

GY.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
20-12-1983
Transmis à M. Oversgezonden aan de H.

L. 15.341/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 février 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel", a donné le 9 novembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 16e februari 1983 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht", heeft de 9e november 1983 het volgend advies gegeven :

I. PORTEE DE L'AVIS.

Aux termes de sa lettre du 16 février 1983, le Président de la Chambre des Représentants soumet la proposition de loi au Conseil d'Etat en vue de "connaître l'avis de la section de législation au sujet de la compétence".

Le Conseil d'Etat limitera donc son examen à la question de savoir si les règles contenues dans la proposition relèvent de la compétence de l'Etat, des Communautés ou des Régions. Il s'abstiendra, par conséquent, d'examiner si la proposition de loi n'appelle pas de critiques juridiques sur d'autres plans, notamment sur le plan de la conformité avec d'autres dispositions constitutionnelles que celles qui règlent la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, telles que, par exemple, les dispositions relatives à la répartition des compétences, dans l'Etat, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

II. PORTEE DE LA PROPOSITION DE LOI.

1. Selon son intitulé, la proposition de loi a pour objet "la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel". Aux termes de l'article 1er, le Roi "est autorisé à prendre les mesures nécessaires pour prévenir, combattre ou éliminer les nuisances ou dommages que pourraient causer des installations inadéquates d'éclairage artificiel". Les articles subséquents règlent, de manière plus précise, le contenu de ces mesures : le Roi aura à déterminer les différentes formes de nuisances ou de dommages causés par la lumière artificielle (article 2), à établir des normes techniques (article 3) et à fixer les conditions de formation et d'accès à la profession (article 4). Il ne pourra prendre les arrêtés relatifs à ces matières qu'après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur de l'hygiène et du Conseil supérieur de la conservation de la nature (article 5). Des normes complémentaires

"auquelles doivent répondre dans divers cas bien déterminés, les installations nécessaires d'éclairage artificiel" pourront être arrêtées par le Ministre qui a la santé publique et l'environnement dans ses attributions (article 6).

D'autres articles de la proposition règlent le contrôle de l'application des mesures arrêtées. Ainsi, le Roi est chargé d'organiser un régime d'agrément "des personnes ainsi que des laboratoires ou organismes publics ou privés qui sont chargés de l'épreuve ou du contrôle des appareils ou installations destinés à atténuer, absorber ou mesurer la lumière artificielle ou à en éliminer les nuisances" (article 8); l'agrément sera accordé par le Ministre "qui a la Santé publique et l'Environnement dans ses attributions" (ibid.). De même, la proposition détermine par qui et de quelle manière les infractions à la loi et à ses arrêtés d'exécution seront recherchées et constatées (articles 10 et 11); outre les officiers de police judiciaire, seuls les fonctionnaires désignés par le Roi sont habilités à cette fin (article 10), étant entendu que, pour l'accomplissement de leur mission, telle qu'elle est définie à l'article 11, ils pourront requérir l'assistance de l'autorité communale (article 11).

La proposition comporte en outre certaines dispositions pénales (article 12).

Enfin, elle contient deux articles qui méritent une mention particulière: l'article 7, qui charge le Ministre ayant la santé publique et l'environnement dans ses attributions "de coordonner la réglementation ainsi que l'action des autorités appelées à intervenir dans la lutte contre les nuisances ou les dommages causés par l'éclairage artificiel" et l'article 9, qui charge le même Ministre d'encourager l'information de la

.../...

population sur les nuisances causées par l'éclairage artificiel.

2. Bien qu'elle ne compte pas moins de douze articles, la proposition tient, pour l'essentiel, dans l'article 1er : le Roi est autorisé à prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou éliminer les nuisances ou dommages causés par l'éclairage artificiel.

On remarquera d'emblée que cet article ne précise pas dans quel but le Roi est autorisé à prendre ces mesures. Si, d'une manière générale, il est hautement souhaitable, voire nécessaire d'indiquer dans le texte le but que le Roi devra poursuivre, la définition de cet objectif, eu égard notamment au caractère extrêmement général de l'habilitation donnée au Roi, est à coup sûr indispensable pour la solution du problème de compétence soumis au Conseil d'Etat. Sans connaissance préalable de l'objectif que le Roi doit poursuivre dans l'accomplissement de sa mission, il n'est pas possible de déterminer si la proposition se rattache ou non, en tout ou en partie, à l'une ou à plusieurs des matières qui ont été attribuées aux Communautés ou aux Régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

3. Bien que l'objectif de la proposition de loi ne soit pas expressément énoncé, il y a de bonnes raisons de supposer - mais ce n'est qu'une supposition - qu'elle vise à protéger l'environnement ou que tel est du moins son objectif principal (1).

.../...

(1) La mission de coordination que l'article 7 de la proposition confie au Ministre est inconciliable avec l'idée que la proposition poursuivrait uniquement ce but-là : elle vise manifestement la coordination de toutes les règles et de toutes les activités de lutte contre les nuisances de l'éclairage artificiel, quel qu'en soit le but.

Une première indication en ce sens résulte du caractère général de l'habilitation donnée au Roi. Ce caractère général, en effet, s'accorde parfaitement avec celui, tout aussi peu spécifié et tout aussi vaste, de la notion d'"environnement". On prendra par comparaison l'exemple de la notion de santé publique, qui ne présente cette double caractéristique qu'à un degré bien moindre ou, pour exprimer le contraste d'une autre manière : on admettra que la protection de la santé publique soit en partie incluse dans la protection de l'environnement - qui est plus large que la protection de la seule santé - plus facilement qu'on n'admettra l'inverse, qui serait d'inclure la protection de l'environnement dans celle de la santé publique. Cela étant, et dès lors que la proposition considère comme ministre compétent le Ministre qui a "la Santé publique et l'Environnement" dans ses attributions (articles 5, 6, 7, 8 et 9) (1), on est fondé, pour résoudre le problème de l'objectif de la proposition, à attacher plus de poids au terme "environnement" qu'aux termes "santé publique".

.../...

(1) On remarquera au passage qu'en associant à la proposition des arrêtés d'exécution de la loi d'autres ministres que le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, l'article 5 témoigne, lui aussi, de ce que la protection de l'environnement ne peut être réputée constituer le seul objectif de la proposition de loi. On en trouve une première preuve dans la note précédente.

