30-01-1984
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 14e februari 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de algemene normen ter bestrijding van geluidshinder bij het inrichten van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen", heeft de 19e januari 1984 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 14 février 1983, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté royal "fixant les normes générales relatives à la lutte contre le bruit lors de l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automoteurs", a donné le 19 janvier 1984 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKING.

Het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen, genomen ter uitvoering van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, bevat twee soorten van bepalingen : enerzijds materiële rechtsregels, die inhouden wat rechtsgeldig mag en niet mag inzake het organiseren van genoemde wedstrijden en ritten (de artikelen 1 tot 4, evenals, in zoverre ze een "toelating" opleggen voor bepaalde wedstrijden en ritten, de artikelen 5 en 13), die dus het beleid bepalen waarvoor de overheid op het stuk gekozen heeft; anderzijds de formele rechtsregels, die erop gericht zijn te verzekeren dat die materiële rechtsregels effectief worden nageleefd, die dus in de middelen voorzien om het in de materiële rechtsregels vastgelegde beleid te verwezenlijken (regels betreffende de procedure, het toezicht, de sancties ...; de overige artikelen van het koninklijk besluit van 10 juni 1976, met inbegrip van de artikelen 5 en 13, in zoverre ze niet het vereiste van een "toelating" stellen, maar de overheid aanwijzen die de toelating kan geven en de wijze waarop deze moet worden aangevraagd en kan worden verkregen).

Blijkens de inhoud van het ontwerp nu, zoals hij is toegelicht door de erbijgevoegde nota van 22 maart 1982 voor de Ministerraad, is voor het opmaken van het ontwerp uitgegaan

.../...

van de gedachte dat de nationale overheid wel bevoegd gebleven is voor het vaststellen van wat daareven de materiële rechtsregels werd genoemd, dat daarentegen de bevoegdheid inzake de formele rechtsregels is overgegaan op de Gewesten (1). Zo worden in het ontwerp (de artikelen 1 tot 6) de materiële rechtsregels van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 vervangen, wordt (artikel 8), in een niet zo direct duidelijke formule, bepaald dat de formele rechtsregels van dat besluit slechts van kracht blijven totdat de Gewesten eigen regels hebben uitgevaardigd.

.../...

---

(1) Blijkbaar was de Vlaamse Executieve dezelfde mening toegedaan toen zij bij besluit van 16 maart 1983 "houdende aanvulling van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen, met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest" (B.S. van 21 mei 1983, p. 6805) aan het koninklijk besluit van 10 juni 1976 een hoofdstuk VII (betreffende een Gewestelijke Consultatieve Commissie) toevoegde en de artikelen 6 tot 8 van dat besluit (betreffende een Nationale Consultatieve Commissie) ophief "voor toepassing in het Vlaamse Gewest". Het ontwerp van dat besluit werd niet onderworpen aan het advies van de Raad van State; er werd niet eens een beroep gedaan op de dringende noodzakelijkheid.

De idee dat de nationale overheid ter zake enkel nog materiële rechtsregels kan vaststellen, is kennelijk gesteund op een bepaalde interpretatie van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1); dat zal wel verklaren dat men het in het opschrift van het ontwerp heeft over de vaststelling van "algemene normen", welke benaming men immers in de daarnet geciteerde bepaling van de bijzondere wet terugvindt : "... 1° de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;"(2). In de interpretatie die aan de conceptie van het ontwerp ten grondslag ligt, zou in deze bepaling de term "normen" dan enkel "materiële rechtsregels" in de boven aangegeven zin betekenen.

.../...

---

(1) Artikel 6, § 1, II, 1°, luidt als volgt :

"Artikel 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

II. Wat het leefmilieu betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;

...".

(2) Dat met de bij deze bepaling aan de Gewesten toegekende bevoegdheid ook de aangelegenheden geregeld in de bovenvermelde wet van 18 juli 1973 geviseerd zijn, heeft de Raad van State reeds herhaaldelijk bevestigd; recentelijk nog in zijn hierna vermeld advies L. 15.341/VR.

