

AD.

- 5 -

|                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------|
| CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE<br>LEGISLATION - WETGEVING<br>L |
| 13-07-1984                                                      |
| Transmis à M.<br>Overgemaakt aan de H. <i>Coördinatie</i>       |

L. 15.831/VR.

ROYAUME DE BELGIQUE.  
-----

KONINKRIJK BELGIE.  
-----

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.  
-----

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.  
-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 16 novembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons", a donné le 6 juin 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 16e november 1983 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen", heeft de 6e juni 1984 het volgende advies gegeven :

La proposition de loi a été transmise au Conseil d'Etat par le Président de la Chambre des Représentants, par lettre du 16 novembre 1983, avec prière de la soumettre "à la section de législation afin qu'elle émette un avis motivé sur la compétence conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

Le présent avis se bornera dès lors à examiner si les règles prévues par la proposition de loi relèvent de la compétence de l'Etat, des Communautés ou des Régions.

#### I. PORTEE ET CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI.

Il ressort de son intitulé et de son article 2 que la proposition vise à protéger l'homme et l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons (l'article 1er définit ce qu'il y a lieu d'entendre par radiations non ionisantes, infrasons et ultrasons).

A cet effet, le Roi est habilité :

- 1° à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant l'environnement dans ses attributions, après consultation des Exécutifs régionaux, les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels tout milieu doit répondre (article 2);
- 2° à fixer des conditions pour l'importation, la production, la fabrication, la détention, le transit, le transport, l'offre en vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, l'entretien et l'utilisation d'appareils ou d'installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons (article 3, § 1er);

.../...

3° à prendre toutes les mesures adéquates, et plus particulièrement à imposer des conditions à la production, à la transmission et à la réception des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons (article 3, § 2).

Les arrêtés royaux susvisés doivent être préalablement soumis à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique (article 4, § 2). Ils sont proposés par le Ministre qui a l'environnement dans ses attributions et par tout autre Ministre national compétent pour la matière intéressée (article 4, § 1er).

Le Roi est chargé en outre de définir les normes générales ou conditions minimales auxquelles les personnes, laboratoires et organismes publics ou privés doivent satisfaire pour être agréées aux fins :

- d'étudier l'influence des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons sur la santé, le comportement et le bien-être de l'homme, ainsi que sur l'environnement;
- de rechercher les moyens efficaces de lutte contre les nuisances ou effets nocifs provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons ou les ultrasons;
- de tester ou de contrôler les appareils ou installations susceptibles d'engendrer, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons, en vue de mesurer, d'atténuer ou d'absorber ces radiations ou ces vibrations, ou de remédier aux nuisances ou effets nocifs qu'elles provoquent (article 8).

Le Roi est aussi habilité à prendre toutes mesures imposées par les circonstances, lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population et l'environnement (article 6).

La proposition prévoit également l'établissement de redevances (article 7). Elle contient en outre des dispositions pénales (articles 9 et 10).

Il convient de mentionner enfin que l'article 5 charge le Ministre qui a l'environnement dans ses attributions de coordonner la réglementation ainsi que l'action et toute mesure relevant du pouvoir national et relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.

## II. PROBLEME DE LA COMPETENCE.

### A. En ce qui concerne la compétence des Communautés.

L'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

"Article 5. § 1er. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

#### I. En ce qui concerne la politique de santé :

...

.../...

2° L'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales".

Peut-on considérer que, dans la mesure où elle vise à protéger la santé de l'homme, la proposition de loi empiète sur le domaine de la médecine préventive, matière attribuée aux Communautés ?

Le Conseil d'Etat ne le croit pas.

Il convient d'observer en premier lieu qu'il ressort du texte même de la proposition que celle-ci ne vise pas exclusivement la protection de la santé de l'homme mais a en vue la protection générale de l'homme, c'est-à-dire la protection de son bien-être (voir article 8), ce qui déborde en tout cas le cadre de la "médecine préventive".

A cela s'ajoute que la protection de l'homme n'est pas le seul objectif poursuivi.

Le second objectif, expressément énoncé, de la présente proposition de loi est, en effet, la protection de l'environnement.

.../...

La protection de l'environnement englobant la protection de tout ce qui est vivant, en ce compris donc la protection de l'homme, on peut difficilement soutenir que la protection de la santé de l'homme, qui n'est qu'un aspect de son bien-être, ne puisse être rangée dans la rubrique "protection de l'environnement". Il faut considérer, au contraire, que cette notion, très large, implique nécessairement la protection de la santé de l'homme.

En fonction de l'objectif que se donne la proposition, à savoir "la protection de la population et de l'environnement", il est donc possible d'édicter des règles visant en partie à protéger la santé de la population, sans que l'on puisse vraiment parler d'empiètement sur un domaine réservé aux Communautés.

