

N. 84 — 1818 (84 — 1423)

19 JUNI 1984. — Ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 maart 1965 houdende vaststelling van de voorwaarden van vergoeding der verstrekkingen inzake functionele revalidatie en apparatuur op het gebied van de sociale reclasering van de minder-validen. — Errata

Belgisch Staatsblad nr. 146 van 28 juli 1984.

Aanhef, bladzijde 10741, Nederlandse tekst, zesde aanhaling :

— derde regel, de woorden « gehandicapten » en « zo hen toelaat » worden respectievelijk vervangen door de woorden « de minder-validen » en « het zo in staat te stellen »;

— vierde regel, het woord « hen » wordt vervangen door het woord « hem ».

Artikel 3, bladzijde 10742, Nederlandse tekst, tweede lid :

— eerste regel, de woorden « De verstrekkingen en de vergoedbare verschaffingen » worden vervangen door de woorden « De vergoedbare verstrekkingen en leveringen »;

— tweede regel, het woord « artikel » wordt vervangen door het woord « besluit ».

N. 84 — 1819 (84 — 1425)

19 JUNI 1984. — Ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 januari 1978 houdende vaststelling van de voorwaarden en modaliteiten volgens dewelke de bijzondere gevallen worden bepaald waarin de prestaties, die kunnen vergoed worden door het Rijksfonds voor sociale reclasering van de mindervaliden, tot vergoeding kunnen aanleiding geven wanneer ze in het buitenland verleend worden. — Errata

Belgisch Staatsblad nr. 146 van 28 juli 1984.

Aanhef, bladzijde 10744, Nederlandse tekst, zesde aanhaling :

— derde regel, de woorden « gehandicapten » en « zo hen toelaat » worden respectievelijk vervangen door de woorden « de minder-validen » en « het zo in staat te stellen »;

— vierde regel, het woord « hen » wordt vervangen door het woord « hem ».

F. 84 — 1818 (84 — 1423)

19 JUNI 1984. — Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 9 mars 1965 déterminant les conditions d'indemnisation des prestations de réadaptation fonctionnelle et d'appareillage en matière de reclassement social des handicapés. — Errata

Moniteur belge n° 146 du 28 juillet 1984.

Préambule, page 10741, texte néerlandais, sixième référant :

— à la troisième ligne, les mots « gehandicapten » et « zo hen toelaat » sont respectivement remplacés par les mots « de minder-validen » et « het zo in staat te stellen »;

— à la quatrième ligne, le mot « hen » est remplacé par le mot « hem ».

Artikel 3, page 10742, texte néerlandais, deuxième alinéa :

— à la première ligne, les mots « De verstrekkingen en de vergoedbare verschaffingen » sont remplacés par les mots « De vergoedbare verstrekkingen en leveringen »;

— à la deuxième ligne, le mot « artikel » est remplacé par le mot « besluit ».

F. 84 — 1819 (84 — 1425)

19 JUNI 1984. — Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 6 janvier 1978 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles sont déterminés les cas particuliers dans lesquels les prestations indemnisables par le Fonds national de reclassement social des handicapés peuvent, lorsqu'elles sont dispensées à l'étranger, donner lieu à indemnisation. — Errata

Moniteur belge n° 146 du 28 juillet 1984.

Préambule, page 10744, texte néerlandais, sixième référant :

— à la troisième ligne, les mots « gehandicapten » et « zo hen toelaat » sont respectivement remplacés par les mots « de minder-validen » et « het zo in staat te stellen »;

— à la quatrième ligne, le mot « hen » est remplacé par le mot « hem ».

EXECUTIEVEN — EXÉCUTIFS

VLAAMSE GEMEENSCHAP

N. 84 — 1820

Besluit van de Vlaamse Executieve houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 1e augustus 1983 door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud en door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve « betreffende het beheer van bermen door openbare besturen en instellingen van openbaar nut », heeft de 22e maart 1984 het volgende advies gegeven :

I. De rechtsgrond

1. In de aanhef van het ontwerp (1) worden niet minder dan drie rechtsgronden opgegeven : de wet van 29 maart 1982 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, inzonderheid artikel 59, de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, inzonderheid de artikelen 6 en 37, en het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, inzonderheid artikel 8, § 1.

2. Blijkens artikel 6 van het ontwerp zou de stedenbouwwet — samen met de wet op het natuurbehoud — als rechtsgrond moeten dienen voor bepaaldelijk de voorschriften vervat in de artikelen 3

tot 5 van het ontwerp; immers, krachtens dit artikel 6 zou het de overtreding van deze artikelen zijn die overeenkomstig de stedenbouwwet — en overeenkomstig de wet op het natuurbehoud — zou worden bestraft.

Vraag is aldus of men voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp werkelijk een beroep moet doen op en de stedenbouwwet en de wet op het natuurbehoud.

In deze artikelen treft men voorschriften aan betreffende het maaien van « grazige » (1) bermen, in wezen betreffende het tijdstip en de manier waarop dit dient te gebeuren. Naar blijkt uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar en naar mede blijkt uit het advies over het ontwerp uitgebracht door de Hoge Raad voor natuurbehoud, is het doel van deze regeling — evenals van het er onafscheidelijk mee verbonden verbod van het gebruik van biociden, dat het voorwerp van artikel 2 van het ontwerp uitmaakt — de bescherming van de flora en de fauna en van de grond. Dit nu behoort tot de doeleinden omschreven in artikel 1 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, naar luid waarvan immers « Deze wet beoogt het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijk milieu door middel van de bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de

(1) Op 2 maart 1984 werd een aangepaste tekst van het ontwerp aan de Raad van State toegestuurd. Het is op deze tekst dat het onderhavige advies is afgestemd.

(1) Beter is : begraasd. Het woord « grazige » betekent immers welig met gras begroeid, grasrijk. Het woord « begraasd » integendeel betekent gewoon met gras begroeid.

lucht ». Wanneer de wetgever in artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de natuurbescherming en het natuurbehoud aan de Gewesten heeft toevertrouwd, heeft hij bij de toelichting van deze bepaling niet alleen uitdrukkelijk verwezen naar de wet op het natuurbehoud, maar bovendien de zopas geciteerde omschrijving van de doelstelling van deze wet in vrijwel ongewijzigde bewoordingen aangehaald (1).

Niet alleen vinden de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp in de wet van 12 juli 1973 een voldoende rechtsgrond wanneer men het te bereiken doel beschouwt, bovendien reikt deze wet met zoveel woorden het middel aan om dit doel concreet te verwezenlijken. Gedoeld wordt op artikel 37 van deze wet, dat de Koning ertoe machtigt om redenen van natuurbehoud maatregelen te treffen, met het oog op de bevordering in de landelijke ruimte, van onder meer « de bescherming van bossen of andere plantengroei in rotsachtige gebieden, op hellingen en taluds ».

Aan de aldus door de wet op het natuurbehoud naar doel en middel voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp verschafte rechtsgrond vermag de stedenbouwwet niets toe te voegen. Naar het doel niet, omdat, al wordt, luidens artikel 1, tweede lid, van deze wet, de ruimtelijke ordening ontworpen « zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuurschoon te bewaren », al die doelstellingen toch het gemeenschappelijke kenmerk vertonen dat zij alle erop gericht zijn tegemoet te komen aan de materiële behoeften van het leefmilieu (2), dus meer op de mens dan op de natuur zijn gericht. Naar het middel niet, omdat artikel 59 van de stedenbouwwet waar de aanhef van het ontwerp inzake de natuur verwijst, de Koning — (ter zake : de Executieve) — wel machtigt om in bouwverordeningen ook regelen over « de wegen, hun toegangen en hun omgeving » op te nemen (eerste lid, punt 2) en daar ook « de beplanting » in te betrekken (tweede lid), maar dan enkel ten einde « de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid » van die wegen, hun toegangen en hun omgeving te verzekeren (eerste lid, punt 2) en met het verbod af te wijken « van de voorschriften die ter zake verplichtingen opleggen krachtens wetten en algemene verordeningen inzake de grote wegen » (derde lid).

De conclusie moet zijn dat het zich beroepen op de stedenbouwwet als rechtsgrond voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp of onterecht of overtollig geschiedt.

3. Naar artikel 8 van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 wordt in de aanhef van het ontwerp klaarblijkelijk verwezen om het als rechtsgrond te doen dienen voor artikel 2 van het ontwerp; luidens artikel 6, eerste lid, van het ontwerp zijn het immers de overtredingen van dit artikel die worden bestraft overeenkomstig artikelen van genoemd decreet.