Vooreerst zij aangestipt dat, was deze interpretatie de juiste - zij is dat volgens de Raad van State niet zoals zo dadelijk zal worden uiteengezet - zij niet zou gelden ten opzichte van het Brusselse Gewest. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft immers enkel gelding voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, terwijl - zie artikel 48 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - ten opzichte van het Brusselse Gewest de wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen nog steeds van kracht is. Ten opzichte van het Brusselse Gewest is de nationale overheid aldus nog steeds onbetwistbaar bevoegd om op het door voornoemd artikel 6, § 1, II, 1°, bestreken terrein "normen" van welke aard ook uit te vaardigen.

De Raad van State is echter, zoals gezegd, de mening toegedaan dat de beschouwde interpretatie niet de juiste is. Hij heeft zulks omstandig verantwoord in zijn advies L. 15.341/VR van 9 november 1983 over een voorstel van wet "tot bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht" (1).

Sluit de Regering zich bij dat advies aan, dan zal ze de conceptie van het ontwerp dienovereenkomstig moeten aanpassen en zeker artikel 8 uit het ontwerp dienen te schrappen.

Bij het maken van verdere opmerkingen is de Raad van State van de veronderstelling uitgegaan dat de Regering zo zal handelen.

.../...

---

(1) Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 308 (1981-1982) - Nr 2.

II. HET OPSCHRIFT.

Overeenkomstig de verderop bij artikel 1 gemaakte opmerking schrijve men in de Franse versie "véhicules à moteur" in plaats van "véhicules automoteurs".

III. DE AANHEF.

Artikel 4 van de wet van 18 juli 1973 schrijft voor dat de koninklijke besluiten die worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 1 tot 3 van dezelfde wet, voor advies moeten worden voorgelegd aan de Hoge Gezondheidsraad. Om die reden vervange men de eerste verwijzing in fine als volgt : "inzonderheid op de artikelen 1 en 4;".

In de tweede verwijzing stelle men de verwijzing naar de toepasselijke bepaling van de bijzondere wet als volgt : "inzonderheid op artikel 6, § 1, II, 1°;".

Aangezien aan de ene kant motivering van het besluit niet wettelijk vereist is, aan de andere kant de ratio legis voldoende blijkt uit het bepalend gedeelte, is de considerans overbodig.

Bij de vijfde verwijzing leze men in de Franse tekst : "Conseil supérieur d'Hygiène publique".

De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient geen melding te maken van de datum waarop dit advies werd uitgebracht. Men schrappe bijgevolg "gegeven op".

.../...

Men vervange de voordrachtformule als volgt :

"Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en van Onze Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu;".

IV. HET DISPOSITIEF.

Artikel 1.

Sub 1° wordt met betrekking tot het begrip "voertuigen met eigen beweegkracht" ("véhicules automoteurs") verwezen naar het "algemeen reglement op de politie van het wegverkeer". Dit reglement, vervat in het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, heeft het evenwel in artikel 2, punt 2.15, over "motorvoertuig" ("véhicule à moteur"), welke term het als volgt definieert : "... elk voertuig uitgerust met een motor, bestemd om op eigen kracht te rijden" ("... tout véhicule pourvu d'un moteur et destiné à circuler par ses moyens propres"). De gemachtigde ambtenaar deelt mede dat de term "motorvoertuig" ("véhicule à moteur") ter zake overeenkomt met de bedoeling van de Regering. Het verdient dus de voorkeur deze term ook in het ontwerp te bezigen.

Artikel 2.

De definitie van het begrip "bebouwde kom" zou beter in artikel 3, § 1, 1°, worden opgenomen, de enige plaats waar met dit begrip wordt gewerkt.

.../...

Artikel 3.

In § 1, 3°, eerbiedige men de volgorde gebruikt in de wet waarnaar wordt verwezen; men schrijve dus : "... natuurreservaat, bosreservaat of natuurpark ... ".

Artikel 4.

Om terminologische redenen is het beter de eerste paragraaf als volgt te redigeren :

"§ 1. De afstand bepaald in artikel 3, § 1, wordt op tweehonderd meter gebracht indien de motorvoertuigen, naar gelang van het geval, voldoen aan :

- ofwel het bepaalde in artikel 40 ... (verder zoals in 1°);

- ofwel het bepaalde in artikel 10 ... (verder zoals in 2°, met dien verstande dat in fine wordt toegevoegd : "en bij koninklijk besluit van 16 december 1981") ".