Une seconde indication qui porte à croire que la proposition tend essentiellement à protéger l'environnement résulte des développements qui l'accompagnent. Toute l'introduction de ceux-ci (point 1) pourrait faire partie d'un exposé des conceptions actuelles en matière de protection de l'environnement. Le point 5 énonce que le "but à poursuivre" est : "la protection de tout ce qui vit contre les dommages causés par la lumière artificielle". Le point 6 relève l'absence, dans notre législation et dans celle des pays voisins, de "la préoccupation de protéger les êtres vivants contre les nuisances et les dommages imputables à l'éclairage artificiel". Combler cette lacune, telle est, tant selon l'intitulé que selon le texte du point 7, la "question fondamentale".

On peut donc présumer que la protection de l'environnement est effectivement le "but fondamental" de la proposition. Tout en constatant qu'elle n'en est certainement pas l'unique objectif (voir les notes (1) ~~au bas des pages 4 et 5 ci-avant~~), on peut encore souligner, relativisant cette constatation, que les articles 5 et 7 mentionnés dans cet ordre d'idées cherchent moins, semble-t-il, à mettre en valeur d'autres objectifs - ils ne les placent certainement pas sur le même plan que la protection de l'environnement - qu'à empêcher que les mesures destinées à protéger l'environnement ne perdent une partie de leur efficacité du fait de l'existence de dispositions axées sur d'autres objectifs. Ces deux articles semblent avoir été inspirés par la constatation, faite dans les développements, que les compétences sont actuellement dispersées, que l'efficacité requiert la réunion des pouvoirs de décision entre les mains

.../...

d'une seule et même autorité et qu'il sera alors possible de mener une politique cohérente capable de mieux servir le but que l'on se fixe, à savoir la protection de tout ce qui vit contre les dommages causés par la lumière artificielle (point 5 des développements). Envisagés sous cet angle, les articles 5 et 7 paraissent, eux aussi, axés sur la réalisation du but qui vient d'être indiqué, de sorte que leur présence dans la proposition de loi n'infirme en rien la présomption que ce but est bien le but principal.

III. LE PROBLEME DE LA COMPETENCE.

1. L'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (appelée ci-après "loi spéciale"), dispose comme suit :

"Article 6, § 1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

II. En ce qui concerne l'environnement :

- 1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;
- 2° L'enlèvement et le traitement des déchets;
- 3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail.

..."

.../...

2. Il convient, au préalable, de rappeler que la loi spéciale ne s'applique qu'aux Régions flamande et wallonne et qu'à l'égard de la Région bruxelloise - voir l'article 48 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles - c'est la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, qui est toujours en vigueur. Cette loi n'opérant pas de répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions - elle se borne à ouvrir la possibilité pour l'Etat de mener une politique régionale ou communautaire différenciée -, le problème de la compétence ne se pose pas en l'occurrence pour la Région bruxelloise, puisque aussi bien l'autorité nationale est incontestablement restée seule compétente à l'égard de cette Région.

3. Il ressort du texte reproduit au point 1 que la protection de l'environnement est une matière où, à côté de compétences des Régions, il y a des compétences de l'Etat. Dans son avis L. 14.309/2/V du 25 août 1981 sur un projet de décret "relatif à la protection de l'environnement", le Conseil d'Etat a relevé que les compétences de l'autorité nationale s'étendent aux formes de pollution de l'environnement, telles que les nuisances causées par l'éclairage artificiel, qui ne sont pas réglées par la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, par la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et par la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

.../...

4. A en juger uniquement par la structure du texte reproduit au point 1, on peut dire que la protection de l'environnement relève en principe de la compétence des Régions; cette compétence de principe est ensuite assortie d'une restriction : les Régions ne peuvent l'exercer que "dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

L'Etat peut donc édicter des "normes" en matière de protection de l'environnement. Encore faut-il que ces normes présentent un caractère général ou sectoriel. C'est le cas des dispositions de la proposition de loi examinée.

5. Plus délicate est la question de savoir si ces dispositions répondent toutes à la notion de "norme" visée par la loi spéciale.

Dans le langage juridique, le terme "norme" est généralement synonyme - un synonyme dont les textes législatifs ne font pas, il est vrai, un usage fréquent - de règle juridique (1), c'est-à-dire, du moins dans le droit écrit, de loi au sens matériel.

Si donc on s'en tient à la signification usuelle de ce terme - et jusqu'à preuve du contraire, c'est bien à cette signification qu'il faut s'en tenir -, il suffit de constater que toutes les dispositions de la proposition de loi, à l'exception d'une seule (2), ~~entrent~~ dans la compétence du législateur national car elles sont toutes des règles juridiques et, de surcroît, elles présentent toutes, on l'a vu, le caractère de règles juridiques "générales".

.../...

(1) Voir p. ex. P. ORIANNE, Introduction au système juridique, Bruylant, 1982 (pour les références, se rapporter à l'index, v° normes).

(2) Voir, dans la suite du présent avis, le point 12.

6. Mais le langage juridique utilise quelquefois le terme "norme" dans une acception différente, plus restreinte, notamment pour désigner les conditions de fond auxquelles un acte ou un fait juridiques doivent répondre pour être valables en droit (1).

Si telle était la signification qu'il convient d'attribuer en l'occurrence à ce terme, les dispositions de la proposition ne pourraient pas toutes être considérées comme des "normes". Ne pourraient l'être, notamment, les dispositions qui ne formulent pas elles-mêmes des conditions de validité au fond, mais qui visent à assurer le respect effectif de celles-ci. Des règles de cette nature ne constituent pas des normes au sens envisagé ici. Est une "norme" dans cette acception, par exemple, la disposition selon **laquelle** une source de lumière artificielle ne peut avoir qu'une luminosité maximum déterminée. Ne l'est pas, la disposition qui confie le contrôle du non-dépassement de ce maximum aux fonctionnaires désignés par le Roi et qui détermine les moyens dont ceux-ci disposeront à cette fin.

.../...

(1) Valables de manière absolue ou de manière relative (par exemple les normes auxquelles il faut satisfaire pour obtenir un avantage juridique déterminé : normes d'agrément, normes de subvention ...).

Pour que l'on puisse écarter l'acception juridique première et usuelle du terme "norme" au profit d'une autre signification, telle que celle qui vient d'être définie, il faut toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 4, que soit établie la volonté du législateur de déroger à l'acception usuelle de ce terme.

7. Cette preuve pourrait par exemple résulter de ce que les autres dispositions de la loi spéciale qui contiennent le terme "norme" l'emploient uniformément dans l'acception restrictive considérée.

