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 het toezicht op de naleving van de wet van 28.12.1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging", 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 la surveillance de l'application de la loi du 28.12.1964 sur la lutte contre la pollution atmosphérique" 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 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en van de uitvoeringsbesluiten van die wet.

Het ontwerp-besluit is integendeel het eerste dat met betrekking tot het bedoelde toezicht rechtstreeks bepaalde taken opdraagt aan personeel van de gemeenten.

2. Luidens artikel 6 van de eerdervermelde wet van 28 december 1964, welke bepaling in de aanhef van het ontwerp-besluit als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt aangevoerd, "wordt overtreding van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten bepaaldelijk opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren die de Koning aanwijst om toe te zien dat de wet en de besluiten tot uitvoering ervan worden toegepast".

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 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).

Een bijkomend argument tegen de opvatting dat de hier besproken bepaling van de wet van 28 december 1964 de Koning zou machtigen om gemeenteambtenaren te belasten met de bedoelde controleopdrachten, kan ten slotte worden gevonden in de bepaling van artikel 9 van diezelfde wet, luidens welke de door de Koning aangewezen ambtenaren de medewerking van de gemeentelijke overheid kunnen vorderen.

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontwerp-besluit geen rechtsgrond vindt in de wet van 28 december 1964.

---

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 28 décembre 1964 sur la lutte contre la pollution atmosphérique et des arrêtés d'exécution de cette loi.

L'arrêté en projet est, au contraire, le premier qui attribue directement certaines tâches relevant de cette surveillance à des agents communaux.

2. Aux termes de l'article 6 de la loi précitée du 28 décembre 1964, invoqué dans le préambule de l'arrêté en projet comme fondement légal de la réglementation envisagée, "les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution sont spécialement recherchées et constatées par les agents que le Roi désigne pour surveiller l'application de la loi et 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 au terme "agents" 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 28 décembre 1964 habilite le Roi à charger certains fonctionnaires communaux des missions de contrôle visées, peut être trouvé dans la disposition de l'article 9 de la même loi, qui prévoit que les fonctionnaires désignés par le Roi peuvent requérir l'assistance de l'autorité communale.

Il faut conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 28 décembre 1964.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.