De vraag is of artikel 8 die functie vermag te vervullen.

Boven (in 2) werd vastgesteld dat, samen met de artikelen 3 tot 5, artikel 2 de bescherming van de flora en de fauna en van de grond op het oog heeft en dat het dus in al die artikelen om « natuurbehoud » te doen is. In de hierboven genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten deze artikelen dus gesitueerd worden in de rubriek III van artikel 6, § 1, de rubriek gewijd aan « ... de landinrichting en het natuurbehoud... »; meer in het bijzonder horen zij thuis in 2° van deze rubriek, « de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen ».

Artikel 8 van het afvalstoffendecreet integendeel moet op het eerste gezicht gesitueerd worden in de rubriek II van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet, de rubriek gewijd aan « ... het leefmilieu ... »; meer in het bijzonder schijnt het thuis te horen in 2° van deze rubriek, « de ophaling en verwerking van afvalstoffen ». Immers, het afvalstoffendecreet in zijn geheel beschouwd, is vastgesteld op grond van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet (3), dat het in de

rubriek II betreffende « het leefmilieu » thuishoort, blijkt mede uit artikel 2, waarin als doel van het decreet wordt aangegeven « de gezondheid van de mens of het milieu ». De vaststelling die zich aldus voor het decreet in het algemeen opdringt, kan men doortrekken naar artikel 8 van het decreet in het bijzonder : in dat artikel immers wordt, overbodig eigenlijk, nog eens herhaald dat het gericht is op de bescherming van « ... de gezondheid van de mens (en van) het milieu ... ».

Naar de letter beschouwd kan artikel 8 van het afvalstoffendecreet dus niet als rechtsgrond dienen voor een artikel als artikel 2 van het onderhavige ontwerp, dat immers op het natuurbehoud is gericht en dus niet in rubriek II, maar in rubriek III van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet thuishoort.

Anderzijds schijnt artikel 38 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (1) geen rechtsgrond te kunnen opleveren voor het kwestieuze artikel 2. Want in artikel 65, eerste lid, punt 2, van het afvalstoffendecreet is een bepaling opgenomen (2) naar luid waarvan dat artikel 38 voor het Vlaamse Gewest wordt opgeheven (3).

De conclusie schijnt zich dus wel op te dringen dat artikel 2 van het ontwerp, gericht als het is op het natuurbehoud, enerzijds geen rechtsgrond kan vinden in artikel 8 van het afvalstoffendecreet, dat immers niet gericht is op het natuurbehoud, anderzijds evenmin een rechtsgrond kan vinden in artikel 38 van de wet op het natuurbehoud, dat uiteraard wel gericht is op het natuurbehoud, maar als opgeheven dient te worden beschouwd.

4. Deze conclusie dringt zich echter slechts op wanneer men het bij een zuiver formele benadering der betrokken tekst houdt.

Wanneer men dit niet doet, komt men tot een andere conclusie.

Meervermeld artikel 38 is opgeheven omdat, in de opvatting van de decreetgever, in het decreet een bepaling voorkomt die, om de termen van artikel 65, tweede lid, van het decreet te parafrazeren, de materie geregeld in dat artikel 38 op haar beurt regelt. Waar is die bepaling te vinden ? In artikel 8 van het decreet, dat immers, zoals de bevoegde minister het heeft uitgedrukt, een met artikel 38 (en met het eveneens opgeheven artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging) « gelijklopende tekst » bevat (4).

Artikel 8 van het afvalstoffendecreet is dus in de plaats gekomen van artikel 38 van de wet op het natuurbehoud. In de plaats gekomen met een andere strekking in die zin dat de Executieve voortaan alleen reglementerend vermag op te treden met het oog op de bescherming van het leefmilieu (en van de gezondheid van de mens) en niet langer met het oog op het natuurbehoud ? Was dat waar — en, zoals men zag, naar de letter is het stellig waar — hoe kan men bestaand het gevaar dat een vacuüm zou ontstaan omdat de thans van kracht zijnde wetsbepalingen niet meer van toepassing zouden kunnen zijn op het tijdstip waarop het decreet nog niet ten uitvoer gelegd is (5); de bevoegde commissie van de Vlaamse Raad heeft de inhoud en het oogmerk van dat amendement niet betwist, zij heeft het alleen maar aangevuld. En aangevuld waarom (6) ?

(1) In dit artikel is bepaald wat volgt : « De Koning kan het gebruik van giftstoffen of van andere produkten die een gevaar opleveren voor het leven in de natuur of voor de biologische gaafheid van de bodem en het water verbieden of regelen. »

(2) Dit spijts de waarschuwing van de Raad van State (voormeld advies, *ibid.*, blz. 26) dat de machtigingsbepaling die in artikel 38 vervat is « toelaat regelen vast te stellen die verder reiken dan het toepassingsgebied van dit ontwerp-decreet ».

(3) Weliswaar treedt, blijkens het tweede lid van genoemd artikel 65, die opheffing pas in werking « op de dag waarop de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten die deze materie regelen toepasselijk worden op de in hogervermelde wetsbepalingen vervatte materie ». Maar eensdeels, zoals onmiddellijk zal blijken, is juist het ter discussie staand artikel 8 van het afvalstoffendecreet, de bepaling van dat decreet die in artikel 38 van de wet op het natuurbehoud « vervatte materie » regelt; anderdeels weet men reeds dat artikel 2 van het onderhavige ontwerp pretendeert de « uitvoeringsbepaling » van dit artikel 8 te zijn...

(4) Parl. St., VI. R., 131 (1980-1981) - nr. 6, blz. 33.

(5) Parl. St. VI. R., 131 (1980-1981) - nr. 4, bl. 3.

(6) De integrale tekst van de desbetreffende passage uit het Commissieverslag luidt als volgt :

« Artikel 65. Een lid wenst de inhoud te kennen van de geciteerde artikelen, namelijk artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 38 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. »

(Zie vervolg van noot 6 op bl. 13390.)

(1) Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) — nr. 1, memorie van toelichting, blz. 14.

(2) Vgl. advies Raad van State van 13 Oktober 1972 over het ontwerp van decreet « inzake monumenten- en landschapszorg » (Parl. St. Cultuurraad, 122 (1979-1980) — nr. 1, blz. 15).

(3) Zie advies Raad van State over het voorontwerp van het afvalstoffendecreet, Parl. St. Vlaamse Raad, 131 (1980-1981) — nr. 1, blz. 12.

Ten eerste om tegemoet te komen aan de opmerking van een commissielid, die hierop neerkomt dat de opheffing van het ons hier direct interesserende artikel 38 van de wet op het natuurbehoud (als ook van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging) « een verzwakking inhoudt » aangezien krachtens deze bepalingen « produkten » aan regelen onderworpen kunnen worden en de term « produkten » ruimer is dan « afvalstoffen », voorwerp van het ontwerp van decreet.

De tweede reden waarom in de bevoegde commissie het amendement van de heer Coppieters na aanvulling wordt aangenomen is dat het de rechtszekerheid verhoogt.

5. In het licht van deze toelichtingen uit de parlementaire voorbereiding, mag de opheffing van artikel 38 gerelativeerd worden. De argumenten die deze toelichtingen aanreiken, mogen wellicht een zekere onderlinge contradictie vertonen, de praktische conclusie waarmee zij voor het aan de orde gestelde probleem dwingen, is echter dezelfde.

6. Hoe zou het « vacuüm » tussen artikel 38 van de wet op het natuurbehoud en artikel 8 van het afvalstoffendecreet waar de heer Coppieters voor vrees, kunnen ontstaan wanneer de beide artikelen een verschillend doel hadden, wanneer dus met het laatstgenoemde artikel niet langer beslist kan worden wat het eerstgenoemde artikel wel beslist kon worden? Een vacuüm als dat wat de indiener van het amendement zoekt te voorkomen, is toch dat op een gegeven ogenblik een in alle opzichten — dus ook naar het doel — zelfde beslissing niet genomen zou kunnen worden, niet meer op grond van artikel 38 van de wet op het natuurbehoud wijl deze bepaling — woorden van dit raadslid — « niet meer van toepassing (zou) ... zijn », en nog niet op grond van artikel 8 van het decreet wijl deze bepaling — woorden van dit raadslid — « nog niet ten uitvoer gelegd (zou zijn) ». Een vacuüm als dat wat de heer Coppieters wil opvangen, bestaat integendeel niet wanneer de vervanging van voornoemd artikel 38 door voornoemd artikel 8 zou inhouden wat het naar de letter inhoudt, namelijk dat wat voorheen, krachtens artikel 38, met het oog op het natuurbehoud beslist kon worden, nu nog alleen, krachtens artikel 8, ter vrijwaring van het leefmilieu beslist kan worden.