Or, tel n'est pas le cas.

A l'article 5, § 1er, I, 1°, f, le terme "norme" paraît certes avoir cette signification, mais il ne l'a qu'en tant qu'élément de l'expression "normes ... d'agrément", de sorte que les normes visées ne peuvent se rapporter qu'à l'agrément et qu'elles formulent donc des conditions d'agrément; dans la disposition de la loi spéciale examinée dans le présent avis, le terme "norme" ne figure pas dans une expression.

Pour l'interprétation de l'article 6, § 1er, V, 1°, b, il est sans importance de déterminer si, dans l'expression "normes minimales" employée par cette disposition, le terme "norme" doit être pris dans son acception juridique première ou s'entendre dans le sens restreint envisagé ici; considérée dans l'ensemble de la phrase où elle figure, la formule "en ce compris les normes minimales" n'a, en effet, qu'une valeur explicative et exprime notamment qu'en ce qui concerne les "règlements techniques" rien n'est transféré aux Régions, pas même "les normes minimales"; aucune des deux acceptions possibles ne s'impose donc avec la force de l'évidence.

.../...

A l'article 6, § 1er, VI, 4°, l'expression "cadre normatif" évoque nettement l'idée de "norme" au sens juridique usuel du terme.

L'article 6, § 1er, IX, 3°, offre un exemple particulièrement clair d'un texte où le terme "norme" vise l'ensemble des règles juridiques.

En conclusion, les autres dispositions de la loi spéciale ne font pas du terme "norme" l'emploi uniforme, dérogatoire à son acception juridique usuelle, dont il serait permis d'inférer que c'est également dans cette acception dérogatoire que le terme est utilisé dans la disposition examinée.

8. Qu'en est-il des travaux préparatoires de la loi spéciale ?

L'exposé des motifs (1) consacre à la disposition examinée le commentaire suivant :

"II EN CE QUI CONCERNE L'ENVIRONNEMENT.

1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles.

.../...

(1) Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434-1, p. 13-14.

Cette matière comprend entre autres la politique contre la pollution de l'air et de l'eau et la lutte contre le bruit.

La lutte contre ces nuisances ne constitue qu'une partie des matières couvertes par la notion d'environnement, mais ces autres composantes se trouvent réglées sous d'autres lettres de l'article 6. Ainsi, la réalisation des objectifs d'une politique de l'environnement peut s'opérer par l'application des dispositions relevant de :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire;
- la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes;
- la protection et la conservation de la nature;
- l'épuration des eaux usées;
- l'enlèvement et le traitement des déchets.

....

Le respect des "normes légales" est explicitement prévu.

Par "des normes légales", on envisage tant la loi que les arrêtés d'application.

La Région applique ces "normes légales" et peut poser à cette occasion des exigences plus strictes que les normes générales et sectorielles.

Le respect des normes internationales n'est pas explicitement prévu, puisque les normes internationales doivent être respectées de toute manière par la Belgique et parce qu'elles n'établissent pas nécessairement des normes minimales. De plus, en matière d'environnement, il y a d'autres domaines qui ne sont pas ou pas encore réglés par des normes internationales".

Dans cet extrait des travaux préparatoires, on peut lire la phrase suivante : "La Région applique ces "normes légales" et peut poser à cette occasion des exigences plus strictes que les normes générales et sectorielles".

.../...

Prise isolément, cette phrase pourrait faire croire qu'elle reconnaît aux Régions une double compétence : celle d'assurer l'application effective des normes légales (par l'organisation d'un contrôle, l'instauration de sanctions ...) et celle de rendre ces normes plus "strictes", si elles le souhaitent, dans leur territoire respectif.

Cette impression disparaît toutefois dès que l'on replace la phrase dans son contexte.

La phrase qui la précède immédiatement est libellée comme suit : "Par "des normes légales", on envisage tant la loi que les arrêtés d'application".

Si les "arrêtés d'application" sont compris dans la notion de "normes légales", cela signifie que l'Etat - dont le pouvoir exécutif apparaît tout naturellement comme l'organe approprié - est compétent pour prendre ces "arrêtés d'application". L'Etat et non pas les Régions.

On constate donc que, d'après l'une des phrases, c'est l'Etat lui-même qui assure l'"application" des règles qu'il édicte et que d'après l'autre, ce sont les Régions qui en sont chargées. L'une des deux phrases doit être exacte. Il paraît raisonnable de donner la préférence à celle qui se concilie le mieux avec une répartition normale des compétences. C'est incontestablement la phrase qui énonce : "Par "des normes légales", on envisage tant la loi que les arrêtés d'application" (1).

.../...
(1) Dans le vocabulaire juridique, "l'application" de la loi vise uniquement, en fait, la prise de décisions individuelles (voir H. CAPITANT, Vocabulaire juridique, v° Application). Si tel est le sens qu'il faut attribuer à ce terme dans l'exposé des motifs, son emploi est sans pertinence pour le véritable problème qui se pose ici et qui est de déterminer si certaines des règles juridiques contenues dans la proposition de loi ne sont pas de la compétence des Régions. Il faut souligner par ailleurs que l'application concrète des lois est, elle aussi, réputée relever de la compétence du pouvoir exécutif (voir par ex. J. DE MEYER, "Staatsrecht", p.194). L'article 67 de la Constitution dispose du reste que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

9. On estimera peut-être que les motifs de cette préférence ne sont pas tellement évidents et qu'ils requièrent quelque explication.

De même que (voir point 5 ci-dessus) l'on peut poser comme principe que le terme "norme" couvre toutes les règles juridiques - tant celles qui définissent une politique que celles qui procurent les moyens pour la réaliser -, de même on peut affirmer qu'en principe l'autorité qui est compétente pour édicter les règles juridiques de la première catégorie - et pour donner ainsi à cette politique un contenu déterminé - l'est également pour établir les règles juridiques de la seconde catégorie, c'est-à-dire pour déterminer les moyens qui seront mis en oeuvre pour réaliser la politique préalablement définie.

Ce point de vue est justifié en premier lieu par l'expérience juridique de tous les jours : en droit, cette unité de compétence forme le quod plerumque fit.

Il trouve une seconde justification dans l'interaction possible d'une politique avec ses moyens.