Que la proposition n'empiète pas sur le domaine de la médecine préventive apparaît encore plus clairement lorsque, outre l'objectif de la proposition, l'on considère les moyens qu'elle met à la disposition du Roi pour réaliser cet objectif.

La proposition de loi habilite le Roi à déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels tout milieu doit répondre. En vue de réaliser ces objectifs de qualité, le Roi est autorisé à fixer des normes en ce qui concerne l'émission et l'exploitation de sources.

Il est clair qu'il s'agit là d'environnement et non de médecine préventive.

.../...

On peut relever par ailleurs qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale que les "activités de médecine préventive" mentionnées à l'article 5, § 1er, I, 2°, de cette loi visent des mesures qui s'adressent directement à la population ou à une partie déterminée de celle-ci, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence (Doc. Sénat, 434 (1979-1980) n° 2, pp. 124-125).

B. En ce qui concerne la compétence des Régions.

Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes en matière de "protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

Le texte même de cet article et les travaux préparatoires de la loi spéciale font apparaître :

- 1° que les Régions sont compétentes en principe, mais qu'une restriction est apportée à cette compétence, les Régions étant tenues au "respect des normes légales générales et sectorielles";
- 2° qu'en tout état de cause l'Etat est compétent pour édicter des normes, à condition que celles-ci présentent un caractère général et sectoriel.

.../...

Quant à savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme "norme", qui figure à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, on peut se référer à l'avis L. 15.341/VR que la section de législation du Conseil d'Etat a donné le 9 novembre 1983 en chambres réunies sur une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel" (Doc. Chambre, 308 (1981-1982) n° 2). L'étude des travaux préparatoires et l'analyse du terme "norme" figurant dans d'autres articles de la loi spéciale ont amené le Conseil d'Etat à conclure qu'à l'article 6, § 1er, II, 1°, ce terme doit être pris dans le sens qu'il a généralement en droit, celui de "règle juridique".

Comme on peut difficilement dénier aux dispositions contenues dans la proposition de loi le caractère de "règles juridiques générales", il faut considérer qu'elles entrent toutes dans la compétence du législateur national.

#### C. Observations complémentaires relatives à la compétence.

1. L'article 2 de la proposition de loi dispose que les arrêtés royaux fixant les objectifs de qualité auxquels tout milieu doit répondre ne peuvent être pris qu'après consultation des Exécutifs régionaux.

Lorsque, comme en l'espèce, une matière relève de la compétence de deux autorités, à savoir l'Etat et la Région, rien ne s'oppose à ce que l'autorité nationale s'impose à elle-même l'obligation de demander l'avis de l'autorité régionale

.../...

avant d'édicter des normes générales, étant entendu toutefois que l'autorité régionale ne peut être obligée de donner cet avis, pas plus que l'absence d'avis ne peut empêcher l'autorité nationale de fixer les normes visées.

2. Ainsi que la proposition de loi le rappelle d'ailleurs dans son article 2, le Roi ne pourra exercer les pouvoirs qu'elle Lui confère que dans le respect des transferts de compétences opérés par la loi spéciale du 8 août 1980. Il faudra donc, comme il a déjà été signalé ci-dessus, tenir compte du fait que, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, la protection de l'environnement est en principe une matière régionale au sens de l'article 107quater de la Constitution et que l'Etat ne peut plus édicter dans ce domaine que des règles dont le caractère général ou sectoriel puisse justifier une dérogation à la compétence de principe des Régions.

Cette restriction de la compétence de l'Etat ne s'applique évidemment qu'aux deux Régions visées par la loi spéciale, à savoir les Régions wallonne et flamande. Elle n'est pas applicable à Bruxelles-Capitale.

-----

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel werd door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij brief van 16 november 1983 aan de Raad van State overgemaakt met verzoek "dat de afdeling wetgeving een gemotiveerd advies uitbrengt ten opzichte van de bevoegdheid overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

Het onderzoek van het voorstel wordt derhalve beperkt tot de vraag te weten of de daarin vervatte regelen tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten behoren.

#### I. STREKKING EN INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL.

Blijkens het opschrift en artikel 2 van het bepalend gedeelte beoogt het voorstel de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen (wat onder niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen moet worden verstaan, wordt omschreven in artikel 1).

