KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de graad van biologische afbreekbaarheid van bepaalde oppervlakte-aktieve stoffen in detergentia", heeft op 29 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 24 juillet 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au taux de biodégradabilité de certains agents de surface dans les détergents", a donné le 29 août 1986 l'avis suivant :

Als rechtsgrond van het voorliggend ontwerp van besluit wordt artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging ingeroepen. Die wetsbepaling werd evenwel opgeheven voor het Vlaamse Gewest bij artikel 65, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen (B.S. 25 juli 1981) en voor het Waalse Gewest bij artikel 70, § 2, van het decreet van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling (B.S. 10 januari 1986).

De genoemde Gewesten hebben zich in die decreten bovendien niet beperkt tot een loutere opheffing van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971, maar tevens een eigen regeling in de plaats gesteld (zie artikel 8 van het decreet van 2 juli 1981 en artikel 40 van het decreet van 7 oktober 1985).

De hiervoren vermelde decreten geven te kennen dat het Vlaamse en het Waalse Gewest hebben geoordeeld, dat de aangelegenheid die het voorwerp is van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971, ingevolge de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, integraal tot hun bevoegdheid is gaan behoren.

Daargelaten de vraag of de genoemde Gewesten daarbij hun bevoegdheid al dan niet juist hebben beoordeeld, heeft de formele opheffing van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 door die beide Gewesten in ieder geval voor gevolg dat, voor de gebieden waarvoor die opheffingsdecreten gelden, er geen rechtsgrond meer voorhanden is om ter zake nog bij koninklijk besluit regelingen te kunnen treffen, daar waar het, zoals de gemachtigde ambtenaar uitdrukkelijk heeft bevestigd, nochtans de bedoeling van de Regering is dat het aan de Raad van State voor advies voorgelegde ontwerp-besluit voor het gehele land zou gelden.

Ten aanzien van de nationale wetgever hebben de genoemde decreten uiteraard niet dezelfde gevolgen.

De nationale wetgever zou, indien hij meent dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid van het Rijk ter zake slechts gedeeltelijk en zelfs helemaal niet beperkt heeft, een nieuwe rechtsgrond kunnen scheppen die het zou mogelijk maken toch de ontworpen regeling voor het ganse land bij koninklijk besluit uit te vaardigen.

Die oplossing verdient echter geen aanbeveling, daar formeel de nationale wetgever niet de bevoegdheid heeft om decreten te wijzigen of op te heffen en zijn optreden derhalve een tegenstrijdigheid van normen zou doen ontstaan die de rechtsonzekerheid alleen maar zou verhogen en vroeg of laat tot bevoegdheidsconflicten zou leiden die enkel hun beslag zouden kunnen krijgen voor het Arbitragehof.

Een veel directer en de rechtsorde minder verstorende oplossing zou hierin kunnen bestaan, dat de Regering - altijd in de veronderstelling dat zij meent dat de Gewesten met de bedoelde decreten hun bevoegdheid zijn te buiten gegaan - de rechtmatigheid van de bedoelde decreten met een annulatieberoep zou bestrijden voor het Arbitragehof, de enige instantie die bevoegd is om wetten en decreten te toetsen aan de bij de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot stand gebrachte verdeling van de bevoegdheden tussen het Rijk, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Die procedure zou de verwijdering van de bedoelde decreten uit de rechtsorde meebrengen in de mate dat zij met de in 1980 ingevoerde bevoegdheidsverdeling strijdig zouden zijn en, in dezelfde mate, de opheffingen van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 ongedaan maken.

---

Le présent arrêté en projet invoque comme fondement légal l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Toutefois, cette disposition légale a été abrogée pour la Région flamande par l'article 65, alinéa 1er, 1°, du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets (Moniteur belge du 25 juillet 1981) et pour la Région wallonne par l'article 70, § 2, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (Moniteur belge du 10 janvier 1986).

Par ailleurs, les Régions précitées ne se sont pas bornées, dans ces décrets, à une simple abrogation de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971, mais elles y ont en outre substitué un régime propre (voir l'article 8 du décret du 2 juillet 1981 et l'article 40 du décret du 7 octobre 1985).

Il ressort des décrets précités que la Région flamande et la Région wallonne ont estimé que la matière qui fait l'objet de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 relève intégralement de leur compétence en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Abstraction faite de la question de savoir si les Régions précitées ont ainsi interprété correctement ou non leur compétence en la matière, l'abrogation formelle de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 par ces deux Régions a, en tout état de cause, pour effet que, pour les territoires auxquels les décrets abrogatoires s'appliquent, il n'y a plus de fondement légal permettant de réglementer encore en la matière par voie d'arrêté royal, alors que le Gouvernement, ainsi que le fonctionnaire délégué l'a confirmé expressément, entend que l'arrêté en projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat s'applique à l'ensemble du pays.

Il est évident que les décrets précités n'ont pas les mêmes effets à l'égard du législateur national.

Si le législateur national estime que la loi spéciale du 8 août 1980 n'a restreint que partiellement, voire pas du tout, la compétence de l'Etat en la matière, il pourrait créer un nouveau fondement légal qui permettrait d'édicter néanmoins la réglementation en projet pour l'ensemble du pays par voie d'arrêté royal.

.../...

Cette solution ne se recommande toutefois pas, étant donné que le législateur national n'a, formellement, pas le pouvoir de modifier ou d'abroger des décrets et que son intervention entraînerait dès lors un conflit de normes, qui ne ferait qu'aggraver l'insécurité juridique et occasionnerait tôt ou tard des conflits de compétence, lesquels ne pourraient être réglés que devant la Cour d'arbitrage.

Une solution plus directe et qui troublerait moins l'ordre juridique consisterait à ce que le Gouvernement - toujours dans l'hypothèse où il estime que les Régions ont excédé leur pouvoir en adoptant les décrets susvisés - dénonce l'irrégularité de ces décrets en introduisant un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, seule autorité ayant la compétence de contrôler si les lois et les décrets sont conformes à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, établie par la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980.

Cettte procédure ferait disparaître de l'ordre juridique les décrets précités dans la mesure où ils seraient contraires à la répartition des compétences instaurée en 1980 et, dans la même mesure, elle mettrait à néant la double abrogation de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971.

---

| | | | |
|---|---|---|---|
| De kamer was samengesteld uit | | La chambre était composée de | |
| de Heren<br>Messieurs | : J. NIMMEGEERS, | staatsraad,<br>conseiller d'Etat, | voorzitter,<br>président, |
| | L. VERSCHOOTEN,<br>J. DE BRABANDERE, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, | |
| | F. DE KEMPENEER,<br>J. GIJSSELS, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la section de législation, | |
| Mevrouw<br>Madame | : M. BENARD, | griffier,<br>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. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

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. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

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

M. BENARD. J. NIMMEGEERS.