Ainsi, le fait de choisir le système de l'agrément en tant que moyen de limiter l'exercice d'une activité peut-il déjà, pour une part, impliquer le choix de la politique même : en recourant au système de l'agrément, qui permet de poursuivre une réglementation plus souple de cette activité, on marque, en même temps, sa préférence pour une appréciation cas par cas plutôt que pour une définition stricte et abstraite des limites dans lesquelles l'activité en question peut être exercée.

.../...

Pour continuer dans le même ordre d'idées : dans le choix qu'elle fait de l'organe qui sera chargé de délivrer les agréments, l'autorité peut faire prévaloir la qualification et celle-ci, à son tour, peut impliquer une définition plus précise de l'objectif même de la politique : lorsque, dans une matière aux aspects divergents, l'autorité confie l'octroi des agréments à des personnes ayant reçu une formation économique, elle décide, par le fait même, que l'aspect économique de cette matière sera prioritaire.

Lorsque l'autorité sanctionne l'inobservation de ce que l'on pourrait appeler les règles juridiques matérielles proprement dites, la nature et l'étendue de ces sanctions ~~seront~~ aussi déterminées par l'importance que l'autorité attache à ces règles juridiques matérielles. Or, l'importance d'une politique est un élément déterminant de son contenu; si les lois linguistiques sont d'ordre public, c'est parce qu'elles sont l'expression, non pas d'une politique axée sur la protection d'intérêts personnels, mais d'une politique qui doit servir un intérêt d'Etat.

Cette corrélation entre la politique et ses moyens se manifeste aussi en ce qu'une politique peut être totalement désorganisée - involontairement ou à dessein - lorsque les moyens que l'on met à sa disposition sont inadéquats ou insuffisants ou lorsque l'on fait dépendre l'attribution de moyens efficaces de la condition que cette politique sera ou ne sera pas orientée dans un sens déterminé.

.../...

Dire qu'une politique et les moyens de cette politique sont indissolublement liés serait certes exagéré. Ce lien n'en est pas moins suffisamment solide pour que l'on soit fondé à affirmer, sur la base, entre autres, de l'argument du quod plerumque fit, que la politique et ses moyens doivent, jusqu'à preuve du contraire, être considérés comme réunis entre les mains d'une seule et même autorité.

Par conséquent, lorsque - point de départ du présent exposé - l'on se trouve en présence, dans les travaux préparatoires, de deux phrases dont l'une va dans le sens de cette unité de compétence et l'autre dans le sens de deux compétences distinctes, l'une concernant la politique même, l'autre concernant les moyens de cette politique, c'est à la première phrase qu'on est en droit d'attacher le plus de poids.

10. On ~~en~~ revient ainsi aux travaux préparatoires de la loi spéciale.

Si, comme on vient de le faire, on refuse de considérer la phrase "La Région applique ces normes légales ..." comme attribuant aux Régions le pouvoir d'arrêter les règles destinées à assurer l'application desdites normes, quelle signification cette phrase peut-elle bien avoir ?

Ne serait-elle pas tout simplement une paraphrase du texte de loi qu'elle commente et signifierait-elle donc que les Régions peuvent régler la protection de l'environnement mais qu'elles doivent le faire en tenant compte de l'existence de règles légales avec la conséquence qu'elles ne peuvent établir des règles qui seraient en contradiction avec ces règles légales notamment en ce qu'elles seraient moins sévères que celles-ci ?

Pareille interprétation se concilie en tout cas avec le contexte de la phrase visée : celle-ci figure au coeur d'un exposé consacré, d'une part, au respect des normes légales, dont il est dit que le texte commenté l'impose de manière expresse, et, d'autre part, au respect des normes internationales, dont il est dit que le texte ne l'impose pas explicitement. Le respect que les Régions doivent avoir de certaines **autres normes** au moment d'édicter leurs propres normes est bien le thème principal du passage dont la phrase en question fait partie.

L'interprétation qui vient d'être donnée à cette phrase rejoint d'ailleurs certains autres passages des travaux préparatoires, où il est question de trois "niveaux de pouvoir" (1), de "normes ... qui se complètent par étage" (2) : il y a d'abord les normes européennes, ensuite les normes nationales et enfin les normes régionales; ces dernières peuvent "aller plus loin" (3).

11. La conclusion générale de tout ce qui précède est que le terme "normes", utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, doit être pris dans le sens général de "règles juridiques" et que, dès lors, en adoptant la proposition de loi analysée, le législateur national n'empiéterait pas sur les compétences des Régions wallonne et flamande.

.../...

-
- (1) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434-2, rapport, p. 159.
 - (2) Doc. parl. Chambre, 1979-1980, n° 627-10, rapport, p. 83.
 - (3) Doc. mentionné à la note (1), même endroit, et document mentionné à la note (2), p. 84.

12. Il est un article de la proposition de loi pour lequel cette conclusion générale ne vaut pas pleinement : la mission de coordination que l'article 7 attribue au Ministre qui a la santé publique et l'environnement dans ses attributions ne peut s'étendre ni à la "réglementation" ni à "l'action" qui émanent des Régions; cette observation garderait toute sa pertinence si un organe de l'Etat autre que le Ministre devait être chargé de cette mission; l'Etat ne peut, en effet, en aucun de ses organes, s'immiscer dans les compétences attribuées aux Régions.

I. DRAAGWIJDTE VAN HET ADVIES.

Het wetsvoorstel is aan de Raad van State voorgelegd door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met een brief van 16 februari 1983 teneinde "... het advies van de afdeling wetgeving over de bevoegdheid in te winnen".

De Raad van State zal zich dan ook beperken tot het onderzoek van de vraag of het nemen van de in het voorstel vervatte regelen tot de bevoegdheid van de Staat, van de Gemeenschappen of van de Gewesten behoort. Hij zal dus onbesproken laten of het wetsvoorstel niet in andere opzichten juridische kritiek verdient, met name of het niet in strijd komt met andere grondwettelijke bepalingen dan die nopens de bevoegdheidsverdeling tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten, zoals bv. de bepalingen over de bevoegdheidsverdeling binnen de Staat tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

.../...

II. STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL.

1. Blijkens zijn opschrift strekt het wetsvoorstel tot "bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht". Blijkens artikel 1 wordt de Koning "gemachtigd de maatregelen te nemen die nodig zijn om de mogelijke hinder of schade aangebracht door niet-aangepaste bronnen van kunstlicht te voorkomen, te bestrijden of op te heffen". Verdere artikelen houden nadere regelen in nopens de inhoud van de door de Koning te treffen maatregelen : Hij moet de verschillende vormen van hinder of schade veroorzaakt door kunstlicht bepalen (artikel 2), technische vereisten (artikel 3) en opleidings- en vestigingsvereisten (artikel 4) vaststellen. De desbetreffende besluiten mag Hij pas nemen na het advies van de Hoge Gezondheidsraad en van de Hoge Raad voor Natuurbehoud te hebben ingewonnen (artikel 5). Nadere normen "waaraan in onderscheiden en welbepaalde gevallen de bronnen van noodzakelijk kunstlicht moeten voldoen" kan de Minister die de Volksgezondheid en het Leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft, vaststellen (artikel 6)

In andere artikelen van het voorstel wordt het toezicht op de naleving van de getroffen maatregelen geregeld. Zo wordt de Koning ermee belast een systeem te organiseren tot erkenning "van de personen alsook openbare of privé-laboratoria of lichamen die belast zijn apparaten of inrichtingen te beproeven of te controleren, bestemd om kunstlicht te dempen, op te slorpen, te meten of de hinder ervan te verhelpen " (artikel 8); de erkenning zal worden verleend door de Minister "die de Volksgezondheid en het Leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft" (ibid.). Zo ook wordt bepaald door wie en op welke wijze overtredingen van de wet en van haar uitvoeringsbesluiten kunnen worden opgespoord en vastgesteld (de artikelen 10 en 11); naast de officieren van gerechtelijke politie worden alleen door de Koning aangewezen ambtenaren daartoe bevoegd verklaard (artikel 10), met dien verstande dat zij, voor het vervullen van hun in artikel 11 omschreven opdracht, de hulp kunnen inroepen van de gemeenteoverheid (artikel 11).

Het voorstel bevat ook strafrechtelijke bepalingen (artikel 12).

Tenslotte moet nog afzonderlijk melding gemaakt worden van twee artikelen. Artikel 7 belast de Minister bevoegd inzake Volksgezondheid en Leefmilieu met "de coördinatie inzake de reglementering en inzake de actie van de autoriteiten die bij de bestrijding van de hinder of schade veroorzaakt door kunstlicht betrokken zijn". Artikel 9 belast dezelfde Minister met de bevordering van de opvoeding van de bevolking inzake de hinder veroorzaakt door kunstlicht.

2. Het voorstel mag dan twaalf artikelen bevatten, het wezenlijke staat toch te lezen in artikel 1 : de Koning wordt ertoe gemachtigd maatregelen te treffen om hinder of schade veroorzaakt door kunstlicht te voorkomen of te doen verdwijnen.

Nu valt het onmiddellijk op dat in dit artikel niet wordt bepaald met welk oogmerk de Koning zulks vermag. De aanwijzing van het doel dat de Koning voor ogen moet staan is in het algemeen beschouwd reeds ten zeerste gewenst, zonet onmisbaar. Mede in acht genomen het zeer algemeen karakter van de aan de Koning verleende opdracht, is de omschrijving van dat doel echter zeker onontbeerlijk voor de oplossing van het bevoegdheidsprobleem dat aan de Raad van State is voorgelegd. Zonder voorkennis van het doel naar de verwezenlijking waarvan de Koning moet streven bij de vervulling van zijn opdracht, kan men niet uitmaken of men zich met het voorstel al dan niet, geheel of gedeeltelijk, in één of in verscheidene van de materies bevindt die bij of krachtens de Grondwet aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten zijn toevertrouwd.

3. Al wordt het oogmerk van het voorstel niet uitdrukkelijk verwoord, op redelijke gronden mag worden

verondersteld - niet meer dan verondersteld - dat dit oogmerk de bescherming van het leefmilieu is, of dan toch - dat zulks het hoofdoogmerk is (1).

Een eerste aanwijzing in die richting is het algemeen karakter van de aan de Koning gegeven opdracht. Het weinig gespecificeerde en veel omvattende van die opdracht past zeer goed bij het weinig gespecificeerde en veel omvattende van het begrip "leefmilieu". Ter vergelijking nemen men als voorbeeld het begrip volksgezondheid, dat dit tweevoudige kenmerk in heel wat mindere mate vertoont; om dezelfde tegenstelling op een andere wijze tot uiting te brengen : men kan geredelijker aannemen dat men de zorg voor de volksgezondheid ten dele doet opgaan in de bescherming van het leefmilieu - deze biedt een ruimere bescherming dan alleen inzake gezondheid - dan dat men, omgekeerd, de bescherming van het leefmilieu onder de zorg voor de volksgezondheid onderbrengt. Meteen is verantwoord dat, waar in het voorstel als bevoegde Minister wordt beschouwd de Minister die "de Volksgezondheid en het Leefmilieu" onder zijn bevoegdheid heeft (de artikelen 5, 6, 7, 8 en 9)(2), voor de oplossing van het hier behandelde probleem - welk hoofdoel kan het voorstel geacht worden na te streven ? - men meer gewicht hecht aan de term "leefmilieu" dan aan de term "volksgezondheid".

Een tweede aanwijzing ten gunste van het vermoeden dat het voorstel hoofdzakelijk de bescherming van het leefmilieu nastreeft, ligt in de toelichting. De hele inleiding

.../...

- (1) De coördinatieopdracht die in artikel 7 van het voorstel aan de Minister wordt verleend, is onverenigbaar met de gedachte dat het voorstel uitsluitend dat doel zou nastreven : hier wordt duidelijk de coördinatie gewild van alle regelen en alle activiteiten ter bestrijding van de kunstlichthinder, welke ook het doel ervan is.
- (2) Terloops zij opgemerkt dat ook de omstandigheid dat in artikel 5 nog andere ministers dan die van leefmilieu en volksgezondheid bij de voordracht worden betrokken, aantoonst dat de bescherming van het leefmilieu niet geacht kan worden het enige doel van het voorstel te zijn. Een eerste bewijs daarvan vindt men in de vorige voetnoot.

(punt 1 van die toelichting) zou een onderdeel kunnen zijn van een uiteenzetting over hetgeen men heden ten dage onder bescherming van het leefmilieu verstaat. In punt 5 wordt het "vooropgestelde doel" van het voorstel in de volgende bewoordingen omschreven : "bescherming van al het levende tegen kunstlichtschade". In punt 6 wordt in onze wetgeving en in die van de ons omringende landen het ontbreken vastgesteld van "de visie die het levende beschermt tegen hinder en schade door kunstlicht". Het vullen van deze leemte wordt in punt 7 - in het opschrift en in de tekst - als het "fundamenteel probleem" voorgesteld.