De conclusie moet zijn: gelet op de bewoordingen van artikel 8 van het afvalstoffendecreet moet men wel aannemen dat dit artikel, in tegenstelling met artikel 38 van de wet op het natuurbehoud, aangewend kan worden in het belang van het leefmilieu; deze bewoordingen ten spijt moet men echter niet aannemen dat het niet ook aangewend kan worden ten behoeve van het natuurbehoud.

Overigens, men moet zich geen overdreven voorstelling maken van het onderscheid tussen enerzijds de bescherming van het leefmilieu en anderzijds de vrijwaring van het natuurbehoud, in acht genomen de wijze waarop dat onderscheid in de bijzondere wet als het ware is binnengeslopen: in een bepaald stadium van het ontwerp van de bijzondere wet, maakt het « natuurbehoud » deel uit van de rubriek « leefmilieu » en het is in duistere omstandigheden dat deze beide begrippen uit elkaar zijn gegaan (1). Deze vaststelling maakt het standpunt volgens hetwelk, al gewaagt artikel 8 van het afvalstoffendecreet uitdrukkelijk alleen van het leefmilieu, het niettemin ook betrokken kan worden op het natuurbehoud, een stuk gemakkelijker aanvaardbaar.

(Vervolg van noot 6 op bl. 13389.)

De Minister leest deze artikelen voor.

« De Koning kan het gebruik van giftstoffen of van andere produkten die een gevaar opleveren voor het leven in de natuur of voor de biologische gaafheid van de bodem en het water verbieden of regelen » (artikel 38 van de wet van 12 juli 1973).

« De Koning kan, op advies van de in Raad vergaderde Ministers, de vervaardiging, de invoer, de verkoop en het gebruik reglementeren van produkten die, indien zij na aanwending terecht komen in de rioolwaters of in de oppervlaktewateren, hetzij de oppervlaktewateren kunnen verontreinigen of hun zelfreiniging belemmeren, hetzij de werking kunnen schaden van de installaties voor zuivering van afvalwater geëxploiteerd door de waterzuiveringsmaatschappijen ingesteld bij deze wet » (artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971).

Hij wijst tevens op de gelijklopende tekst in artikel 8 van dit decreet.

Een lid is van oordeel dat de opheffing van bedoelde artikelen een verzwakking inhoudt daar niet alle produkten die nadelig zijn voor onze waterzuiveringsinstallaties noodzakelijk afvalstoffen zijn.

De commissie gaat akkoord om dit probleem te ondervangen door het amendement van de heer Coppieters op dit artikel (Stuk 131 (1980-1981) — nr. 4) aan te vullen als volgt:

« De opheffing van bovenstaande wetsbepalingen treedt in werking op de dag waarop de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten die deze materie regelen toepasselijk worden op de in hogervermelde wetsbepalingen vervatte materie ».

(1) Zie daarover Jean-Marie R. Van Bol, « L'environnement, matière régionale à part entière? », *Amén. Terr.*, 1980, (1), 3-4.

« Dit verhoogt tevens de rechtszekerheid.

Dit aldus geamendeerde artikel wordt eenparig aangenomen ».

7. De eerste reden waarom de bevoegde commissie gemeend heeft het besproken amendement na aanvulling te moeten aannemen, kan tot een andere interpretatie van de betrokken teksten leiden, waarvan het praktische resultaat voor de behandelde kwestie echter hetzelfde is.

Bedoelde reden lag in de noodzaak de vereniging van de bevoegdheid van de uitvoerende macht te vermijden die zou voortvloeien uit de vervanging zonder meer van artikel 38 (1) door artikel 8. Dit streven moet inhouden dat artikel 38 van kracht is gebleven voor al wat niet in artikel 8 is opgenomen. Dit is in de eerste plaats hetgeen het commissielid dat voor het probleem de aandacht heeft gevraagd, heeft aangehaald: de mogelijkheid tot het uitvaardigen van regelen over niet in artikel 8 geïmporteerde stoffen. Dat is echter ook de mogelijkheid tot reglementering met een ander doel dan in artikel 8 verwoord, te weten met het doel het natuurbehoud te verzekeren.

Artikel 65 van het afvalstoffendecreet zou dan zo moeten gelezen worden dat artikel 38 van de wet op het natuurbehoud maar wordt opgeheven in de mate dat de « erin vervatte materie » geregeld wordt door het decreet. Artikel 38 zou aldus blijven voortbestaan als wettelijke grondslag, met name voor regelen die, zoals die vervat in artikel 1 van het onderhavige ontwerp, op het natuurbehoud zijn gericht.

8. In de tweede reden die de commissie ertoe bewogen heeft het amendement aan te nemen, te weten de verhoging van de rechtszekerheid, kan de Raad van State niets anders zien dan het anders geformuleerde motief dat de heer Coppieters tot het indienen van zijn amendement heeft gebracht.

9. Zoals aangekondigd, of men nu de interpretatie bijtreedt die in 6 is uiteengezet dan wel die welke in 7 verdedigd, telkens komt men tot dezelfde praktische conclusie, te weten dat artikel 2 van het onderhavige ontwerp doorgang kan vinden. De onwaarschijnlijkheid van de gedachte dat zulk een bepaling positiefrechtelijk geef doorgang zou kunnen vinden, levert trouwens een argument te meer op om met een van beide bedoelde interpretaties in te stemmen.

De voorkeur van de Raad van State gaat uit naar de tweede interpretatie, omdat deze vlotter met de tekst van het decreet verzoend kan worden, zowel met artikel 8 als met artikel 65.

Treedt men de eerste interpretatie bij, dan doet men er goed aan in het ontwerp een bepaling in te voegen waarbij, met toepassing van artikel 67 van het afvalstoffendecreet, de dag wordt bepaald waarop artikel 8 in werking treedt (2).

II. Toepassingsgebied

1. Sub I werd het probleem van de rechtsgrond onderzocht abstractie gemaakt van het feit dat, volgens artikel 1, het toepassingsgebied van het ontwerp samenvalt met de « hermen en taluds langs wegen, waterlopen en spoorwegen » beheerd door « openbare besturen en instellingen van openbaar nut ». Aldus geldt het ontwerp, en wel uitsluitend, voor goederen die op zijn minst grotendeels tot het openbaar domein behoren.

Voor de vraag of het Vlaamse of het Waalse Gewest verordeningen kan uitvaardigen die voor het openbaar domein van andere publieke rechtspersonen dan hemzelf gelden, wordt verwezen naar wat de Raad van State daaromtrent heeft gezegd in zijn in verenigde kamers uitgebracht advies nr. L. 15.330/VR van 3 mei 1983. Dit advies heeft betrekking op een analogo ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve. Overeenkomstig artikel 47 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is het uitsluitend in het Frans opgesteld. Samen met het besluit over het ontwerp waarvan het is uitgebracht — het « Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur certains biens publics » van 27 januari 1984 — is het bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 februari 1984, met een Nederlandse en een Duitse vertaling.

(1) En van het reeds vermeld artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971. Al wat hierna over artikel 38 wordt gezegd, geldt om dezelfde reden voor dit artikel 3, § 2, mutatis mutandis uiteraard.

(2) Met de bepalingen die nu reeds bestaan, is dat onzeker. Ofschoon, zoals gezien, artikel 65 van het decreet een eigen bepaling over het in werking treden bevat, is in artikel 11 van het besluit van 21 april 1982 van de Vlaamse Executieve houdende nadere regelen voor het aanvragen, verlenen, weigeren, vervallen en intrekken van een vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen (*Belgisch Staatsblad* 15 mei 1982) bepaald dat het in werking treedt op de dag van de bekendmaking van dit besluit. Ofschoon, naar uit wat voorafgaat duidelijk is moeten worden, er een nauw verband bestaat tussen bedoeld artikel 65 en artikel 8 van het decreet, wordt artikel 8 niet in werking gesteld in evengenoemd besluit. Dat besluit doet dan weer wel, eveneens in artikel 11, artikel 67 van het decreet in werking treden, welk artikel op alle bepalingen van het decreet betrekking heeft.

2. In het « Rapport de l'Exécutif » dat even genoemd besluit van de Waalse Gewestexecutieve voorafgaat (1), heeft de ter zake bevoegde minister uiteengezet waarom naar zijn oordeel het standpunt dat de Raad van State in zijn advies heeft ingenomen niet gevolgd kan worden.

