KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 december 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeentelijke ambtenaren in het kader van de toepassing van de wet van 9.07.1984 tot regeling van de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen", en op 8 april 1987 door de Staatssecretaris om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 13 april 1987 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 1er décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant extension des compétences des fonctionnaires communaux dans le cadre de l'application de la loi du 09.07.84 réglant l'importation, le transit et l'exportation de déchets" et invité, le 8 avril 1987, par le Secrétaire d'Etat à lui communiquer cet avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 13 avril 1987 l'avis suivant :

1. In tegenstelling tot wat zijn opschrift suggereert, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit er niet toe de bevoegdheden "uit te breiden" welke door eerder vastgestelde besluiten aan gemeentelijke ambtenaren zouden zijn verleend met betrekking tot het toezicht op de naleving van de wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen (1) en van de uitvoeringsbesluiten van die wet.

Het ontwerp strekt er integendeel toe "de door de Koning gemachtigde gemeenteambtenaren, die een opleiding hebben genoten welke bepaald werd door de Minister of Staatssecretaris die het Leefmilieu in zijn bevoegdheid heeft" als een nieuwe categorie van toezichthoudende ambtenaren op te nemen in een ontwerp van koninklijk besluit houdende reglementering van de uitvoer, invoer en doorvoer van giftige en gevaarlijke afvalstoffen, welk ontwerp-besluit - in de versie waarover de Raad van State op 5 juni 1985 advies heeft gegeven onder het nummer L. 16.739/8 - alleen ambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin met het toezicht op de naleving ervan belast.

2. Luidens artikel 15 van de eerdervermelde wet van 9 juli 1984, welke in de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt aangevoerd, "houden de ambtenaren die de Koning aanwijst, toezicht op de uitoefening van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten".

.../...

---

(1) Niet : "tot regeling van de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen", zoals verkeerdelijk vermeld in het opschrift van het ontwerp.

Niets in die bepaling of in de parlementaire voorbereiding ervan wettigt de opvatting dat aan de erin gehanteerde term "ambtenaren" een andere betekenis zou moeten worden gegeven dan die welke uit de context volgt, nl. die van "personeelsleden welke onder de centrale overheid ressorteren".

Stellen dat de bedoelde term ruimer moet worden uitgelegd en inzonderheid moet worden geacht ook "gemeenteambtenaren" te omvatten, is bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen die de gemeentelijke instellingen beheersen, en die met name een uitdrukkelijke tussenkomst van de wetgever vereisen om de uitvoering van wetten en besluiten van het algemeen bestuur aan de gemeenteoverheid op te dragen en om aan de gemeente de daarmee samenhangende lasten op te leggen. In voorkomend geval is het overigens, in de regel, de burgemeester die met die uitvoering is belast, tenzij zulks uitdrukkelijk aan het college of aan de gemeenteraad is opgedragen (zie artikel 90, laatste lid, van de gemeentewet).

Een bijkomend argument tegen de opvatting dat de hier besproken bepaling van de wet van 9 juli 1984 de Koning zou machtigen om gemeenteambtenaren te belasten met de bedoelde controleopdrachten, kan ten slotte worden gevonden in de bepaling van artikel 17, 2°, van diezelfde wet, luidens welke de door de Koning aangewezen ambtenaren de bijstand van de gemeentepolitie kunnen vorderen.

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontwerp-besluit geen rechtsgrond vindt in de wet van 9 juli 1984.

---

1. Contrairement à ce que son intitulé suggère, le projet d'arrêté soumis pour avis ne vise pas à "étendre" les compétences qui auraient été attribuées à des fonctionnaires communaux par des arrêtés antérieurs en ce qui concerne la surveillance de l'application de la loi du 9 juillet 1984 concernant l'importation, l'exportation et le transit des déchets (1) et des arrêtés d'exécution de cette loi.

Le projet tend, au contraire, à inclure "les fonctionnaires communaux mandatés par le Roi, qui ont reçu une formation définie par le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'environnement dans ses compétences", comme une nouvelle catégorie de fonctionnaires de surveillance, dans un projet d'arrêté royal portant réglementation de l'exportation, de l'importation et du transit des déchets toxiques et dangereux, projet d'arrêté qui - dans la version sur laquelle le Conseil d'Etat a émis le 5 juin 1985 l'avis L. 16.739/8 - confie la surveillance de l'application de ses dispositions uniquement à des fonctionnaires du Ministère de la Santé publique et de la Famille.

2. Aux termes de l'article 15 de la loi précitée du 9 juillet 1984, invoquée dans le préambule du projet comme fondement légal de la réglementation envisagée, "les fonctionnaires désignés par le Roi surveillent l'exécution de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution".

.../...

(1) Et non : "réglant l'importation, le transit et l'exportation de déchets", comme le mentionne erronément l'intitulé du projet.

Rien dans cette disposition ni dans ses travaux préparatoires ne permet de croire qu'il faille attribuer au terme "fonctionnaires" qui y est utilisé une autre signification que celle qui se dégage du contexte, à savoir "les membres du personnel qui relèvent de l'autorité centrale".

Poser que le terme visé doit être interprété dans un sens plus large et, en particulier, comme englobant les "fonctionnaires communaux", est difficilement conciliable avec les principes constitutionnels qui régissent les institutions communales et qui exigent notamment une intervention expresse du législateur pour charger l'autorité communale de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale et pour lui imposer les charges y afférentes. Le cas échéant, c'est d'ailleurs le bourgmestre qui, en règle générale, est chargé de cette exécution, à moins qu'elle ne soit expressément attribuée au collège échevinal ou au conseil communal (voir article 90, dernier alinéa, de la loi communale).

Enfin, un argument supplémentaire à l'encontre de la conception selon laquelle la disposition examinée de la loi du 9 juillet 1984 habilite le Roi à charger certains fonctionnaires communaux des missions de contrôle visées, peut être trouvé dans la disposition de l'article 17, 2°, de la même loi, qui prévoit que les fonctionnaires désignés par le Roi peuvent requérir l'assistance de la police communale.

Il faut conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 9 juillet 1984.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : M. VRINTS, conseillers d'Etat,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.