Men mag dus wel vermoeden dat de bescherming van het leefmilieu het "fundamenteel doel" van het voorstel is. Bij de vaststelling, van het feit (zie de voetnoten (1) en (2) op blz.23 dat zeker niet uitsluitend dat oogmerk wordt nagestreefd mag men bovendien, relativerend, aanstippen dat de in dat verband genoemde artikelen 5 en 7 er blijkbaar niet zozeer op gericht zijn ook andere doeleinden recht te laten wedervaren - zeker niet op gelijke voet met de zorg voor het leefmilieu - als wel te verhinderen dat de maatregelen die het leefmilieu moeten beschermen, aan doeltreffendheid inboeten door het bestaan van andersgerichte voorschriften. Blijkbaar zijn deze twee artikelen geïnspireerd door de in de toelichting gedane vaststellingen dat in de bestaande wetgeving de bevoegdheden verspreid liggen, dat om efficiënt te zijn de beslissingsmacht in één hand dient te worden gelegd, dat aldus een coherent beleid het gestelde doel, bescherming van al het levende tegen kunstlichtschade, beter zal kunnen dienen (punt 5 van de toelichting). Zo beschouwd zijn ook de artikelen 5 en 7 mede gericht op het bereiken van het genoemde doel en laat hun aanwezigheid dus het vermoeden overeind staan dat dit doel het hoofddoel is van het wetsvoorstel.

III. HET BEVOEGDHEIDSPROBLEEM.

1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna kortweg "de bijzondere wet" genoemd) luidt als volgt :

"Artikel 6, § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

II. Wat het leefmilieu betreft :

- 1° De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;
- 2° De ophaling en verwerking van afvalstoffen;
- 3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

..."

2. Vooraf dient er aan herinnerd te worden dat de bijzondere wet enkel voor het Vlaamse en het Waalse Gewest gelding heeft, dat - zie artikel 48 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - ten aanzien van het Brusselse Gewest nog steeds de wet tot oprichting van voorlopige Gemeenschaps- en Gewestinstellingen gecoördineerd op 20 juli 1979 van kracht is. Aangezien laatstgenoemde wet geen bevoegdheidsverdeling tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten inhoudt - ze voert enkel voor de Staat de mogelijkheid van een verschillend gewestelijk of gemeenschapsbeleid in -, doet wat betreft het Brusselse Gewest het hier te behandelen bevoegdheidsprobleem zich dus niet voor, vermits wat dat Gewest betreft de nationale overheid onbetwistbaar uitsluitend bevoegd is.

3. Uit de onder 1 overgeschreven tekst blijkt dat inzake de bescherming van het leefmilieu naast de Gewesten ook de Staat bevoegd is. In zijn advies L. 14.309/2/V, van 25 augustus 1981 over een ontwerp van decreet "relatif à la protection de l'environnement" heeft de Raad van State laten

.../...

uitschijnen dat de bevoegdheid van de nationale overheid ook slaat op vormen van milieuhinder, zoals de hinder veroorzaakt door kunstlicht, die niet geregeld zijn door de wet van 28 december 1964 betreffende de strijd tegen luchtverontreiniging, de wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en de wet van 18 juli 1973 betreffende geluidshinder.

4. Wanneer men enkel acht slaat op de wijze waarop de onder 1 overgeschreven tekst gestructureerd is, kan men de Gewesten de inzake de bescherming van het leefmilieu principieel bevoegde overheden noemen; aan die principiële bevoegdheid wordt dan een beperking aangebracht : de Gewesten mogen hun bevoegdheid slechts uitoefenen "met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen".

De Staat kan dus "normen" inzake de bescherming van het leefmilieu uitvaardigen. Deze moeten echter een algemeen of een sectorieel karakter vertonen, wat het geval is met de bepalingen van het besproken wetsvoorstel.

.../...

5. Een delictere vraag is of al deze regelen beantwoorden aan het begrip "norm" dat in de bijzondere wet is bedoeld.

In de rechtstaal is normaal de term "norm" gewoon synoniem - een niet zo vaak in wetteksten gebruikt synoniem weliswaar - van rechtsregel (1), van, voor het geschreven recht dan toch, wet in de materiële zin van dat woord.

Indien men bij die normale betekenis mag blijven stilstaan - en tot bewijs van het tegendeel moet men zich aan de normale betekenis der woorden houden -, dan dient men eenvoudig vast te stellen dat, aangezien alle bepalingen van het wetsvoorstel rechtsregelen zijn, - en aangezien ze aan de andere kant zoals gezegd "algemene" rechtsregelen zijn - ze allemaal, op één na (2), binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever vallen.

6. De term "norm" wordt echter in de rechtstaal ook wel eens in een andere en meer beperkte betekenis gebruikt, in de zin namelijk van vereisten waaraan een rechtshandeling of een rechtsfeit inhoudelijk moet voldoen om rechtsgeldig te zijn (3).

Is het deze betekenis die men terzake aan de term "norm" dient te geven, dan kunnen niet alle bepalingen van het voorstel als "normen" worden beschouwd. Met name niet de bepalingen die zelf geen inhoudelijke vereisten van rechtsgeldigheid formuleren, maar die erop gericht zijn te verzekeren dat deze vereisten effectief zullen worden nageleefd. Regelen van die aard maken zelf geen normen in de hier beschouwde betekenis uit. "Norm" in deze zin is bijvoorbeeld wel het voorschrift dat een bron van

.../...

(1) Zie bv. P. ORIANNE, "Introduction au système juridique", Bruylant, 1982 (voor de vindplaatsen zie in de trefwoordenlijst, v° "normes").

(2) Zie verderop in het advies, nr 12.

(3) Absoluut rechtsgeldig of relatief (bijvoorbeeld normen waaraan men met voldoen om een bepaald rechtsvoordeel te verkrijgen : erkenningsnormen, subsidiëeringsnormen ...).

kunstlicht slechts een bepaald maximum aan licht mag verspreiden, norm in deze zin is niet het voorschrift dat het door de Koning aangewezen ambtenaren zijn die zullen controleren of dat maximum niet wordt overschreden en dat de middelen omschrijft waarover die ambtenaren met het oog op die controle zullen beschikken.

Onder 4. is echter gesteld dat, als men de eerste, normale juridische betekenis van de term "norm" opzij wil kunnen zetten voor een andere, zoals de hier beschreven, men het bewijs moet aanbrengen dat de wetgever van deze normale betekenis heeft willen afwijken.

