leur concours à la composition d'un organe de l'Etat tel que la Commission visée dans le présent projet.

Du point de vue de l'Etat : la Constitution, qui interdit aux Communautés et aux Régions d'empiéter sur le domaine national, exclut que la participation de personnes désignées par les Communautés ou par les Régions au fonctionnement d'une commission nationale puisse conditionner, sur le plan de la validité juridique, le fonctionnement de pareille commission; a fortiori la Constitution exclut-elle que ces personnes aient voix délibérative au sein de cette commission.

Tout ce que l'on peut donc valablement décider, c'est d'autoriser l'Etat, en vue de l'exercice d'une mission dont il est investi, à recueillir sous l'une ou l'autre forme l'avis des Communautés et des Régions (par exemple, dans le cas du présent projet, en recourant à une formule où des personnes nommées par les Régions auraient voix consultative au sein d'une commission nationale), sans que, d'une part, les Communautés et les Régions soient tenues de donner cet avis et sans que, d'autre part, l'absence d'avis ou l'avis effectivement émis puissent comporter quelque effet juridique susceptible de lier l'autorité nationale en quoi que ce soit.

.../...

Ainsi qu'il a été dit au début du présent avis, les considérations qui viennent d'être faites ne s'appliquent pas à l'Exécutif de la Région bruxelloise. Celui-ci, en effet, est une autorité nationale, puisqu'il s'agit d'un comité ministériel de la Région bruxelloise existant au sein du Gouvernement (article 4 de la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979; arrêté royal du 24 décembre 1981 relatif à l'Exécutif de la Région bruxelloise).

En théorie, il se justifie donc de donner au projet ses pleins effets en ce qui concerne la personne qui sera nommée par l'Exécutif de la Région bruxelloise, c'est-à-dire de faire en sorte que cette personne soit obligatoirement membre de la commission et qu'elle le soit à part entière. Dès lors qu'il est apparu que les personnes qui seront nommées par l'Exécutif flamand et par l'Exécutif régional wallon ne pourront avoir ce statut, il appartiendra au Gouvernement de juger s'il est opportun, dans la réalité des faits, de ne l'accorder qu'au seul représentant de la Région bruxelloise.

Quant aux représentants des Régions flamande et wallonne (1), l'on pourrait, afin de mettre en évidence la portée juridique très limitée - pour ne pas dire extra-légale - de leur éventuelle désignation, leur consacrer une disposition qui serait insérée, non pas dans l'article 4, mais dans l'article 6 de l'arrêté à modifier, et ce sous la forme d'un nouveau paragraphe 2.

.../...

---

(1) Le projet parle de l'Exécutif de la "Communauté flamande" et l'Exécutif de la "Région wallonne". Il vaudrait mieux s'en tenir aux dénominations qui figurent à l'article 1er de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à savoir "l'Exécutif flamand" et "l'Exécutif régional wallon". On exclura ainsi le malentendu qui consisterait à croire que l'"Exécutif de la Communauté flamande" agirait également, en la matière, pour la Communauté flamande alors que c'est manifestement en vue de l'exercice d'une compétence de la Région flamande qu'il est fait appel à lui (voir le susdit article 1er, § 1er, alinéa 2, pris en exécution de l'article 59bis, § 1er, alinéa 2).

Cette disposition pourrait être libellée comme suit : "l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif flamand peuvent également, s'ils le désirent, désigner chacun un délégué et un suppléant. Ce délégué ou ce suppléant peut assister à toutes les réunions avec voix consultative".

+

Le Conseil d'Etat constate qu'alors que sept ministres ont naguère été associés à la proposition et au contreseing de l'arrêté à modifier, le présent projet d'arrêté ne mentionne comme proposants et cosignataires qu'un seul Ministre et un Secrétaire d'Etat. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il est bien indiqué de procéder de la sorte.

+

Dans le préambule, les référants appellent les observations suivantes :

Dans le premier référant, il y a lieu d'écrire : "Vu l'article 29 de la Constitution;".

Dans le texte néerlandais du troisième référant, il y a lieu d'écrire : "... gewijzigd bij de wetten ...".

Il y a lieu de compléter le cinquième référant comme suit : "... , modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 1974;".

Il y a lieu de compléter le septième référant comme suit : "... , notamment l'article 4;".

De kamer was samengesteld uit

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

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

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,

F. DE KEMPENEER, 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. J. BORRET.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.