2.1. Vooreerst haalt hij een passage aan uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en concludeert hij daaruit « ... que si la Région a le droit de s'opposer à l'implantation d'installations de défense nationale dans une zone verte, a fortiori dispose-t-elle du droit d'interdire l'usage d'herbicides dans le domaine public, en justifiant cette interdiction par les nécessités de la protection de la faune et de la flore » (2).

Deze conclusie gaat voorbij aan de werkelijke strekking zowel van het advies van de Raad van State als van de geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet. In beide stukken wordt wezenlijk dezelfde gedachte tot uiting gebracht. De Raad van State heeft op het openbaar domein een algemeen rechtsbeginsel betrokken dat in de onderlinge verhoudingen tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten gelding heeft, te weten het proportionaliteitsbeginsel (3): geen enkel van die overheden, ook de Rijksoverheid niet, mag bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum van redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren. In de geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding, die uit de memorie van toelichting komt, betreft de Regering, zonder het bij naam te noemen, hetzelfde rechtsbeginsel op de openbare bouwwerken, met name op raketbasissen: wanneer de Regering overweegt dat de bevoegdheid van de Gewesten inzake ruimtelijke ordening niet tot gevolg mag hebben dat de oprichting van « ieder » overheidsgebouw onmogelijk zou worden gemaakt, dat ze niet « arbitrair » uitgeoefend mag worden, dat het besluit de bouwvergunning te weigeren voor het vestigen van een raketbasis een « gemotiveerde beslissing op basis van objectieve normen » moet zijn en wanneer ze een weigering ter bescherming van een groene zone als voorbeeld geeft van een beslissing die aan deze eisen beantwoordt — wanneer de Regering zich van al die formuleringen bedient, dan wil ze in de grond aan een enkele idee uitdrukking geven, namelijk dat in de uitoefening van hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw de Gewesten van redelijkheid zullen moeten getuigen wanneer hun regeling « de activiteiten op nationaal (of gemeenschaps-) niveau doorkruist ».

Wat aldus in de conclusie die de Waalse Gewestexecutieve haalt uit de door haar aangehaalde passage uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet, onjuist is, is niet dat het Gewest het gebruik van herbiciden op het openbaar domein ter bescherming van flora en fauna mag verbieden — in zijn advies beweert de Raad van State het tegenovergestelde niet —, maar wel dat het Gewest totaal voorbijgaat aan het feit dat zo een verbod onderworpen is aan — niet — uitgesloten is door — het proportionaliteitsbeginsel.

2.2. Op een andere plaats in haar « Rapport » (4) schenkt de Waalse Gewestexecutieve echter wel uitdrukkelijk aandacht aan dat proportionaliteitsbeginsel. Maar dan doet ze dit om te ontkennen dat dit beginsel ter zake toepassing kan vinden, aangezien de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud « ne permet pas aux pouvoirs publics d'invoquer la règle de proportionnalité pour se soustraire aux obligations qui leur sont imposées ».

(1) Evenals het advies van de Raad van State is het samen met dit besluit bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 februari 1984 (blz. 2214).

(2) Vermeld stuk, punt 4.1.

(3) Beginsel dat zelf maar een verbijzondering is van het redelijkheidsbeginsel. De geldingskracht van het redelijkheidsbeginsel strekt zich overigens verder uit dan de onderlinge verhoudingen tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten. Het heeft gelding telkens wanneer de overheid, welke ook, over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

En het vindt ook toepassing buiten het nationaal recht, wat zijn universaliteit nog eens onderstreept; zo maken zowel het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen als het Europese Hof voor de rechten van de mens een veelvuldig gebruik van dit beginsel.

(4) Namelijk in punt 4.2.

Het antwoord daarop kan kort zijn. Het proportionaliteitsbeginsel is een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel, dat dus per definitie voor een bepaalde materie geldt ongeacht of het in de die materie regelende tekst bekrachtigd is. Er bestaat geen ogenblik twijfel over dat, zolang de Koning met de uitvoering van de wet was belast, hij ten opzichte van andere dan Rijksoverheden, door dat principe gebonden was. Wat, terloops gezegd, in het licht stelt dat de Gewesten (en de Gemeenschappen) zich niet speciaal door dat beginsel geveerd moeten voelen: het geldt telkens wanneer een beslissing van een overheid een repercussie heeft op belangen die aan een andere overheid zijn toevertrouwd; en het zij herhaald dat ook de Staat in zijn verhoudingen met de Gemeenschappen en de Gewesten eraan onderworpen is.

2.3. Wel neemt in meervermeld « Rapport » de bevoegde minister aan dat de met het beheer van het openbaar domein belaste overheden niet steeds het hun door het besluit opgelegde verbod zullen moeten eerbiedigen. Maar van dat verbod zouden ze enkel dan ontslagen zijn wanneer zij een afwijking hebben bekomen op grond van artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud of op grond van artikel 4 van het besluit (1).

De Raad van State herhaalt dat, buiten deze beide artikelen om, het iedere andere overheid dan de gewestelijke toekomt te oordelen of zij, ter vrijwaring van de haar en niet aan het Gewest toevertrouwde belangen, een beroep zal doen op het proportionaliteitsbeginsel om zich onttrokken te achten aan de verplichtingen die haar door het Gewest met het oog op het natuurbehoud zijn opgelegd; de Raad van State herhaalt tevens dat de rechter eventueel zal oordelen of dit beroep op het proportionaliteitsbeginsel terecht werd gedaan. In geen geval is het een zaak van het Gewest te beslissen over de vraag of een belang dat niet aan dit Gewest is toevertrouwd in het gedrang wordt gebracht door een van evenvermelde verplichtingen. Dit komt het Gewest niet toe juist omdat het dit belang niet toevertrouwd heeft gekregen, zodat het te enen male de bevoegdheid mist om over de eisen van dit belang een oordeel uit te spreken.

III. Het opschrift

In het opschrift kan men twee verbeteringen aanbrengen: eensdeels de juridisch niet duidelijke benamingen « openbare besturen » en « instellingen van openbaar nut » vervangen door een enkele benaming « publiekrechtelijke rechtspersonen »; anderdeels de inhoud van het ontwerp nauwkeuriger weergeven.

Voorgesteld wordt:

« Besluit ... houdende maatregelen tot bescherming van de plantengroei op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen ».

IV. De aanhef

1. Men schrapple de eerste, tweede, zesde en zevende aanhefverwijzing.

2. In het licht van wat sub I is gezegd over de rechtsgrond, schrapple men vooreerst de derde aanhefverwijzing. Overeenkomstig de door de Raad van State sub I voorgestane interpretatie, vervange men vervolgens in de vierde aanhefverwijzing de vermelding « de artikelen 6 en 37 » door de vermelding « de artikelen 37 en 38 » en schrapple men de vijfde aanhefverwijzing.

3. Bij de verwijzing naar het advies van de Raad van State, moet geen datum worden opgegeven.

4. Aansluitend bij wat in 2 is gezegd: het ontwerp dient enkel door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud voorgedragen te worden.

V. Het dispositief

Artikel 1

1. Zoals in het opschrift (zie boven, III), vervange men de woorden « openbare besturen en instellingen van openbaar nut » door de woorden « publiekrechtelijke rechtspersonen ».

2. In zoverre het eerste lid aankondigt wat in het besluit wordt geregeld, heeft het geen normatief karakter en hoort het dus niet thuis in een verordende tekst. Het hangt bovendien een overdreven beeld op van wat in het besluit wordt geregeld; niet « de » wijze waarop de in het Vlaamse Gewest gelegen bermen door openbare besturen en instellingen van openbaar nut dienen te worden beheerd, maar enkel een wel bepaald punt van dat beheer wordt in het besluit geregeld.

3. De uitdrukking « bermen door openbare besturen en instellingen van openbaar nut ... beheerd » kan aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden. De bevoegdheid die publiekrechtelijke rechtspersonen over de bermen van wegen en waterlopen bezitten, kan zo weinig omvangrijk zijn dat men bezwaarlijk kan stellen dat

(1) Zie het « Rapport », punt 4.1. in fine en punt 6.

ze « het » beheer er over hebben. Zo bijvoorbeeld zijn, blijkens de wet van 28 december 1987 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de rechten van de overheid op de oevers van die waterlopen zeer beperkt (zie inzonderheid artikel 6 van die wet).

Het gemachtigd kabinetslid heeft overigens verklaard dat het ontwerp alle bermen beoogt die door publiekrechtelijke rechtspersonen op welke grond ook worden benut of onderhouden.

