27-06-1989
Vandemeulebroeke

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 7 juillet 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant le niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de puissance", a donné le 24 juillet 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 juli 1989 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van energieaggregaten", heeft op 24 juli 1989 het volgend advies gegeven :

I. L'arrêté royal en projet reproduit, pour l'essentiel, un arrêté royal du 1er juillet 1986 qui avait le même objet. Il reproduit, comme ce dernier arrêté, une directive du Conseil des Communautés européennes.

La plupart des dispositions de l'arrêté précité du 1er juillet 1986 ont, en effet, été annulées par le Conseil d'Etat, section d'administration, par arrêt prononcé le 25 mars 1988, au motif que le Roi avait excédé la compétence que Lui reconnaissait l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, avant sa modification par celle du 8 août 1988, d'arrêter "les normes générales et sectorielles "en matière de protection de l'environnement, compte tenu du sens que, suivant l'arrêt n° 47 de la Cour d'arbitrage du 25 février 1988, il fallait donner à ces termes.

Dans sa demande d'avis, l'auteur de l'arrêté en projet, après avoir rappelé ces antécédents, évoque le problème de compétence que suscite l'application de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, après sa modification par celle du 8 août 1988.

Entre-temps, en effet, pour combler le vide juridique résultant de l'annulation de la plupart des dispositions de l'arrêté royal précité du 1er juillet 1986, l'Exécutif régional wallon a élaboré un projet d'arrêté reproduisant, lui aussi, la directive du Conseil des Communautés européennes en la matière.

II. Définissant les compétences régionales visées à l'article 107quater de la Constitution, l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, telle qu'il a été modifié le 8 août 1988, prévoit que les régions sont compétentes pour :

"II. En ce qui concerne l'environnement.

1° la protection de l'environnement en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes ...".

Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1988, une compétence générale a ainsi été attribuée aux régions en matière d'environnement, y compris celle d'édicter les normes générales et sectorielles, sous la réserve, toutefois, qu'elles doivent respecter les normes arrêtées, soit par les communautés européennes lorsque ces normes existent, soit par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

Du texte clair de l'article 6 précité, il se déduit que les autorités nationales ne peuvent intervenir, pour imposer aux régions des normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement, qu'en l'absence de telles normes émanant des communautés européennes.

.../...

Or, en l'espèce, de telles normes européennes existent et c'est aux régions qu'il revient, pour en assurer le respect, d'arrêter les mesures qu'elles estiment adéquates.

La réglementation en projet échappe ainsi à la compétence du Roi pour relever de celle des régions.

III. L'on ne peut, devant la volonté clairement exprimée par le législateur spécial, se référer, pour donner au texte légal une autre portée, à la déclaration, invoquée par la demande d'avis, du ministre des réformes institutionnelles (N) suivant laquelle "... étant donné qu'un certain parallélisme est possible avec les dispositions relatives à l'U.M.E. (Union monétaire et économique), les normes de produits sensu lato doivent relever de la compétence exclusive du pouvoir national".

Une telle déclaration, qui évoque les limites des compétences économiques des régions, notamment en matière de normes de produits, en raison de la nécessité d'assurer l'union monétaire et économique, ne concerne assurément pas une réglementation exclusivement relative, comme en l'espèce, à la protection de l'environnement pour laquelle les limites des compétences respectives des régions et des autorités nationales sont clairement tracées par la loi spéciale dans un texte qui ne suscite aucun problème d'interprétation et dont le sens ne peut être énervé par une déclaration, au demeurant imprécise, faite par un ministre au cours des travaux préparatoires.

I. Het ontworpen koninklijk besluit is, wat het wezenlijke ervan betreft, een heruitgave van het koninklijk besluit van 1 juli 1986 dat hetzelfde onderwerp had. Evenals het laatstgenoemde besluit geeft het een richtlijn van de Europese Gemeenschappen weer.

De meeste bepalingen van het voormelde besluit van 1 juli 1986 zijn namelijk vernietigd door de Raad van State, afdeling administratie, bij een op 25 maart 1988 gewezen arrest, op de grond dat de Koning de bevoegdheid te buiten was gegaan die Hem verleend werd door artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, voordat dit gewijzigd werd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, om ter zake van de bescherming van het leefmilieu, "de algemene en sectoriële normen" vast te stellen, gelet op de betekenis die volgens arrest nr. 47 van het Arbitragehof dd. 25 februari 1988 aan die woorden moest worden gehecht.

In de adviesaanvraag wordt door de auteur van het ontworpen besluit dat verleden in herinnering gebracht en wordt het bevoegdheidsprobleem aan de orde gesteld dat voortkomt uit de toepassing van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 sedert dat artikel gewijzigd is bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

De Waalse Gewestexecutieve heeft om te voorzien in de juridische leemte te wijten aan de vernietiging van de meeste bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 1 juli 1986, immers inmiddels een ontwerp-besluit uitgewerkt dat eveneens de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen in dezen weergeeft.

II. Artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals het gewijzigd is op 8 augustus 1988, definieert de gewestelijke bevoegdheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet en bepaalt dat de Gewesten bevoegd zijn voor :

"II. Wat het leefmilieu betreft :

1° de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan ...".

Sedert de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is aldus aan de Gewesten een algemene bevoegdheid verleend ter zake van leefmilieu, inclusief die om de algemene en sectoriële normen uit te vaardigen, met dien verstande evenwel dat zij de normen vastgesteld door de Europese Gemeenschappen wanneer die normen bestaan, of door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan, dienen te eerbiedigen.

Uit de duidelijke tekst van het voormelde artikel 6 blijkt dat de nationale overheid pas in actie mag treden om de Gewesten algemene en sectoriële normen op het stuk van de bescherming van het leefmilieu op te leggen, als zodanige normen uitgaande van de Europese Gemeenschappen niet voorhanden zijn.

In het onderhavige geval nu bestaan wel zulke Europese normen en de Gewesten zijn het die gerechtigd zijn om, ten einde de naleving van die normen te verzekeren, de maatregelen te nemen die zij passend achten.

De ontworpen regeling valt dus buiten de bevoegdheid van de Koning en behoort tot die van de Gewesten.

III. Vanwege de door de bijzondere wetgever duidelijk te kennen gegeven bedoeling is het niet mogelijk om, met als opzet de wettekst een andere strekking te geven, aan te knopen bij de in de adviesaanvraag naar voren gebrachte verklaring van de Minister voor Institutionele Hervormingen (N) dat "... aangezien er een zeker parallellisme kan bestaan met wat bepaald wordt inzake de E.M.U. (Economische en Monetaire Unie), produktnormen sensu lato aan de nationale overheid (dienen) te worden voorbehouden".

Zo'n verklaring, die wijst naar de grenzen van de economische bevoegdheden van de Gewesten, met name inzake produktnormen, vanwege de noodzaak om de monetaire en economische unie te handhaven, betreft voorzeker geen regeling die, zoals in het onderhavige geval, uitsluitend betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu waarvoor de grenzen van de onderscheiden bevoegdheden van de Gewesten en van de nationale overheid door de bijzondere wet duidelijk aangegeven worden in een tekst die geen interpretatieproblemen doet rijzen en waarvan de betekenis niet kan worden ontkracht door een, overigens vage verklaring die een minister gedurende de parlementaire voorbereiding heeft afgelegd.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. Y. KREINS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. KREINS, auditeur.

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

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.