7. Zulk een bewijs zou bijvoorbeeld gevonden kunnen worden in het feit dat ook op andere plaatsen in de bijzondere wet de term "norm" voorkomt en dat hij aldaar telkens opnieuw in de hier beschouwde beperkte betekenis wordt gebezigd.

Dat is niet het geval.

In artikel 5, § 1, I, 1°, f, heeft de term "norm" blijkbaar deze betekenis; maar dan toch enkel omdat hij daar deel uitmaakt van het samengestelde woord "erkenningnorm" zodat de normen enkel op de erkenning kunnen slaan, dus voorwaarden voor erkenning formuleren; in de tekst waar het hier om gaat, wordt de term "norm" echter niet in een samengesteld woord gebruikt.

Voor de interpretatie van artikel 6, § 1, V, 1°, b, heeft het geen belang uit te maken of in de aldaar gebezigde term "minimumnormen" het woord "norm" in zijn eerste juridische betekenis dan wel in de hier beschouwde genomen moet worden; "met inbegrip van de minimumnormen" heeft in het ge-

heel van het betrokken zinsdeel immers enkel een toelichtende draagwijdte die namelijk inhoudt dat van de "technische reglementering" niets, zelfs de "minimumnormen" niet, aan de Gewesten wordt overgedragen. Geen van beide onder ogen genomen betekenissen dringt zich dus onweerstaanbaar op.

In artikel 6, § 1, VI, 4°, wekt de uitdrukking "normatief kader" duidelijk de gedachte op aan "norm" in de normale juridische betekenis van dat woord.

Artikel 6, § 1, IX, 3°, is een bijzonder duidelijk voorbeeld van een tekst waarin met de term "norm" op alle rechtsregelen wordt gedoeld.

De conclusie mag zijn dat er elders in de bijzondere wet van de term "norm" niet het uniforme, van de normale juridische betekenis afwijkende gebruik is gemaakt waaruit zou mogen worden afgeleid dat die term ook in de hier besproken bepaling in deze afwijkende betekenis is gebezigd.

8. Wat met de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet ?

In de memorie van toelichting (1) wordt de volgende commentaar bij de besproken wetsbepaling gegeven :

.../...

(1) Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434-1, p. 13-14

" II. WAT HET LEEFMILIEU BETREFT

De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen.

Deze materie omvat onder meer de bestrijding van de lucht- en watervervuiling en van de geluidshinder.

De strijd tegen deze verontreinigingen vormt evenwel maar een gedeelte van de materies die onder het begrip "leefmilieu" ressorteren, de overige componenten worden evenwel geregeld onder andere punten van artikel 6. Zo kunnen de doelstellingen van een leefmilieubeleid verwezenlijkt worden door de toepassing van bepalingen die ressorteren onder :

- stedebouw en ruimtelijke ordening;
- de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven;
- natuurbescherming en natuurbehoud;
- zuivering van afvalwaters;
- ophaling en verwerking van afvalstoffen.

De eerbiediging van "wettelijke normen" wordt uitdrukkelijk voorzien.

Met de wettelijke normen" worden zowel de wet als de toepassingsbesluiten bedoeld.

Het Gewest past deze "wettelijke normen" toe en kan hierbij hogere eisen dan de algemene en sectoriële normen stellen.

De eerbiediging van de internationale normen wordt niet uitdrukkelijk voorzien omdat de internationale normen hoe dan ook door België moeten nageleefd worden en omdat zij niet noodzakelijk minimumnormen vaststellen. Daarenboven zijn er in de materie van het leefmilieu nog domeinen die helemaal niet of nog niet door internationale normen geregeld zijn".

In deze passus uit de parlementaire voorbereiding staat aldus de volgende zin te lezen : "Het Gewest past deze "wettelijke normen" toe en kan hierbij hogere eisen dan de algemene en sectoriële normen stellen".

Wanneer men deze zin geïsoleerd leest, kan men de indruk krijgen dat er een tweevoudige bevoegdheid voor de Gewesten wordt in erkend enerzijds het

.../...

verzekeren van de effectieve toepassing van de wettelijke normen (door het organiseren van controle, het invoeren van sancties ...), anderzijds het desgewenst voor het eigen ambtsgebied strenger maken van deze normen.

Wanneer men deze zin in zijn context leest, verdwijnt, die indruk.

De zin die er onmiddellijk vóór staat, luidt als volgt : "Met de "wettelijke normen" worden zowel de wet als de toepassingsbesluiten bedoeld".

Als de "toepassingsbesluiten" in het begrip "wettelijke normen" zitten, dan betekent dit dat het Rijk - en de uitvoerende macht meldt zich gans natuurlijk als het geëigende orgaan aan - bevoegd is om die "toepassingsbesluiten" te nemen. Het Rijk en niet de Gewesten.

Alzo : volgens de ene zin staat het Rijk zelf in voor de "toepassing" van de door hem uitgevaardigde regels, volgens de andere staan de Gewesten daarvoor in. In één van de twee zinnen moet de memorie van toelichting het gelijk aan haar kant hebben. Het is redelijk de voorkeur te geven aan die zin welke het best met een normale bevoegdheidsverdeling overeenstemt.

.../...

Dat is duidelijk de zin die luidt :

"Met de "wettelijke normen" worden zowel de wet als de toepassingsbesluiten bedoeld" (1).

9. Misschien acht men dat niet zo duidelijk en vraagt men daaromtrent om enig betoog.

Zoals (zie 5, boven) als principe vooropgesteld mag worden dat de term norm alle rechtsregelen dekt, zowel die welke een beleid bepalen als die welke in de middelen voorzien om dat beleid te verwezenlijken, zo ook mag men als principe vooropstellen dat de overheid bevoegd om de eerste categorie van rechtsregelen uit te vaardigen, om dus een beleid een bepaalde inhoud te geven, tevens bevoegd is de tweede categorie van rechtsregelen vast te stellen, om dus de middelen te bepalen die aangewend zullen worden ter verwezenlijking van het vooraf gedefinieerd beleid.

.../...

