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 1 december 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeentelijke ambtenaren in het kader van de toepassing van de wet van 29.03.58 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren", 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 :

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 l'application de la loi du 29.03.58 relative à la protection de la population contre les dangers provenant des radiations ionisantes" 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 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en van de uitvoeringsbesluiten van die wet.

Het ontwerp strekt er integendeel toe "de door de Koning gemachtigde gemeenteambtenaren, die de opleiding hebben gekregen, welke bepaald werd door de Minister of Staatssecretaris die het Leefmilieu in zijn bevoegdheid heeft", als een nieuwe categorie van toezichthoudende ambtenaren op te nemen in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, welk besluit, naast de burgemeesters, uitsluitend ambtenaren van ministeriële departementen of van openbare instellingen met het toezicht op de naleving ervan belast.

2. Luidens artikel 4, eerste lid, van de eerdervermelde wet van 29 maart 1958, welke in de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond wordt aangevoerd, "wijst de Koning, ..., de personen aan die belast zijn met het toezicht op de toepassing van de ter uitvoering van de artikelen 2 en 3 genomen besluiten".

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 maart 1958 kan worden opgemaakt dat met de term "personen" in de zoëven aangehaalde bepaling, hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend, ambtenaren van de ministeriële departementen, meer bepaald van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin, worden bedoeld (1).

Stellen dat de wetgever, door de bedoelde term te gebruiken, moet worden geacht de Koning te hebben gemachtigd om rechtstreeks gemeenteambtenaren te betrekken bij het bedoelde toezicht, 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).

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontwerp-besluit geen rechtsgrond vindt in de wet van 29 maart 1958.

---

(1) Ter zake kan worden verwezen naar het verslag van de bevoegde Senaatscommissie (Parl. St., Senaat, 1957-58, nr. 385) waarin met betrekking tot artikel 4 het volgende wordt gesteld :

> "Er ontspint zich een bespreking over de vraag wie bevoegd is om de controle uit te oefenen.
>
> De Minister verklaart dat de oprichting van nieuwe diensten niet wordt overwogen. De Inspectie van Volksgezondheid en de Gezondheids- en Epidemiologische Laboratoria zullen een passende opleiding ontvangen en dienvolgens georganiseerd worden".

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 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers provenant des radiations ionisantes et des arrêtés d'exécution de cette loi.

Le projet tend, au contraire, à inclure "les fonctionnaires communaux mandatés par le Roi, qui ont reçu une formation définie par le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'environnement dans ses compétences", comme une nouvelle catégorie de fonctionnaires de surveillance, dans l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général sur la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, arrêté qui, outre aux bourgmestres, confie la surveillance de l'application de ses dispositions exclusivement à des fonctionnaires de départements ministériels ou d'institutions publiques.

2. Aux termes de l'article 4, alinéa 1er, de la loi précitée du 29 mars 1958, invoquée comme fondement légal dans le préambule du projet, "le Roi désigne, ..., les personnes chargées de la surveillance de l'application des arrêtés pris en exécution des articles 2 et 3".

.../...

Il est permis d'inférer des travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1958 que le terme "personnes" utilisé dans la disposition citée ci-dessus vise principalement, voire exclusivement, des fonctionnaires de départements ministériels, plus précisément du Ministère de la Santé publique et de la Famille (1).

Poser que le législateur, en utilisant ce terme, doit être censé avoir habilité le Roi à associer directement des fonctionnaires communaux à la surveillance visée 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).

Il faut conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 29 mars 1958

---

(1) On se rapportera à cet égard au rapport de la commission compétente du Sénat (Doc. parl., Sénat, 1957-58, n° 385), qui déclare au sujet de l'article 4 :

> "Une discussion s'engage sur le point de savoir quelles personnes seront capables d'exercer le contrôle prévu.
>
> Le Ministre déclare que la création de nouveaux services n'est pas envisagée. L'Inspection de l'Hygiène et les Laboratoires d'Hygiène et d'Epidémiologie recevront une formation adéquate et seront organisés en conséquence

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame : conseillers d'Etat,

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. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

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

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.

La chambre était composée de

La concordance entre le 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.