YC. - 1 - L. 18.961/8.

15-03-1989
Vandermeulebroecke
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, op 27 februari 1989 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen", heeft op 1 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 27 février 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 juin 1976 réglant l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automoteurs", a donné le 1er mars 1989 l'avis suivant :

1. Krachtens de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 juli 1987, zijn "activiteiten" als bedoeld in artikel 1 van dat besluit (1) in principe verboden wanneer de omlopen of terreinen waarop ze zouden plaatshebben, naargelang van het geval, gelegen zijn op minder dan 500 m (permanent gebruikte omlopen of terreinen) (2) of op minder dan 350 m (niet-permanent gebruikte omlopen of terreinen) (2) van bebouwde kommen, stilte-behoevende inrichtingen, natuurreservaten, bosreservaten of natuurparken, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, stranden, kampeerterreinen, kampeerverblijfparken, weekendverblijfparken of wandelparken.

.../...

---

(1) Bedoeld worden snelheids- of hinderniswedstrijden, test- en oefenritten alsmede het recreatief gebruik van alle voertuigen met eigen beweegkracht, zoals bepaald in het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, prototypes en voertuigen die uitsluitend voor recreatie gebruikt worden inbegrepen, op terreinen of omlopen die niet volledig op de openbare weg gelegen zijn.

(2) Luidens artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 moet worden verstaan onder permanent gebruikte omlopen of terreinen, de omlopen of terreinen die gebruikt worden voor recreatie of waarop test- en oefenritten worden georganiseerd of meer dan één wedstrijd en de erbij horende oefenritten; niet-permanent gebruikte omlopen of terreinen zijn die waarop per jaar hoogstens één wedstrijd en de erbij horende oefenritten plaatsvinden.

De hiervoren bedoelde afstanden van 500 m en 350 m worden teruggebracht tot respectievelijk 300 m en 200 m wanneer de gebruikte motorvoertuigen voldoen aan de technische eisen voor motorvoertuigen en hun aanhangwagens of voor bromfietsen, motorfietsen en hun aanhangwagens.

Van het principiële verbod om op de hiervoren bedoelde omlopen of terreinen de vermelde activiteiten te organiseren kan, krachtens artikel 4ter, § 1, van het koninklijk besluit van 10 juni 1976, slechts afgeweken worden wanneer het gaat om omlopen of terreinen die vóór 1 juli 1974 in gebruik waren.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe die mogelijkheid tot afwijking te verruimen : voortaan zouden afwijkingen kunnen worden toegestaan voor alle omlopen of terreinen waarvoor vroeger reeds een vergunning als bedoeld in het besluit van 10 juni 1976 werd gegeven. Voortaan zou m.a.w. niet langer de regel gelden dat op omlopen of terreinen die in de nabijheid liggen van bebouwde kommen, stilte-behoevende inrichtingen, enz. ... slechts activiteiten mogen worden georganiseerd wanneer die omlopen of terreinen reeds vóór 1 juli 1974 in gebruik waren genomen.

Wat de permanent gebruikte omlopen en terreinen betreft, wordt als - weinig concrete - bijkomende voorwaarde gesteld dat ze "aanleiding (moeten) hebben gegeven tot aanpassingen met het oog op de beperking van de geluidshinder".

.../...

In de aanhef van het ontwerp-besluit wordt als rechtvaardiging voor de versoepeling van de reglementering aangevoerd dat "de toepassing van de nieuwe normen van het ... koninklijk besluit van 6 juli 1987 (1) grote moeilijkheden heeft veroorzaakt voor de uitbaters van omlopen en terreinen die, in het kader van het koninklijk besluit van 10 juni 1976, een vergunning hadden bekomen voor het organiseren van recreatieve of sportactiviteiten en die een verlenging van deze vergunning wensten na de uitvoering van de nodige aanpassingen met het oog op de beperking van geluidshinder" en dat er een wanverhouding bestaat tussen "de omvang van deze moeilijkheden" (en) "de voordelen die de omgeving kan halen uit de nieuwe bepalingen van het koninklijk besluit van 6 juli 1987".