4. Met volgend tekstvoorstel wordt aan alle hiervoren gemaakte opmerkingen tegemoet gekomen :

« Artikel 1. Dit besluit is toepasselijk op de bermen gelegen langs wegen, waterlopen en spoorwegen, in zoverre publiekrechtelijke rechtspersonen krachtens enig recht van beheer bevoegd zijn om de handelingen te stellen die bij dit besluit geregeld worden.

Onder bermen wordt voor de toepassing van dit besluit verstaan : bermen en taluds. »

Artikel 2

In de eerste volzin van dit artikel wordt verboden op bermen biociden te gebruiken. In de tweede volzin wordt in de mogelijkheid tot afwijking van dit verbod voorzien. Naar het gemachtigd kabinetslid heeft verklaard, moet de betreffende bepaling zo worden verstaan dat het de met het beheer van de berm belaste publiekrechtelijke rechtspersoon wordt toegestaan het hem opgelegde verbod niet na te leven zo dit hem noodzakelijk voorkomt om een der in de tweede volzin opgesomde redenen, te weten « voor het vrijhouden van wegmarkeringen, rond verkeersborden, bij de aanleg van bermen en gedurende hoogstens één jaar en om dwingende veiligheidsredenen ».

Vanzelfsprekend kunnen de Gewesten in uitzonderingen voorzien op door hen vastgestelde regelen. Maar net zoals die regelen zelf, moeten de uitzonderingen kaderen in de aan de Gewesten toegekende bevoegdheid. Zo kan ter zake het Vlaamse Gewest afwijkingen op het ter wille van het natuurbehoud uitgevaardigde verbod toestaan om redenen die eveneens ontleend zijn aan de eisen van het natuurbehoud of die direct verband houden met een andere aan de Gewesten toevertrouwde aangelegenheid. Het komt het Vlaamse Gewest integendeel niet toe te oordelen of en in welke mate de eisen van het openbaar verkeer en van de openbare veiligheid zodanige afwijkingen rechtvaardigen. Overeenkomstig het advies L. 15.330/VR waar sub II, 1, naar verwezen is, komt het de voor het openbaar verkeer en de openbare veiligheid verantwoordelijke overheid toe zulks te beoordelen, beoordeling waarbij zij het proportionaliteitsbeginsel zal moeten eerbiedigen en die desnoods de controle van de rechter zal ondergaan (1).

De tweede volzin van artikel 2 zal aan die fundamentele opmerking aangepast moeten worden.

Artikel 3

1. Zoals reeds sub I aangestipt, « begraasd » past beter dan « grazig ».

2. Voor de eerste maaibeurt is wel bepaald vóór welke datum ze niet mag plaatsvinden, een einddatum is echter niet bepaald. Naar het gemachtigd kabinetslid heeft toegegeven, kan zulks tot gevolg hebben dat één der door het ontwerp nagestreefde doeleinden, namelijk de bescherming van de zomerbloemen en -planten, slechts gedeeltelijk wordt verwezenlijkt.

Artikel 4

De Raad van State moet hier de kritiek geuit bij de bespreking van artikel 2 mutatis mutandis herhalen : de organen van de Gewesten (Raad, Executieven, Ministers ...) mogen enkel afwijkingen toestaan om redenen die ontleend zijn aan de eisen van het natuurbehoud of die rechtstreeks verband houden met een andere aan de

(1) Zie daarover ook sub II, 2.3.

Gewesten toevertrouwde aangelegenheid; over afwijkingen om andere redenen zal het die overheid toekomen te beslissen in wier bevoegdheid de zorg ligt voor het belang waar die reden aan beantwoordt; zij behoeft dus de machtiging van enig orgaan van het Gewest niet om, ter vrijwaring van het openbaar belang dat haar is toevertrouwd, voorschriften als in artikel 3 van het ontwerp vastgesteld niet na te leven; zij oordeelt daar zelf over, onder haar verantwoordelijkheid; wel moet zij, bij die beoordeling acht slaan op het proportionaliteitsbeginsel en bestaat de mogelijkheid van sanctienering vanwege de rechter als zij dat niet naar behoren doet.

Als artikel 4 zo wordt verstaan, is er geen bezwaar tegen het behoud ervan. Wel late men de woorden « om gemotiveerde redenen » (het adjectief en het substantief vormen trouwens zoals zij daar samen staan een dubluure) als overbodig weg. Iedere overheidsbeslissing moet immers op deugdelijke motieven berusten. Enkel wanneer men wil dat de overheid alleen om welbepaalde redenen een beslissing vermag te nemen of wanneer men wil dat de overheid de redenen die zij meent te mogen aanvoeren in haar beslissing vermeldt (motiveringsverplichting), heeft het zin in de betrokken rechtsregel van « redenen » gewag te maken.

Artikel 5

Wanneer met « geschikte » machines wordt bedoeld dat zij geschikt moeten zijn voor hetgeen waarvoor zij gebruikt worden, te weten het « maaibeheer », is het bijvoeglijk naamwoord « geschikt » overbodig.

Wanneer integendeel, conform de uitleg verstrekt door het gemachtigd kabinetslid, wordt bedoeld dat de machines « geschikt » moeten zijn in die zin dat zij eensdeels de wortels van de af te maaien planten niet mogen beschadigen, anderdeels het ophalen van het maaisel niet abnormaal mogen bemoeilijken, dan moeten die bijzondere geschiktheidseisen in de tekst van het ontwerp zelf geformuleerd worden.

Artikel 6

Sub I is uiteengezet waarom de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw bij dit ontwerp niet ter sprake moet worden gebracht. Aldaar is eveneens uiteengezet dat op artikel 38 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud zinnig een beroep kan worden gedaan om als rechtsgrond van artikel 2 van het ontwerp te dienen. Sub IV, 4, ten slotte, is uiteengezet dat minstens één, mogelijk twee bepalingen van het ontwerp hun rechtsgrond vinden in het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

Een en ander wettigt het hiernavolgend tekstvoorstel :

« Artikel 6. Overtreding van dit besluit wordt gestraft overeenkomstig de artikelen 44 tot 47 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. »

Artikel 7

Om dezelfde reden als voor de voordracht zal enkel de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud met de uitvoering van het ontwerp-besluit belast zijn.

De kamer was samengesteld uit :

De heren :

G. Baeteman, kamervoorzitter;
J. Nimmegeers, J. Borret, staatsraden;
G. Van Hecke, F. De Kempeneer, assessoren van de afdeling wetgeving;
Mevr. S. Van Aelst, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. Hubregtsen, auteur.

De griffier,
S. Van Aelst.

De voorzitter,
G. Baeteman.

27 JUNI 1984. — Besluit van de Vlaamse Executieve houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen

De Vlaamse Executieve,

Gelet op de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, inzonderheid de artikelen 37 en 38;

Gelet op het advies van de Hoge Raad voor Natuurbehoud (Vlaamse Kamer);

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op voordracht van de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud;

Na beraadslaging,

Besluit :

Artikel 1. Dit besluit is toepasselijk op de bermen gelegen langs wegen, waterlopen en spoorwegen, in zoverre publiekrechtelijke rechtspersonen krachtens enig recht van beheer bevoegd zijn om de handelingen te stellen die bij dit besluit geregeld worden.

Onder bermen wordt voor de toepassing van dit besluit verstaan : bermen en taluds.

Art. 2. Het gebruik van biociden op bermen is verboden.

Art. 3. Begraasde bermen mogen niet vóór 15 juni gemaaid worden. Een eventuele tweede maaibeurt mag slechts uitgevoerd worden na 15 september.

Het maaisel dient verwijderd te worden binnen de tien dagen na het maaien.

Art. 4. Door de Gemeenschapsminister bevoegd voor natuurbehoud mag worden afgeweken van de bepalingen van artikel 3.

Art. 5. Maaibeheer, hetzij in handwerk, hetzij met machines, dient uitgevoerd te worden zonder de ondergrondse plantendelen en de houtige gewassen te beschadigen.

Art. 6. Overtreding van dit besluit wordt gestraft overeenkomstig de artikelen 44 en 47 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

Art. 7. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 1985.

Art. 8. De Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, 27 juni 1984.