Dat voorstel tot tekstverbetering geldt enkel voor zoveel het werkelijk de bedoeling van de Regering is te verwijzen naar een welbepaalde tekst met de wijzigingen die hij tot op heden heeft ondergaan. Dat procédé van verwijzing sluit in dat men wil dat de tekst waarnaar verwezen wordt, wordt toegepast zoals hij eruit ziet op het tijdstip van de verwijzing; die tekst ligt dan vast, zodat de latere wijzigingen die erin worden aangebracht, niet toepasselijk zullen zijn.

Is dat de bedoeling niet, dan make men geen melding van wijzigingsbesluiten.

I. OBSERVATION GENERALE.

L'arrêté royal du 10 juin 1976 réglant l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automoteurs, pris en exécution de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, comporte deux types de dispositions : d'une part, il contient des règles juridiques matérielles qui énoncent ce qui est autorisé et ce qui est interdit en ce qui concerne l'organisation des courses, entraînements et essais susvisés (articles 1er à 4, ainsi que les articles 5 et 13 dans la mesure où ils imposent une "autorisation" pour certaines courses, entraînements et essais), c'est-à-dire des règles qui traduisent l'option politique que l'autorité a prise en la matière; d'autre part, il contient des règles juridiques formelles qui ont pour but de garantir le respect effectif de ces règles juridiques matérielles et qui fournissent donc les moyens de réaliser la politique définie par celles-ci (règles concernant la procédure, la surveillance, les sanctions ... ; les autres articles de l'arrêté royal du 10 juin 1976, y compris les articles 5 et 13, dans la mesure où ils n'exigent pas "d'autorisation" mais désignent l'autorité compétente pour la délivrer et déterminent les modalités selon lesquelles cette autorisation doit être demandée et peut être obtenue).

Il se dégage de son contenu, tel qu'il est commenté dans la note d'accompagnement du 22 mars 1982 adressée au Conseil des Ministres, que le projet a été élaboré à partir de l'idée que l'autorité nationale est demeurée compétente pour arrêter les dispositions qui viennent d'être qualifiées de règles juridiques matérielles mais que la compétence re-

.../...

lative aux règles juridiques formelles est, en revanche, passée aux Régions (1). C'est ainsi que le projet (les articles 1er à 6) remplace les règles juridiques matérielles de l'arrêté royal du 10 juin 1976 et qu'il dispose (article 8), dans une formulation qui n'est pas tout à fait claire, que les règles juridiques formelles de cet arrêté ne restent d'application que jusqu'au moment où les Régions auront édicté des règles spécifiques.

L'idée que l'autorité nationale ne peut plus arrêter en la matière que des règles juridiques matérielles procède manifestement d'une certaine interprétation de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (2); c'est ce qui explique sans doute que l'arrêté en projet est présenté dans l'intitulé

.../...

---

(1) L'Exécutif flamand était apparemment du même avis lorsque, par arrêté du 16 mars 1983 "complétant l'arrêté royal du 10 juin 1976 réglant l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automoteurs, par des dispositions particulières propres à la Région flamande" (M.b. du 21 mai 1983, p. 6805), il ajouta à l'arrêté royal du 10 juin 1976 un chapitre VII (relatif à une Commission de consultation régionale) et abrogea les articles 6 à 8 de cet arrêté (relatifs à une Commission consultative nationale) "pour application à la Région flamande". Le projet de cet arrêté n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat; l'urgence n'a même pas été invoquée.

(2) L'article 6, § 1er, II, 1°, s'énonce comme suit :
"Article 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;

...".

comme fixant des "normes générales", formule qui se retrouve d'ailleurs dans la disposition précitée de la loi spéciale : "... 1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;" (1). Selon l'interprétation sous-jacente à la conception du projet, le terme "normes" ne viserait donc, dans cette disposition, que les "règles juridiques matérielles" au sens qui vient d'être indiqué.

Il convient de relever tout d'abord qu'en admettant que cette interprétation soit correcte - le Conseil d'Etat, on le verra ci-après, considère qu'elle ne l'est pas - elle ne vaudrait pas pour la Région bruxelloise. La loi spéciale du 8 août 1980 ne s'applique, en effet, qu'aux Régions flamande et wallonne. A l'égard de la Région bruxelloise - voir l'article 48 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 - c'est toujours la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires qui est applicable. En ce qui concerne la Région bruxelloise, l'autorité nationale est donc incontestablement demeurée compétente pour édicter des "normes", quelle qu'en soit la nature, dans le domaine couvert par l'article 6, § 1er, II, 1°, précité.