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling vormt de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, en inzonderheid de bepalingen van artikel 1, eerste lid, 2° en 5°, van deze wet, luidens welke de Koning, ter bevordering van de gezondheid van de mens, de nodige maatregelen kan treffen om de geluidshinder voortkomende van vaste of mobiele, blijvende of tijdelijke ge-

.../...

---

(1) De in de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 opgenomen normen blijken alleen "nieuw" te zijn wat de omschrijving betreft van het begrip "bebouwde kom" : volgens de oorspronkelijke tekst van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 moest daaronder worden verstaan "een bebouwde kom, zoals bepaald in het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer", terwijl in het koninklijk besluit van 6 juli 1987 het begrip bebouwde kom wordt gedefinieerd als "een verzameling woningen die zodanig gegroepeerd zijn dat er binnen een afstand van 100 m van een willekeurige woning uit de verzameling, meer dan vijf andere woningen zijn".

luidsbronnen te voorkomen of te bestrijden, en met name het veroorzaken van bepaalde soorten lawaai aan restrictiemaatregelen kan onderwerpen en beschermingszones kan oprichten ten gunste waarvan specifieke maatregelen kunnen worden genomen.

3.1. Krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten principieel bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet maakt op die principiële bevoegdheid evenwel een uitzondering met betrekking tot het vaststellen van "algemene en sectoriële normen" : "wanneer er (ter zake) geen Europese normen bestaan" is de nationale overheid bevoegd om algemene en sectoriële normen vast te stellen.

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling moet onder "algemene en sectoriële normen" worden begrepen "de technische normen met juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen, produktnormen, alsook normen voor vaste installaties" (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 6) en dient voor de interpretatie van inzonderheid het begrip "kwaliteitsnormen" te worden teruggegrepen naar het arrest nr. 47 van 25 februari 1988 van het Arbitragehof (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 37), luidens hetwelk "kwaliteitsnormen voor het milieu ... bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder in een bepaald milieu (of een gedeelte daarvan) niet mag worden overschreden".

In casu kan aangenomen worden dat het voorgelegde ontwerp betrekking heeft op dergelijke kwaliteitsnormen.

Aangezien er ter zake geen Europese normen blijken te bestaan, dient dan ook te worden geconcludeerd dat de nationale overheid bevoegd is om de ontworpen regeling vast te stellen.

3.2. Luidens artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, dienen de Executieven te worden betrokken bij o.m. ... "het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, II, 1°".

Uit het achtste lid van de aanhef van het ontwerp-besluit en uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken, blijkt dat de nationale overheid, ter inachtneming van het voorschrift van het vermelde artikel 6, § 4, het ontwerp-besluit "voor advies" heeft toegestuurd aan de Executieven en "overeenkomstig artikel 3 van het protocol van 22 december 1982 tot regeling van de raadplegingen van de Executieven door de Regering en omgekeerd" heeft gevraagd dat aan die adviesaanvraag gevolg zou worden gegeven "binnen een termijn van zeven werkdagen". Zich blijkbaar beroepend op artikel 5 van het voornoemde protocol, stelt de nationale overheid dat de Executieven, doordat ze hebben nagelaten om binnen de gestelde termijn gevolg te geven aan de adviesaanvraag, moeten geacht worden in te stemmen met de ontworpen regeling.

.../...

Met betrekking tot de werkwijze welke de nationale overheid in onderhavig geval heeft gevolgd, dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

- In het arrest Waals Gewest, nr. 31.587, van 14 december 1988 heeft de afdeling administratie van de Raad van State erop gewezen dat de door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde verplichting om de Executieven te betrekken bij het ontwerpen van nationale verordeningen, verder reikt dan het louter vragen van een advies.