(1) In het juridisch vocabularium houdt "toepassing" van de wet eigenlijk alleen het nemen van individuele beslissingen in (zie H. CAPITANT, "vocabulaire juridique", v° Application). Moet in de memorie van toelichting aan dat woord deze betekenis worden gegeven, dan is het gebruik ervan irrelevant voor het eigenlijke probleem dat ons bezighoudt, te weten of sommige van de rechtsregelen die in het wetsvoorstel voorkomen, niet in de bevoegdheid van de Gewesten liggen. Overigens zij aangestipt dat ook de toepassing in concreto van de wetten tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht wordt gerekend (zie bv. J. DE MEYER, Staatsrecht, p. 194). Artikel 67 van de Grondwet bepaalt trouwens dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

Het zo zien is verantwoord ten eerste door de dagelijkse juridische ervaring : in rechte vormt die eenheid het quod plerumque fit.

Een tweede verantwoording ligt in het feit dat beleid en beleidsmiddelen elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden.

Zo kan in het kiezen van het vergunningsprocédé als een middel om een bepaalde activiteit binnen bepaalde perken te houden, reeds een stuk keuze van het beleid zelf besloten liggen : door te werken met het vergunningssysteem dat de mogelijkheid biedt een soepeler regeling van de betrokken activiteit na te streven, spreekt men immers meteen zijn voorkeur uit voor een appreciatie geval per geval veeleer dan voor een nauwe en abstracte omschrijving van de grenzen waarbinnen deze activiteit ontwikkeld mag worden.

Voortbordurend op dat voorbeeld : wanneer de overheid de keuze maakt van het orgaan dat met het verlenen van de vergunning zal belast zijn, dan kan ze bij die keuze de deskundigheid laten doorwegen en die deskundigheid kan op haar beurt een nadere omschrijving inhouden van de doelstelling zelf van het betrokken beleid : de overheid die in een materie met uiteenlopende aspecten economisch gevormden met het toekennen van de vergunningen belast, beslist meteen dat het economisch aspect van de betrokken materie de voorrang moet krijgen.

Wanneer de overheid sancties stelt op de niet-naleving van wat men de eigenlijk materiële rechtsregels kan noemen, dan zal de aard en de omvang van de sancties mee bepaald worden door het belang dat de overheid aan die materiële rechtsregels hecht. Welnu, het belang van een bepaald beleid is een element van de inhoud van dat beleid; wanneer de taalwetten van openbare orde zijn, dan is het omdat zij niet de uitdrukking zijn van een beleid dat op de bescherming van persoonlijke belangen is gericht, maar omdat zij een staatsbelang dienen.

De band tussen beleid en beleidsmiddelen wordt ook zichtbaar wanneer men bedenkt dat een beleid volledig kan ontworicht worden - onbewust, maar ook bewust - door het ter beschikking stellen van slechte of onvoldoende beleidsmiddelen of door aan het verschaffen van doeltreffende beleidsmiddelen de voorwaarde te verbinden dat het beleid in een bepaalde richting zal worden gestuurd of niet worden gestuurd.

Het zou stellig overtrokken zijn te beweren dat beleid en beleidsmiddelen onlosmakelijk verbonden zijn. Wel is die band voldoende sterk opdat men, mede op grond van het quod-plerumque-fit-argument, kan stellen dat tot bewijs van het tegendeel beide geacht moeten worden in de handen van één en dezelfde overheid te berusten.

Bijgevolg, wanneer men - uitgangspunt van het hier gehouden betoog - voor twee zinnen in de parlementaire voorbereiding staat waarvan de ene zin wijst op een zodanige eenheid, de andere op een gesplitste bevoegdheid, een voor het beleid en een voor de beleidsmiddelen, dan is men gerechtigd aan de eerste zin het meeste gewicht te hechten.

10. Zo zijn we teruggekomen bij de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet.

Wanneer, zoals hierboven gebeurd is, men in de zin "Het Gewest past de wettelijke normen toe ..." de bevoegdheid weigert te lezen om de regelen vast te stellen ter verzekering van de toepassing van genoemde normen, wat is dan wel de betekenis van die zin ?

.../...

Kan hij niet gewoon een parafrase zijn van de wettekst die hij commentarieert en dus betekenen dat de Gewesten de bescherming van het leefmilieu mogen regelen, maar hierbij rekening moeten houden met het bestaan van wettelijke regelen, dus geen regelen mogen vaststellen die deze wettelijke regelen tegenspreken, met name milder zijn dan die wettelijke regelen ?

Een zodanige uitleg is alvast verzoenbaar met de context waarin die zin zijn plaats vindt : hij staat midden in een uiteenzetting over de eerbiediging van de wettelijke normen, waarvan wordt gezegd dat ze in de gecommentarieerde tekst uitdrukkelijk opgelegd is, en de eerbiediging van de internationale normen, waarvan wordt gezegd dat ze aldaar niet uitdrukkelijk opgelegd is. Eerbiediging van andere normen bij het uitvaardigen van de eigen normen, is wel het hoofdthema van de passage waarvan de bewuste zin deel uitmaakt.

Deze zin op die manier uitleggen sluit aan bij andere passages uit de parlementaire voorbereiding, waar men het heeft over drie "bevoegdheidsniveaus" (1) over "elkaar trapsgewijze aanvullende normen" (2) : in de eerste plaats komen de Europese normen, dan de nationale, ten slotte de gewestelijke; de laatstgenoemde kunnen "verder gaan" (3).

11. De algemene conclusie uit wat voorafgaat moet zijn : aan de term "normen" in artikel 6, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet moet de algemene betekenis van "rechtsregelen" worden gegeven; bijgevolg zou door het besproken wetsvoorstel

.../...

-- -----

(1) Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434-2, verslag, p. 159.

(2) Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr 627-10, verslag, p. 83.

(3) Stuk vermeld in voetnoot (1), zelfde plaats en stuk vermeld in voetnoot (2), p. 84.

aan te nemen de nationale wetgever niet op het bevoegdheidsterrein van het Vlaamse en het Waalse Gewest treden.

12. Voor één artikel van het wetsvoorstel geldt deze algemene conclusie niet ten volle : de coördinatieopdracht die artikel 7 aan de Minister bevoegd voor de volksgezondheid en het leefmilieu geeft, kan zich niet uitstrekken tot de "reglementering" en de "actie" die van de Gewesten uitgaan; deze opmerking zou even goed gelden wanneer een ander rijksorgaan dan de Minister met deze opdracht werd belast; de Staat via welk orgaan ook kan zich immers niet mengen in bevoegdheden die aan de Gewesten zijn toegekend.

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,

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. SALMON et J. HUBREGTSEN, auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De verenigde kamers waren samengesteld 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.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. SALMON en J. HUBREGTSEN, auditeurs.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.