CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
22-03-1989
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, eerste kamer, op 10 februari 1989 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken en het Plan en door de Staatssecretaris voor Energie verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benaming en het gebruik van petroleumpek", heeft op 9 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques et du Plan et par le Secrétaire d'Etat à l'Energie, le 10 février 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la dénomination et l'utilisation du brai de pétrole", a donné le 9 mars 1989 l'avis suivant :

Het ontwerp regelt de benaming en de kenmerken van petroleumpek. In zijn artikel 2 bevat het tevens een bepaling waarbij het maximum toegestane zwavelgehalte wordt vastgesteld. Die bepaling verklaart volgens de gemachtigde ambtenaar waarom, in de aanhef benevens een verwijzing naar de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspractijken, een verwijzing naar de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging is opgenomen, de Hoge Gezondheidsraad werd geraadpleegd en het ontwerpbesluit mede door de Staatssecretaris voor Leefmilieu wordt voorgedragen. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat de desbetreffende bepaling mede als een leefmilieunorm is gewild en een wezenlijk bestanddeel van de geplande regeling vormt.

Sedert 1 januari 1989 is krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, de bevoegdheid van de nationale overheid ter zake van het vaststellen van algemene of sectoriële leefmilieunormen beperkt tot de gevallen waarin geen Europese normen bestaan. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard - en de Raad van State heeft geen tegenaanwijzing gevonden - dat voor het zwavelgehalte van petroleumpek geen Europese normen vastgesteld zijn.

.../...

Zo, in die stand van zaken, voor het vaststellen van een als in artikel 2 van het ontwerp bedoelde algemene norm de bevoegdheid van de nationale overheid behouden is, dan kan deze, krachtens artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, daartoe slechts overgaan mits de Gewestexecutieven bij de vaststelling van de norm betrokken worden. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dat niet geschied.

Hierbij zal men ervoor oog hebben dat luidens artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, bepalingen als die van het boven aangehaalde artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegdheidsverdelende bepalingen zijn waarvan de niet-naleving als een grond tot vernietiging door het Arbitragehof van een wets-, decreets- of ordonnantiebepaling kan worden aangevoerd. Uit de bepaling van dat artikel 124bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 moet logischerwijs volgen dat het bepaalde in het meergenoemde artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ook voor het vaststellen van een norm door de uitvoerende macht, de waarde van een rechtmatigheidsvereiste moet worden toegemeten waarvan de niet-naleving aanleiding geeft, hetzij tot een vernietiging door de Raad van State, afdeling administratie, op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hetzij tot een weigering van toepassing door de rechter op grond van artikel 107 van de Grondwet.

.../...

De conclusie is dan ook dat, zo lang de Gewestexecutieven bij de vaststelling van de bedoelde leefmilieunorm niet betrokken zijn, het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden onderzocht.

Zorgvuldigheidshalve mag erop gewezen worden dat de vorm van het bedoelde "betrokken worden bij" door de bijzondere wetgever niet nader is geregeld. Uit de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden, kan wel worden afgeleid dat "het betrokken worden bij" zich uitsluitend in de fase van de voorbereiding van de te nemen beslissing of regel situeert (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1979-1980, nr. 627/10, blz. 109) en dat de bij de bespreking van een eerste ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet verwoorde zienswijze volgens welke aan het begrip geen andere waarde gehecht kan worden dan die van een verplichte adviesinwinning, met de faculteit voor de Gewestexecutieven om aanbevelingen te doen of om een tekstvoorstel te ontwerpen, ook in het latere ontwerp aangehouden werd (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 181, en Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1979-1980, nr. 627/10, blz. 109). Volgens het arrest nr. 31.587 van 14 december 1988 van de Raad van State kan evenwel een gewone raadpleging niet volstaan om aan het vereiste van het "betrokken worden bij" te voldoen.

Le projet règle la dénomination et les caractéristiques du brai de pétrole. Il contient également, en son article 2, une disposition fixant la teneur en soufre maximale autorisée. C'est ce qui explique, selon le fonctionnaire délégué, qu'outre une référence à la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, le préambule contient une référence à la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique. C'est ce qui explique aussi, selon lui, que le Conseil supérieur d'hygiène publique a été consulté et que l'arrêté en projet est proposé, entre autres, par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement. Le fonctionnaire délégué a confirmé que la disposition se veut aussi une norme de protection de l'environnement et qu'elle constitue un élément essentiel de la réglementation en projet.

Depuis le 1er janvier 1989, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, la compétence des autorités nationales en matière d'établissement de normes d'environnement générales ou sectorielles est limitée aux cas où il n'existe pas de normes européennes. Le fonctionnaire délégué a déclaré - et le Conseil d'Etat n'a pas trouvé d'indication contraire - que la teneur en soufre du brai de pétrole ne fait l'objet d'aucune norme européenne.

.../...

Si, dans l'état actuel des choses, les autorités nationales restent compétentes pour fixer une norme générale du genre de celle qui est visée à l'article 2 du projet, ces autorités, en vertu de l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, ne peuvent procéder à la fixation de cette norme qu'à condition d'y associer les Exécutifs régionaux. Selon le fonctionnaire délégué, cette association n'a pas eu lieu.

Il ne faudra pas oublier, à cet égard, que selon l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, inséré par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, des dispositions du genre de celle de l'article 6, § 4, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, sont des dispositions répartitives de compétences dont la méconnaissance peut être invoquée comme motif d'annulation, par la Cour d'arbitrage, d'une disposition de loi, de décret ou d'ordonnance. Il suit logiquement de la disposition dudit article 124bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 que la disposition de l'article 6, § 4, précité de la loi spéciale du 8 août 1980 revêt, également en ce qui concerne l'établissement d'une norme par le pouvoir exécutif, la valeur d'une condition de légalité dont la méconnaissance donne lieu soit à une annulation par le Conseil d'Etat, section d'administration, sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, soit à un refus d'application par le juge, en vertu de l'article 107 de la Constitution.

.../...

Force est dès lors de conclure qu'aussi longtemps que les Exécutifs régionaux n'ont pas été associés à la fixation de la norme d'environnement visée, le projet n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat, section de législation.

Dans un souci de précision, on peut signaler que la forme de l'"association" visée n'a pas été réglée plus avant par le législateur spécial. On peut cependant inférer des travaux parlementaires du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980, que l'"association" se situe uniquement dans la phase préparatoire de la décision ou de la règle à arrêter (Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 109) et que le point de vue exprimé lors de la discussion d'un premier projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, à savoir qu'il ne peut être attaché à la notion aucune autre valeur que celle de demande d'avis obligatoire, avec la faculté pour les Exécutifs régionaux de formuler des recommandations ou de projeter une proposition de texte, a été retenu dans le projet ultérieur (Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 181 et Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 109). Selon l'arrêt du Conseil d'Etat n° 31.587 du 14 décembre 1988, une simple consultation ne peut toutefois suffire pour satisfaire à la condition de l'"association".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
F. DE KEMPENEER,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.