- In een advies van 17 juni 1987 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater afkomstig van de sector van de varkenshouderijen en van het ophalen van varkensmengmest (L. 17.654/8) heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State voorbehoud gemaakt omtrent de wettigheid van afspraken tussen de Regering en de Executieven met betrekking tot de termijn waarbinnen de hier bedoelde "raadplegingen" moeten plaatsvinden.

  In dat advies werd erop gewezen dat, al kan worden aangenomen dat ter zake - met het oog op de goede werking van het bestuur - afspraken kunnen worden gemaakt, de Executieven niet geacht kunnen worden gemachtigd te zijn om zich te verbinden zodanige termijnen in acht te nemen dat een ernstige advisering in redelijkheid onmogelijk wordt - net zomin als de Executieven met de Regering zouden kunnen overeenkomen dat ze in bepaalde gevallen helemaal niet zouden moeten worden geraadpleegd.

- De Regering beroept zich in casu ten onrechte op het protocol van 22 december 1982. Uit aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is immers gebleken dat de huidige Regering en Executieven een overeenkomst hebben gesloten die werd vastgelegd in het "protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de Regering en de Executieven", welk protocol in werking treedt op 5 juli 1988.

  Hoewel ook in dit protocol wordt bepaald dat, bij ontstentenis van antwoord binnen de gestelde termijn (van 15 werkdagen of, bij dringende noodzakelijkheid, van 5 werkdagen), de partij aan wie de vraag gesteld wordt, geacht wordt akkoord te gaan met de te nemen beslissing (artikel 4), wordt evenwel in artikel 7 van het protocol gesteld dat "iedere beslissing waarbij ... (de Executieven) moet(en) worden betrokken ... wordt voorgelegd aan een gemengde werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen, voorafgaand aan de procedure (van adviesaanvraag binnen 15 of, in voorkomend geval, 5 werkdagen)".

Door in casu, zonder voorafgaande bespreking in een gemengde werkgroep als hiervoren bedoeld, het ontwerpbesluit aan de Executieven "voor advies" voor te leggen en te eisen dat de Executieven binnen een termijn van 7 werkdagen gevolg zouden geven aan die adviesaanvraag, en door ervan uit te gaan dat het uitblijven van advies binnen die termijn kan worden gelijkgesteld met een akkoord van de Executieven, heeft de Regering derhalve niet voldaan aan het voorschrift van artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De conclusie uit het vorenstaande dient dan ook te zijn dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

---

1. En vertu des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 10 juin 1976 réglant l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automoteurs, modifié par l'arrêté royal du 6 juillet 1987, les "activités" du genre de celles visées à l'article 1er de cet arrêté (1) sont en principe interdites lorsque les circuits ou terrains où elles se dérouleraient, selon le cas, sont situés à moins de 500 m (circuits ou terrains utilisés de façon permanente) (2) ou à moins de 350 m (circuits ou terrains utilisés de façon non permanente) (2) des agglomérations, des établissements requérant le silence, des réserves naturelles, des réserves forestières ou des parcs naturels, des zones naturelles d'intérêt scientifique, des plages, des terrains de camping, des parcs résidentiels de camping, des parcs résidentiels de week-end ou des parcs publics.

---------- .../....

(1) Sont visés les courses de vitesse ou à obstacles, les essais et les entraînements, ainsi que l'usage récréatif de tous véhicules automoteurs, tels qu'ils sont définis au règlement général sur la police de la circulation routière, y compris les prototypes et les véhicules à usage exclusivement récréatif, sur des terrains ou circuits qui ne sont pas situés complètement sur la voie publique.

(2) Aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 juin 1976, il faut entendre par circuits ou terrains utilisés de façon permanente, les circuits ou terrains à usage récréatif ou sur lesquels sont organisés des essais et des entraînements ou plus d'une course par an ainsi que les entraînements qui s'y rapportent, les circuits ou terrains utilisés de façon non permanente étant ceux où se disputent au maximum une course par an ainsi que les entraînements qui s'y rapportent.

