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 bevoegdheid van de gemeentelijke ambtenaren in het kader van de toepassing van de wet van 24.02.1921 betreffende het verhandelen van gifstoffen", 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 24.02.1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques" 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 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica (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 de Staatssecretaris die het Leefmilieu in zijn bevoegdheid heeft", als een nieuwe categorie van toezichthoudende ambtenaren op te nemen in het koninklijk besluit van 19 maart 1981 tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen en preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan, welk besluit, in zijn artikel 7, alleen ambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin of van het Ministerie van Economische Zaken met het opsporen van de inbreuken op de bepalingen ervan belast.

.../...

---

(1) Niet : "betreffende het verhandelen van gifstoffen", zoals verkeerdelijk vermeld in de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp.

2. Luidens artikel 7, § 1, van de eerdervermelde wet van 24 februari 1921, welke in de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt aangevoerd, zien onder meer "de daartoe door de Koning aangewezen ambtenaren of beambten toe op de toepassing van deze wet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten".

Niets in die bepaling of in de parlementaire voorbereiding ervan wettigt de opvatting dat aan de erin gehanteerde termen "ambtenaren en beambten" 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 van besluiten van het algemeen bestuur aan de gemeenteoverheid op te dragen en om aan de gemeente de daaraan verbonden 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).

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontwerp-besluit geen rechtsgrond vindt in de wet van 24 februari 1921.

---

1. Contrairement à ce que son intitulé suggère, le projet d'arrêté royal 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 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques (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 l'arrêté royal du 19 mars 1981 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi, arrêté qui, dans son article 7, charge uniquement les fonctionnaires du Ministère de la Santé publique et de la Famille ou du Ministère des Affaires économiques de rechercher les infractions aux dispositions de cette loi.

.../...

---

(1) Le texte néerlandais de l'intitulé ne mentionne pas l'intitulé complet et exact de cette loi.

2. L'article 7, § 1er, de la loi précitée du 24 février 1921, invoquée dans le préambule du projet comme fondement légal de la réglementation envisagée prévoit qu'entre autres "les fonctionnaires ou agents désignés à cette fin par le Roi, surveillent l'application de la présente loi ainsi que des arrêtés pris en exécution de celle-ci".

Rien dans cette disposition ni dans ses travaux préparatoires ne permet de croire qu'il faille attribuer aux termes "fonctionnaires et agents" qui y sont utilisés 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).

Il faut conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 24 février 1921.

De kamer was samengesteld uit

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

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

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.