Le Conseil d'Etat estime toutefois, ainsi qu'il a été dit, que l'interprétation envisagée ci-dessus n'est pas la bonne. Il s'en est longuement expliqué dans son avis L. 15.341/VR du 9 novembre 1983 concernant une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel" (2).

.../...

---

(1) Le Conseil d'Etat a relevé à diverses reprises que la compétence conférée aux Régions par cette disposition, s'étend aux matières réglées par la loi du 18 juillet 1973 précitée; il l'a fait encore récemment dans l'avis L. 15.341/VR, évoqué ci-après.

(2) Doc. Parl., Chambre des Représentants, 308 (1981-1982) - n° 2.

Si le Gouvernement se rallie à cet avis, il lui appartiendra de revoir la conception de son projet et d'en écarter à coup sûr l'article 8.

Les observations qui seront faites dans la suite du présent avis partent de l'hypothèse que le Gouvernement procédera a cette révision.

II. INTITULE.

Conformément à l'observation qui sera faite ci-après concernant l'article 1er, il y a lieu d'écrire "véhicules à moteur" au lieu de "véhicules automoteurs".

III. PREAMBULE.

L'article 4 de la loi du 18 juillet 1973 prévoit que les arrêtés royaux pris conformément aux articles 1er à 3 de la même loi doivent être soumis à l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique. Il y a lieu, pour ce motif, de remplacer la fin du premier référant par la mention : "notamment les articles 1er et 4;".

Dans le deuxième référant, la mention de la disposition de la loi spéciale qui est plus particulièrement applicable en l'occurrence, doit se lire comme suit : "notamment l'article 6, § 1er, II, 1°;".

Comme, d'une part, la motivation de l'arrêté n'est pas légalement requise et que, d'autre part, la ratio legis apparaît à suffisance du dispositif, le considérant est superflu.

Au cinquième référant, il faut lire : "Conseil supérieur d'Hygiène publique".

La référence à l'avis du Conseil d'Etat ne doit pas mentionner la date à laquelle cet avis a été donné. Il y a lieu, par conséquent, de supprimer les mots "donné le".

Le proposant doit être rédigé comme suit :

"Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires sociales et de Notre Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement;".

IV. DISPOSITIF.

Article 1er.

Le 1° renvoie, en ce qui concerne la notion de "véhicules automoteurs", au "règlement général sur la police de la circulation routière". Ce règlement, qui fait l'objet de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, utilise toutefois dans son article 2, point 2.15, le terme "véhicule à moteur", qu'il définit comme suit : "... tout véhicule pourvu d'un moteur et destiné à circuler par ses moyens propres". Le fonctionnaire délégué déclare que le terme "véhicule à moteur" répond en l'occurrence à l'intention du Gouvernement. Il serait dès lors préférable de l'employer également dans le projet.

Article 2.

La définition de la notion d'"agglomération" trouverait mieux sa place à l'article 3, § 1er, 1°, la seule disposition du projet où cette notion est utilisée.

.../...

Article 3.

Le paragraphe 1er, 3°, devrait respecter l'ordre adopté dans la loi à laquelle il se réfère. On écrira donc : "... réserve naturelle, réserve forestière ou parc naturel ... ".

Article 4.

Il est préférable, pour des raisons d'ordre terminologique, de rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"§ 1er. La distance fixée par l'article 3, § 1er, est ramenée à deux cents mètres lorsque les véhicules à moteur satisfont, selon le cas :

- soit aux dispositions de l'article 40 ... (suite comme au 1°);

- soit aux dispositions de l'article 10 ... (suite comme au 2°, sauf à ajouter in fine : "et par l'arrêté royal du 16 décembre 1981")".

Cette proposition de texte ne vaut que pour autant que le Gouvernement entende effectivement renvoyer à un texte déterminé avec les modifications qu'il a subies à ce jour. Ce mode de référence implique que l'on veut appliquer le texte auquel on se réfère tel qu'il se présente au moment de la référence; ce texte est alors figé, de sorte que les modifications ultérieures qui y seront apportées ne seront pas d'application.

Si telle n'est pas l'intention, il ne faut pas mentionner les arrêtés modificatifs.

De kamer was samengesteld uit

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

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

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, 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. DE COENE, auditeur.

La chambre était composée de

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. DE COENE, auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.