De Voorzitter,

G. GEENS

De Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud,

P. AKKERMANS

TRADUCTION

COMMUNAUTE FLAMANDE

F. 84 — 1820

Arrêté de l'Exécutif flamand portant des mesures en vue de la conservation de la nature sur les accotements gérés par des personnes morales de droit public

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire, de la Rénovation rurale et de la Conservation de la Nature et par le Ministre communautaire de l'Environnement, de la Politique de l'Eau et de l'Enseignement, le 1^{er} août 1983 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif flamand « relatif à la gestion des accotements par des administrations publiques et des organismes d'intérêt public », a donné le 22 mars 1984 l'avis suivant :

I. Le fondement légal

1. Le préambule du projet (1) ne mentionne pas moins que trois fondements légaux : la loi du 29 mars 1962 portant organisation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment l'article 59, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, notamment les articles 6 et 37 et le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, notamment l'article 8, § 1^{er}.

2. Selon l'article 6 de l'arrêté en projet les dispositions prévues aux articles 3 à 5 du projet trouveraient leur fondement légal dans la loi sur l'urbanisme et dans la loi sur la conservation de la nature; en effet, aux termes de cet article 6, toute infraction à ces articles serait punie conformément à la loi sur l'urbanisme et à la loi sur la conservation de la nature.

Il s'agit donc de savoir s'il est vraiment indispensable de référer dans les articles 3 à 5 du projet à la fois à la loi sur l'urbanisme et à la loi sur la conservation de la nature.

Ces articles contiennent des prescriptions relatives au fauchage des accotements « herbeux » (2), plus particulièrement en ce qui concerne l'époque à laquelle cette opération doit être effectuée ainsi que la méthode à utiliser lors de cette opération. Selon les déclarations du fonctionnaire habilité et conformément à l'avis que le Conseil supérieur de la Conservation de la Nature a émis sur le projet, cette réglementation a pour but, tout comme l'interdiction d'employer des biocides qui en est le corollaire et qui fait l'objet de

l'article 2 du projet, de protéger la flore et la faune ainsi que le sol. Or, c'est précisément un des objectifs définis à l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, rédigé comme suit : « La présente loi tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air ». Lorsque le législateur a confié par l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la protection et la conservation de la nature aux Régions, il n'a pas seulement référé explicitement à la loi sur la conservation de la nature mais il a cité quasi textuellement les objectifs tels qu'ils sont définis par cette loi (1).

La loi du 12 juillet 1973 n'offre donc pas seulement un fondement légal suffisant aux articles 3 à 5 du projet mais elle fournit également l'instrument permettant de réaliser cet objectif sous la forme de l'article 37 autorisant le Roi, pour des raisons de conservation de la nature, de prendre des mesures en vue de favoriser dans l'espace rural, « la protection des bois ou autres végétations dans les sites rocheux, les escarpements, les talus et les versants ».

Aucun élément ne peut, dès lors, être ajouté par la loi sur l'urbanisme au fondement légal ainsi fourni aux articles 3 à 5 de l'arrêté en projet par la loi sur la conservation de la nature ni en ce qui concerne les objectifs ni en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre. Pas en ce qui concerne l'objectif, car bien que l'article 1^{er}, deuxième alinéa de ladite loi stipule que « cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays », ces objectifs ont tous en commun qu'ils visent plutôt à répondre aux besoins matériels de l'environnement (2), donc de l'homme, qu'à sauvegarder la nature. Il en est de même en ce qui concerne les moyens auxquels l'article 59 de la loi sur l'urbanisme fait explicitement allusion dans le préambule du projet, autorisant le Roi (en l'occurrence l'Exécutif), à prévoir dans les règlements sur les bâtisses des dispositions sur « la voirie, ses accès et ses abords » (premier alinéa, point 2) et d'y inclure « les plantations » (deuxième alinéa) mais uniquement dans le but d'assurer « la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords » (premier alinéa, point 2) et en stipulant que « ces règlements ne peuvent déroger aux prescriptions imposées en vertu des lois et des règlements généraux en matière de grande voirie » (troisième alinéa).

(1) Une version adaptée de l'arrêté en projet fut transmise au Conseil d'Etat le 2 mars 1984. C'est sur ce texte que le Conseil d'Etat s'est basé pour formuler le présent avis.

(2) Il vaudrait mieux employer le terme « gazonné », le terme « herbeux » signifiant plutôt un foisonnement d'herbe alors que « gazonné » indique seulement que le sol est couvert d'herbe.

(1) Doc. Parl. Sénat, 434 (1979-1980), n° 1, exposé des motifs, p. 14.

(2) Comp. l'avis que le Conseil d'Etat a émis le 13 octobre 1972 sur le projet de décret « concernant la conservation des monuments et des sites ». Doc. Parl. Conseil culturel, 122, (1979-1980), n° 1, p. 15.

La conclusion s'impose dès lors que la référence à la loi sur l'urbanisme comme fondement légal aux articles 3 à 5 de l'arrêté en projet est soit injustifiée soit superflue.

3. En se référant dans le préambule du projet à l'article 8 du décret sur les déchets du 2 juillet 1981, les auteurs visent manifestement à donner un fondement légal à l'article 2 du projet; en effet, aux termes de l'article 6, premier alinéa du projet les infractions aux dispositions de cet article sont punies conformément aux articles du décret précité.

Il s'agit de savoir si l'article 8 est apte à remplir cette fonction.

Comme il a été constaté précédemment (sub 2), l'article 2 vise, tout comme les articles 3 à 5, la protection de la flore, de la faune et du sol, l'objectif commun poursuivi par tous ces articles étant manifestement « la conservation de la nature ». Dans la loi du 8 août 1980 précitée, ces articles doivent dès lors être situés dans la rubrique III de l'article 6, § 1^{er} qui a pour objet... « la rénovation rurale et la conservation de la nature... »; plus spécifiquement encore ils relèvent du 2^o de cette rubrique consacré à « la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ».

L'article 8 du décret sur les déchets relève, à première vue, de la rubrique II de l'article 6, § 1^{er} de la loi spéciale, qui a pour objet « ... l'environnement... » et plus particulièrement du point 2 de cette rubrique, « l'enlèvement et le traitement des déchets ». Considéré globalement, il est clair que le décret concernant les déchets a été arrêté sur base de l'article 6, § 1^{er}, II, 2^o de la loi spéciale (1); qu'il relève de la rubrique II consacrée à « l'environnement », se trouve confirmé, par ailleurs, par l'article 2 énonçant que le décret a été pris dans le souci de protéger « la santé de l'homme et la salubrité de l'environnement ». L'article 8 ne fait que renforcer cette interprétation globale puisqu'il réaffirme, en fait inutilement, que le décret vise à préserver « la santé de l'homme et de l'environnement... ».

Interprété à la lettre, l'article 8 du décret concernant les déchets ne peut offrir un fondement légal à un article libellé dans le sens de l'article 2 dudit projet dont l'objet est la conservation de la nature et qui, à ce titre, s'inscrit dans la rubrique III de l'article 6, § 1^{er} de la loi spéciale et non dans la rubrique II de ladite loi.

Il semble d'autre part, que l'article 2 en question ne puisse trouver un fondement légal dans l'article 38 de la loi du 12 juillet sur la conservation de la nature (2). En effet, l'article 65, premier alinéa point 2 du décret concernant les déchets contient une disposition (3) aux termes de laquelle l'article 38 est abrogé pour la Région flamande (4).

La conclusion s'impose, par conséquent, que l'article 2 du projet, orienté comme il est vers la conservation de la nature, ne peut trouver un fondement légal ni dans l'article 8 du décret concernant les déchets, qui lui ne vise pas la conservation de la nature, ni dans l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature dont l'objet est effectivement la conservation de la nature mais qui doit être considéré comme abrogé.

4. Cette conclusion ne s'impose néanmoins qu'au terme d'une lecture purement formelle du texte concerné.

Une approche moins textuelle aboutit à une conclusion différente.

(1) Voir l'avis émis par le Conseil d'Etat sur l'avant-projet du décret concernant la gestion des déchets. Doc. Parl. Conseil flamand, 131 (1980-1981), n° 1, p. 12.

(2) Cet article stipule notamment : « Le Roi peut interdire ou réglementer l'emploi de substances toxiques ou d'autres produits dangereux pour la vie sauvage ou pour l'intégrité biologique du sol et de l'eau. »

(3) Ceci malgré l'avertissement du Conseil d'Etat (voir l'avis susmentionné, ibid., p. 26) soulignant que l'autorisation prévue par l'article 38 « permet d'établir des réglementations dont la portée dépasse le champ d'application du décret en projet ».

(4) Aux termes du deuxième alinéa de l'article 65, cette abrogation n'entre en vigueur que « le jour où les dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution qui régissent cette matière sont rendues applicables à la matière faisant l'objet des dispositions légales précitées ».