Les distances de 500 m et de 350 m mentionnées ci-dessus sont ramenées respectivement à 300 m et à 200 m lorsque les véhicules automoteurs utilisés répondent aux conditions techniques requises pour les véhicules automobiles et leurs remorques ou pour les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques.

En vertu de l'article 4ter, § 1er, de l'arrêté royal du 10 juin 1976, il ne peut être dérogé à cette interdiction de principe d'organiser les activités visées sur les circuits ou terrains précités que lorsqu'il s'agit de circuits ou terrains utilisés avant le 1er juillet 1974.

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à étendre cette possibilité de dérogation : dorénavant, des dérogations pourront être accordées pour tous les circuits ou terrains ayant déjà fait l'objet dans le passé d'une autorisation délivrée conformément à l'arrêté du 10 juin 1976. En d'autres termes, on supprimerait la règle selon laquelle des activités ne peuvent être organisées sur des circuits ou terrains situés à proximité des agglomérations, des établissements requérant le silence, etc. que lorsque ces circuits ou terrains étaient utilisés dès avant le 1er juillet 1974.

En ce qui concerne les circuits et terrains utilisés de façon permanente, ceux-ci sont soumis à la condition supplémentaire - peu concrète - qu'ils "doivent avoir fait l'objet d'aménagements en vue de limiter la pollution sonore".

.../...

Pour justifier l'assouplissement de la réglementation actuelle, le préambule de l'arrêté en projet considère que "l'application des nouvelles normes définies dans l'arrêté royal du 6 juillet 1987 ... (1), a entraîné de graves difficultés pour les exploitants de circuits ou terrains qui avaient obtenu, dans le cadre de l'arrêté royal du 10 juin 1976, l'autorisation d'y exercer des activités récréatives ou sportives et qui souhaitaient obtenir le renouvellement de cette autorisation après avoir réalisé des aménagements en vue de réduire la pollution sonore" et qu'il existe une disproportion entre "l'ampleur de ces difficultés" (et les) "avantages que le voisinage peut tirer des nouvelles dispositions de l'arrêté royal du 6 juillet 1987".

2. La réglementation en projet trouve son fondement légal dans la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, et notamment dans les dispositions de l'article 1er, alinéa 1er, 2° et 5°, de cette loi, aux termes duquel le Roi, dans l'intérêt de la santé des personnes, peut prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant de sources sonores fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires et notamment soumettre la production de certains bruits à des restrictions et créer des zones de protection en faveur desquelles des mesures spécifiques pourront être prises.

---------- .../...

(1) Les normes reprises dans les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 ne paraissent être "nouvelles" qu'en ce qui concerne la définition de la notion d'"agglomération" : selon le texte originel de l'arrêté royal du 10 juin 1976, il fallait entendre par là "une agglomération, telle que définie au règlement général sur la police de la circulation routière", tandis que dans l'arrêté royal du 6 juillet 1987, la notion d'agglomération est définie comme "un ensemble d'habitations disposées de telle manière que, dans un rayon de 100 m autour d'une habitation quelconque de l'ensemble, se trouvent plus de cinq autres habitations".

3.1. En vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, les Régions sont en principe compétentes pour la protection de l'environnement.

La disposition précitée de la loi spéciale met toutefois une exception à cette compétence de principe en ce qui concerne la fixation de "normes générales et sectorielles" : "lorsqu'il n'existe pas (en la matière) de normes européennes", l'autorité nationale est compétente pour arrêter des normes générales et sectorielles.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de cette disposition, il faut entendre par "normes générales et sectorielles, les normes techniques ayant une portée juridique, telles les normes de qualité, les normes de produits ou encore les normes pour installations fixes" (Doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, p. 6) et pour l'interprétation notamment de la notion de "normes de qualité", il convient de se reporter à l'arrêt n° 47 du 25 février 1988 de la Cour d'arbitrage (Doc. parl. Chambre, n° 516/1 - 1988, p. 37), aux termes duquel "les normes de qualité de l'environnement ... prescrivent les niveaux de pollution ou nuisances à ne pas dépasser dans un milieu (ou partie d'un milieu) considéré".