Daartoe wordt de Koning gemachtigd :

- 1° bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de Minister bevoegd voor het leefmilieu, na raadpleging van de Executieven van de Gewesten, de algemene normen vast te stellen voor de kwaliteitsobjectieven waaraan elk milieu moet voldoen (artikel 2);
- 2° voorwaarden vast te stellen voor de invoer, het produceren, het vervaardigen, het onder zich houden, de doorvoer, het vervoer, het te koop aanbieden, het onder bezwarende voorwaarden of kosteloos afstaan, het onderhoud en het gebruik van toestellen of inrichtingen die niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen (artikel 3, § 1);
- 3° alle gepaste maatregelen te treffen, en meer bepaald voorwaarden op te leggen voor het opwekken, het doorzenden en

het ontvangen van niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen (artikel 3, § 2).

Over de hiervoren bedoelde koninklijke besluiten dient vooraf het advies te worden ingewonnen van de Hoge Gezondheidsraad (artikel 4, § 2). Zij worden voorgedragen door de Minister die het leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft en door iedere andere nationale Minister, bevoegd voor de betrokken materie (artikel 4, § 1).

De Koning wordt er tevens mee belast de algemene normen of minimale voorwaarden te bepalen waaraan personen, laboratoria en openbare of privé-instellingen moeten voldoen met het oog op hun erkenning voor :

- het onderzoek naar de invloed van niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen op de gezondheid, de gedragingen en het welzijn van de mens en op het leefmilieu;
- het onderzoek naar efficiënte middelen om de hinder of schadelijke effecten van niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen te bestrijden;
- het beproeven of controleren van toestellen of inrichtingen die niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen, ten einde deze te meten, te dempen of op te slorpen of de hinder of de schadelijke effecten ervan te verhelpen (artikel 8).

Verder wordt de Koning gemachtigd tot het nemen van alle door de omstandigheden geboden maatregelen, zo een niet voorziene gebeurtenis de gezondheid van de bevolking en het leefmilieu in gevaar brengt (artikel 6).

Het voorstel voorziet eveneens in het heffen van retributies (artikel 7). Het bevat ook strafrechtelijke bepalingen (artikelen 9 en 10).

Tenslotte dient nog melding te worden gemaakt van artikel 5 dat de Minister bevoegd voor het leefmilieu belast met de coördinatie van elke reglementering, actie of maatregel die op nationaal vlak genomen wordt met het oog op de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen of ultrasonen.

## II. HET BEVOEGDHEIDSPROBLEEM.

### A. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Artikel 5. § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt :

"Artikel 5, § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

...

2° De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies".

Kan het wetsvoorstel, in zover het de bescherming van de gezondheid van de mens tot doel heeft, worden geacht zich te begeven op het terrein van de preventieve gezondheidszorg, zijnde een aangelegenheid die aan de Gemeenschappen werd toegewezen ?

Het wil de Raad van State voorkomen van niet.

.../...

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat blijkens de tekst zelf het voorstel niet uitsluitend strekt tot de bescherming van de gezondheid van de mens, maar tot de bescherming van de mens in het algemeen, dit wil zeggen de bescherming van het welzijn van de mens (zie artikel 8), wat alleszins verder reikt dan het begrip "preventieve gezondheidszorg".

Daarbij komt dat de bescherming van de mens niet de enige doelstelling is.

Het tweede door het voorstel nagestreefde oogmerk, dat uitdrukkelijk wordt vermeld, is de bescherming van het leefmilieu.

Aangezien de bescherming van het leefmilieu de bescherming van al het levende, en dus ook de bescherming van de mens omvat, kan bezwaarlijk worden voorgehouden dat de zorg voor de gezondheid van de mens, die slechts een aspect is van het menselijk welzijn, niet onder het begrip "bescherming van het leefmilieu" zou kunnen worden ondergebracht. Integendeel, dit veel omvattende begrip sluit noodzakelijkerwijze de bescherming van de gezondheid van de mens in.

Er kunnen dan ook vanuit de vooropgestelde doelstelling "bescherming van de mens en van het leefmilieu" regelen worden gesteld die ten dele zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van de bevolking, zonder dat er ter zake echt sprake kan zijn van het betreden van een domein dat aan de Gemeenschappen werd voorbehouden.

Wanneer men echter niet alleen het door het voorstel nagestreefde oogmerk beschouwt, maar ook aandacht heeft voor de middelen die de Koning worden ter beschikking gesteld om het nagestreefde doel te verwezenlijken, dan blijkt nog meer dat het voorstel niet het gebied van de preventieve gezondheidszorg betreedt.

Het wetsvoorstel machtigt de Koning tot het vaststellen van de algemene normen voor de kwaliteitsobjectieven waaraan elk milieu moet voldoen. Ten einde die kwaliteitsobjectieven te bereiken, is het de Koning toegelaten normen vast te stellen voor de emissie van bronnen en voor de exploitatie van bronnen.