Or, comme la suite du texte le fera apparaître, ce sont précisément les dispositions de l'article 8 du décret concernant les déchets qui régissent la matière faisant l'objet de l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature; il y a d'autre part le fait déjà souligné précédemment que l'article 2 du présent décret a été conçu comme « disposition exécutoire » de l'article 8 concerné.

L'article 38 précité a été abrogé parce que dans l'esprit du pouvoir décréteur, le décret contient une disposition qui, en paraphrasant les termes de l'article 65, deuxième alinéa, règle à son tour la matière faisant l'objet de l'article 38. Dans quel texte cette disposition peut-elle être trouvée? Dans l'article 8 du décret dont, selon les déclarations du Ministre compétent, les termes présentent une grande conformité avec ceux de l'article 38 (et ceux de l'article 3, § 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection contre la pollution des eaux de surface, article également abrogé par ailleurs (1)).

L'article 8 du décret sur les déchets remplace donc l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature. Mais à cette substitution a présidé un esprit différent dans ce sens que dorénavant l'Exécutif ne peut exercer son pouvoir réglementaire que pour des raisons de protection de l'environnement (et de la santé de l'homme) et non plus pour des raisons de conservation de la nature? Si cette hypothèse devait se vérifier, et une interprétation littérale du texte abonde dans ce sens, comment peut-on expliquer alors que le deuxième alinéa déjà cité a été ajouté à l'article 65 du décret concernant les déchets, dont l'objet est la substitution en question? Ce deuxième alinéa a été ajouté suite à un amendement de M. A. Coppieters, qui a motivé sa proposition dans ces termes : « Cette disposition complémentaire a été prévue afin d'éviter le vide juridique qui risque de se produire du fait que les dispositions légales actuellement en vigueur pourraient ne plus être d'application au moment où le décret n'est pas encore mis en œuvre (2). »

La commission compétente du Conseil flamand n'a contesté ni l'objet, ni l'objectif de cet amendement; elle s'est contentée d'en compléter le texte. Mais pour quels motifs? (3)

En premier lieu, pour rencontrer une objection formulée par un membre de la commission, objection qui fut inspirée par le fait que l'abrogation de l'article 38 visé de la loi sur la conservation de la nature (ainsi que de l'article 3, § 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection contre la pollution des eaux de surface) aurait « un effet atténuant », étant donné qu'en vertu de ces dispositions la réglementation est applicable à des « produits » et que le terme « produits » a un sens plus large que le terme « déchets » qui forme l'objet du décret en projet.

La deuxième raison qui fut invoquée pour adopter l'amendement complété de M. Coppieters, est le fait qu'il renforce la sécurité juridique.

5. A la lumière de ces précisions apportées par les travaux parlementaires préparatoires, l'abrogation de l'article 38 peut être relative. Quoique les arguments fournis par ces précisions puissent présenter un caractère contradictoire, ils aboutissent tous à la même conclusion pratique en ce qui concerne le problème posé.

(1) Doc. Parl. Conseil flamand, 131 (1980-1981), n° 8, p. 33.

(2) Doc. Parl. Conseil flamand, 131 (1980-1981), n° 4, p. 3.

(3) Le texte intégral du passage en question du rapport de la commission est libellé comme suit :

« Article 65. Un membre désire prendre connaissance du contenu des articles cités, à savoir l'article 3, § 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection contre la pollution des eaux de surface et l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Le Ministre donne lecture de ces articles.
« Le Roi peut interdire ou réglementer l'emploi de substances toxiques ou d'autres produits dangereux pour la vie sauvage ou pour l'intégrité biologique du sol et de l'eau. » (Article 38 de la loi du 12 juillet 1973.)

« Le Roi, sur avis des Ministres réunis en Conseil, peut réglementer la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation de produits qui, s'ils aboutissent après usage dans les eaux d'égouts ou dans les eaux de surface sont susceptibles soit de polluer les eaux de surface ou d'y entraver les phénomènes d'auto-épuration, soit de nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées exploitées par les sociétés d'épuration des eaux créées par la présente loi. » (Article 3, § 2 de la loi du 26 mars 1971.)

Il signale à ce propos le parallélisme avec les termes de l'article 8 de ce décret.

Un membre estime que l'abrogation des articles visés aura un effet atténuant, tous les produits nocifs pour les installations d'épuration d'eaux n'étant pas nécessairement des déchets.

La commission décide de rencontrer cette objection en complétant l'amendement proposé par M. Coppieters par le texte suivant (Document 131 (1980-1981), n° 4) :

« L'abrogation des dispositions légales précitées entre en vigueur le jour où les dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution qui régissent cette matière sont rendues applicables à la matière faisant l'objet des dispositions légales précitées. »

La sécurité juridique se trouve de ce fait renforcée.

L'article amendé dans ce sens est adopté à l'unanimité. »

6. Comment le « vide juridique » craint par M. Coppieters entre l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature et l'article 8 du décret concernant les déchets, pourrait-il se produire si les deux articles avaient un objectif différent, c'est-à-dire si le dernier article ne permettait plus de décider ce que le premier rendait encore possible ? Un vide tel que l'auteur de l'amendement cherche à éviter ne se présenterait-il pas plutôt lorsqu'une décision à tous égards identique, donc aussi en ce qui concerne son objectif, ne pourrait plus être prise à un certain moment ni en vertu de l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature puisque cette disposition, aux dires du membre concerné — « ne serait plus applicable... » ni en vertu de l'article 8 du décret qui selon le même membre du conseil, « ne serait pas encore entré en vigueur ». En revanche, un vide tel que M. Coppieters l'entend, ne pourra se produire si le remplacement de l'article 38 précité par l'article 8 susmentionné impliquerait exactement ce qu'il est censé impliquer selon les termes mêmes du texte, c'est-à-dire que ce qui pouvait être décidé antérieurement en vertu de l'article 38 pour des raisons de conservation de la nature, ne le peut désormais uniquement qu'en vertu de l'article 8 qui vise la protection de l'environnement.

La conclusion ne peut être que la suivante : eu égard aux termes employés dans l'article 8 du décret concernant les déchets, il faut admettre que cet article, à la différence de l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature, peut être appliqué dans l'intérêt de l'environnement; rien ne permet cependant de conclure, en dépit de la terminologie employée, qu'il ne puisse être appliqué à des fins de protection de la nature.

Il ne faut par ailleurs pas surestimer la distinction entre, d'une part, la protection de l'environnement et d'autre part, la conservation de la nature; cette distinction s'étant glissée quasi insidieusement dans la loi spéciale : à un certain stade du projet de la loi concernée, « la conservation de la nature » faisait partie de la rubrique « environnement », la scission des deux notions s'étant opérée ensuite dans des circonstances obscures (1). Cette constatation rend d'autant plus acceptable le point de vue selon lequel l'article 8 vise également la conservation de la nature bien qu'il ne fasse explicitement mention que de l'environnement.

7. La première raison que la commission compétente a invoquée pour adopter l'amendement dans une version complétée, peut donner lieu à une interprétation différente des textes en question, ce qui n'affecte en rien le résultat pratique en ce qui concerne la matière visée.

A la base de ladite raison résidait la nécessité d'éviter un rétrécissement des compétences du pouvoir exécutif auquel la substitution de l'article 38 (2) par l'article 8 pourrait donner lieu. Ceci implique que l'article 38 est resté applicable aux matières non réglementées par l'article 8. C'est ce que le membre de la commission qui a soulevé ce problème, a mentionné en premier lieu : la possibilité de réglementer les substances non visées à l'article 8. Une telle réglementation répondrait à un autre objectif que celui visé à l'article 8, notamment la conservation de la nature.

L'article 65 du décret concernant les déchets devrait alors être lu dans le sens que l'article 38 de la loi sur la conservation de la nature ne serait abrogé que dans la mesure où la matière à laquelle il s'applique serait réglementée par le décret. L'article 38 continuerait dès lors à servir de fondement légal, notamment aux dispositions telles que celles prévues à l'article 1^{er} du présent projet, visant la conservation de la nature.

8. Quant à la deuxième raison qui a conduit la commission à adopter l'amendement à savoir, le renforcement de la sécurité juridique, le Conseil d'Etat ne peut y voir qu'une reformulation du motif qui a incité M. Coppieters à introduire son amendement.