.../...

En l'occurrence on peut considérer que le projet soumis a trait à des normes de qualité de cette nature.

Comme il ne semble pas y avoir de normes européennes en la matière, il faut conclure, dès lors, que l'autorité nationale est compétente pour prendre la réglementation en projet.

3.2. Aux termes de l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988, les Exécutifs doivent être associés entre autres ... "à l'élaboration des normes nationales visées au § 1er, II, 1°".

Il ressort de l'alinéa 8 du préambule de l'arrêté en projet et des documents communiqués au Conseil d'Etat que, pour satisfaire au prescrit de l'article 6, § 4, précité, l'autorité nationale a transmis le projet d'arrêté pour "avis" aux Exécutifs, en leur demandant "conformément à l'article 3 du protocole du 22 décembre 1982 réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa" qu'il soit donné suite à cette demande d'avis "dans un délai de sept jours ouvrables". Excipant apparemment de l'article 5 dudit protocole, l'autorité nationale affirme qu'ayant omis de donner suite à la demande d'avis précitée dans le délai prévu, les Exécutifs doivent être réputés se rallier à la réglementation en projet.

.../...

Le procédé suivi en l'occurrence par l'autorité nationale appelle les observations suivantes :

- Dans l'arrêt Région wallonne, n° 31.587, du 14 décembre 1988, la section d'administration du Conseil d'Etat a relevé que l'obligation d'associer les Exécutifs à l'élaboration des règlements nationaux, prévue par la loi spéciale du 8 août 1980, va plus loin qu'une simple demande d'avis.

- Dans un avis du 17 juin 1987 sur un projet d'arrêté royal déterminant les conditions sectorielles de déversement, dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant du secteur des porcheries et de la collecte du lisier (L. 17.654/8), la section de législation a fait des réserves quant à la légalité d'arrangements pris entre le Gouvernement et les Exécutifs concernant le délai dans lequel doivent avoir lieu les "consultations" dont il est question.

  Cet avis souligne que, si l'on peut admettre qu'en la matière des arrangements puissent être pris en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'administration, on ne peut pas considérer qu'il est permis aux Exécutifs de s'engager à respecter des délais tels qu'il leur est raisonnablement impossible d'émettre un avis dans des conditions sérieuses, pas plus que les Exécutifs ne pourraient convenir avec le Gouvernement qu'il ne faudrait pas du tout les consulter dans des cas déterminés.

.../...

- C'est à tort que le Gouvernement invogue en l'occurrence le protocole du 22 décembre 1982. Il ressort en effet des renseignements communiqués au Conseil d'Etat que l'actuel Gouvernement et les Exécutifs ont conclu un accord qui a été consigné dans le "protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs", protocole qui entre en vigueur le 5 juillet 1988.

  Bien qu'il prévoie lui aussi qu'à défaut de réponse dans le délai fixé (qui est de 15 jours ouvrables ou, en cas d'urgence, de 5 jours ouvrables), la partie concernée par la demande, est censée avoir marqué son accord sur la décision à prendre (article 4), le protocole susvisé dispose en son article 7 que "toute décision nécessitant l'association ... (des Exécutifs), sera soumise à un groupe de travail mixte composé de représentants des parties concernées, préalablement à la procédure (de demande d'avis dans les 15 ou, le cas échéant, les 5 jours ouvrables)".

En soumettant le présent projet d'arrêté "pour avis" aux Exécutifs, sans discussion préalable au sein d'un groupe de travail mixte, en exigeant d'eux qu'ils donnent suite à cette demande dans un délai de 7 jours ouvrables et en considérant que l'absence d'avis dans ce délai peut être assimilée à l'accord des Exécutifs, le Gouvernement n'a donc pas satisfait au prescrit de l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

La conclusion à tirer de ce qui précède est que le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

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. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.