Dit is duidelijk leefmilieu en geen preventieve gezondheidszorg.

Overigens kan hierbij nog worden aangestipt dat uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet kan worden afgeleid dat de in artikel 5, § 1, I, 2°, van die wet vermelde "activiteiten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" slaan op maatregelen die rechtstreeks tot de bevolking of een bepaald gedeelte van de bevolking zijn gericht, wat hier niet het geval is (Gedr. St. Senaat, 434 (1979-1980) nr 2, blz. 124-125).

B. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Gewesten.

Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de Gewesten bevoegd voor "de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen".

De tekst zelf van het artikel en de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet doen blijken :

- 1° dat de Gewesten de principieel bevoegde overheden zijn maar dat aan die bevoegdheid een beperking wordt aangebracht, vermits de Gewesten gehouden zijn tot de "eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen";
- 2° dat de Staat in ieder geval bevoegd is voor het uitvoeren van normen, mits deze een algemeen of sectorieel karakter vertonen.

Voor wat betreft de vraag te weten wat onder het begrip "norm", voorkomend in artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet, moet worden verstaan, kan worden verwezen naar het advies L. 15.341/VR, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 9 november 1983 in verenigde kamers heeft uitgebracht over een voorstel van wet "tot bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht" (Gedr. St. Kamer, 308 (1981-1982) nr 2). Op grond van een onderzoek van de parlementaire voorbereiding en van een ontleding van de term "norm" voorkomend in andere artikelen van de bijzondere wet, komt de Raad van State daarin tot de conclusie dat bedoelde term in artikel 6, § 1, II, 1°, in zijn normale juridische betekenis van "rechtsregel" moet worden begrepen.

Aangezien bezwaarlijk kan worden betwist dat de in het wetsvoorstel vervatte bepalingen "algemene rechtsregelen" zijn, vallen ze dus alle binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever.

### C. Bijkomende opmerkingen inzake de bevoegdheid.

1. Artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat de koninklijke besluiten, waarbij de algemene normen worden vastgesteld voor de kwaliteitsobjectieven waaraan elk milieu moet voldoen, slechts mogen genomen worden na raadpleging van de Executieven van de Gewesten.

Wanneer, zoals in onderhavig geval, een materie tot de bevoegdheid van twee overheden, namelijk de nationale en de gewestelijke, behoort, bestaat er geen bezwaar tegen dat de nationale overheid zichzelf oplegt het advies van de gewestelijke overheid in te winnen vooraleer over te gaan tot het uitvaardigen van algemene normen, met dien verstande evenwel dat de gewestelijke overheid niet kan verplicht worden tot het uitbrengen van het advies, evenmin als het uitblijven van het advies de nationale overheid kan verhinderen over te gaan tot het vaststellen van bedoelde normen.

2. Zoals er trouwens wordt aan herinnerd in artikel 2 van het wetsvoorstel, zal de Koning van de bevoegdheden die het voorstel Hem verleent slechts gebruik kunnen maken met inachtneming van de bevoegdheidsoverdrachten doorgevoerd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er zal dus rekening mee moeten worden gehouden, zoals in dit advies reeds werd aangestipt - en daarop is hiervoren reeds gewezen - dat krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet, de bescherming van het leefmilieu in beginsel een gewestelijke aangelegenheid in de zin van artikel 107quater van de Grondwet is en dat het Rijk ter zake enkel nog regelingen vermag te treffen die een algemeen of een sectorieel karakter vertonen dat een afwijking van de principiële bevoegdheid van de Gewesten kan wettigen.

Die beperking van de bevoegdheid van het Rijk geldt uiteraard enkel ten aanzien van de twee Gewesten waarop de bijzondere wet betrekking heeft, namelijk het Vlaamse en het Waalse. Zij geldt niet ten aanzien van Brussel-Hoofdstad.

.

-----

Les chambres réunies étaient  
composées de

Messieurs : P. TAPIE,  
de Heren :

G. BAETEMAN,

Ch. HUBERLANT,  
J. NIMMEGEERS,  
J. BORRET,  
P. FINCOEUR,

G. VAN HECKE,  
P. DE VISSCHER,  
F. RIGAUX,  
F. DE KEMPENEER,

Mesdames : M. VAN GERREWEY,  
Mevrouwen : S. VAN AELST,

De verenigde kamers waren samen-  
gesteld uit

président de chambre, président,  
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

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

greffiers,  
griffiers.

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

Les rapports ont été présen-  
tés par M. J. FORTPIED, premier  
auditeur, et par Mme R. TULKENS,  
auditeur.

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

De verslagen werden uitge-  
bracht door de H. J. FORTPIED,  
eerste auditeur, en door Mevr. R.  
TULKENS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.