9. Quelle que soit l'interprétation que l'on retienne, celle exposée au point 6 ou celle défendue au point 7, la conclusion pratique sera toujours identique, à savoir que l'article 2 du présent projet est applicable. La seule idée qu'une telle disposition pourrait, juridiquement parlant, être impossible, constituée en soi déjà un argument en faveur d'une des deux interprétations.

(1) Voir Jean Marie R. Van Bol « L'Environnement, Matière régionale à Part entière ? », *Amén. Terr.*, 1980 (1), 3-4.

(2) Et de l'article 3, § 2, susmentionné de la loi du 26 mars 1971. Tout ce qui sera dit ci-après à propos de l'article 38, est, pour les mêmes raisons, *mutatis mutandis*, applicable à l'article 3, § 2.

Si le Conseil d'Etat opte plutôt pour la deuxième interprétation, c'est que celle-ci est plus facilement compatible avec le texte du décret à la fois avec l'article 8 et avec l'article 65.

Au cas où l'on opte pour la première interprétation, le projet devrait être complété par une disposition prévoyant en application de l'article 67 du décret concernant les déchets, la date d'entrée en vigueur de l'article 8 (1).

II. Champ d'application

1. Sub I, le problème du fondement légal a été examiné, abstraction faite du fait qu'aux termes de l'article 1^{er}, le champ d'application du projet coïncide avec « les accotements et talus le long des cours d'eau et des voies ferrées » régis par « les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ». Le projet vise dès lors exclusivement des biens appartenant en grande partie au domaine public.

Quant à la question de savoir si la Région flamande ou wallonne est en mesure de décréter des réglementations applicables au domaine public relevant de personnes morales de droit public autres qu'elle-même, nous nous référons aux propos que le Conseil d'Etat a tenu dans son avis n° L. 15.330/VR du 3 mai 1983, émis par les chambres réunies. Cet avis porte sur un projet d'arrêté analogue proposé par l'Exécutif régional wallon. Conformément à l'article 47 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il est rédigé exclusivement en français. Il a été publié en même temps que l'arrêté dont le projet avait fait l'objet de l'avis et qui est intitulé : « Arrêté de l'Exécutif régional wallon portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur certains biens publics » (27 janvier 1984) au *Moniteur belge* du 17 février 1984, assorti d'une traduction néerlandaise et allemande.

2. Dans le « Rapport de l'Exécutif », précédant l'arrêté susmentionné de l'Exécutif régional wallon (2), le ministre compétent en la matière a exposé les motifs pour lesquels il estime ne pas pouvoir partager le point de vue que le Conseil d'Etat a défendu dans son avis.

2.1. En premier lieu, il cite un passage des travaux parlementaires préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en concluant « ... que si la Région a le droit de s'opposer à l'implantation d'installations de défense nationale dans une zone verte, a fortiori dispose-t-elle du droit d'interdire l'usage d'herbicides dans le domaine public, en justifiant cette interdiction par les nécessités de la protection de la faune et de la flore » (3).

Dans cette conclusion, le sens véritable de l'avis du Conseil d'Etat et du passage cité des travaux parlementaires préparatoires à la loi spéciale est escamoté, ce sens étant fondamentalement le même dans les deux documents. En ce qui concerne le domaine public, le Conseil d'Etat applique un principe de droit général pour régler les rapports entre l'Etat, les Communautés et les Régions, à savoir le principe de la proportionnalité (4) : aucune des autorités publiques

(1) Les dispositions actuellement en vigueur ne donnent aucune certitude à cet égard. Nonobstant le fait que l'article 65 du décret contient une disposition relative à l'entrée en vigueur, l'article 11 de l'arrêté du 21 avril 1982 de l'Exécutif flamand fixant des règles précises en ce qui concerne la demande, l'octroi, le refus, l'échéance et le retrait d'une autorisation pour l'élimination des déchets (*Moniteur belge*, 15 mai 1982) stipule que ledit arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, il est clair qu'il existe un rapport étroit entre l'article 65 susvisé et l'article 5 du décret. Or, l'arrêté en question ne prévoit aucune disposition quant à l'entrée en vigueur de l'article 8 mais prévoit, en revanche, à l'article 11 l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret, article dont la portée concerne toutes les autres dispositions du décret.

(2) Ainsi que l'avis du Conseil d'Etat, il a été publié conjointement à l'arrêté concerné au *Moniteur belge* du 17 février 1984, p. 2214.

(3) Document cité, point 4.1.

(4) Ce principe ne constituant lui-même qu'une particularisation du principe du bon sens, principe dont la portée dépasse par ailleurs le cadre des rapports entre l'Etat, les Communautés et les Régions puisqu'il prévaut dans tous les cas où l'autorité publique exerce un pouvoir discrétionnaire.

Le fait qu'il ait été admis dans le droit international ne peut que souligner son caractère universel. En effet, il est invoqué fréquemment par la Cour de Justice des Communautés européennes ainsi que par la Cour européenne des Droits de l'homme.

citées, y compris l'Etat, ne peut, lors de l'exercice du pouvoir qui lui est conféré, arrêter des mesures pouvant entraver d'une manière excessive l'exercice efficace par une autre autorité publique du pouvoir dont celle-ci a l'attribution sans qu'il existe un minimum de raisons valables. Dans le passage précité des travaux préparatoires, extrait de l'Exposé des motifs, le Gouvernement applique, sans le citer nommément, le même principe de droit aux bâtiments publics, notamment les bases de missiles : si le Gouvernement estime que la compétence des Régions en matière d'aménagement du territoire ne peut avoir comme conséquence que la construction de tout bâtiment public serait rendue impossible, que cette compétence ne peut être exercée arbitrairement, que la décision de refuser le permis de bâtir pour l'établissement d'une base de missiles doit être « une décision motivée sur base de normes objectives » et lorsqu'il cite à titre d'exemple représentatif à cet égard, le refus d'installation pour des raisons de protection d'une zone verte, bref, si le Gouvernement a recours à toutes ces formulations, il veut, en fait, exprimer une seule et même idée à savoir que les Régions devront faire preuve de bon sens dans l'exercice de leur pouvoir en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme lorsque leur réglementation empiète sur « les activités au niveau national ou communautaire ».

L'erreur d'interprétation commise par l'Exécutif régional wallon en citant le passage concerné des travaux préparatoires à la loi spéciale n'est donc pas de conclure que la Région peut interdire l'emploi d'herbicides sur le domaine public en vue de la protection de la flore et de la faune — le Conseil d'Etat n'a par ailleurs jamais prétendu le contraire — mais bien d'ignorer totalement le fait qu'une telle interdiction est soumise au — et non exclue par — le principe de proportionnalité.

2.2. Si toutefois, dans un autre paragraphe de son « Rapport » (1), l'Exécutif régional wallon se réfère au principe de proportionnalité, c'est pour contester son applicabilité en la matière puisque la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature « ne permet pas aux pouvoirs publics d'invoquer la règle de proportionnalité pour se soustraire aux obligations qui leur sont imposées ».

Cette observation n'appelle qu'une brève réponse. Le principe de proportionnalité est un principe général du droit de coutume qui, par définition, n'est applicable que dans un domaine déterminé, qu'il soit sanctionné ou non dans le texte réglant cette matière. Il est indubitable que le Roi, dans l'exercice de son pouvoir exécutif, a toujours dû se conformer à cet impératif dans ses rapports avec des autorités publiques autres que l'Etat. Cette règle ne vise donc pas spécialement les Régions (et les Communautés) puisqu'elle est appliquée dans tous les cas où une décision d'une autorité publique interfère dans les matières qui relèvent d'une autre instance publique. Rappelons à ce propos que dans des rapports avec les Communautés et les Régions, l'Etat est lié par cet impératif.

2.3. Toujours dans le même « Rapport », le ministre compétent admet que les autorités gestionnaires du domaine public, ne sont pas tenues de respecter sans plus l'interdiction qui leur est imposée par l'arrêté. Elles ne pourront toutefois s'y soustraire que lorsqu'elles bénéficient d'une dérogation accordée en vertu de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ou en vertu de l'article 4 de l'arrêté (2).

Le Conseil d'Etat précise encore une fois que, hormis ces articles, il appartient à toute autorité publique autre que régionale, d'apprécier si, dans l'intérêt des matières qui lui sont attribuées, elle invoquera le principe de proportionnalité afin de se soustraire aux obligations qui lui sont imposées par la Région dans le cadre de la protection de la nature; le Conseil d'Etat tient à préciser également que l'opportunité de cet appel sera jugée par le pouvoir juridique. Dans aucun cas, il n'est du ressort de la Région de délibérer sur la mise en cause éventuelle par une des obligations précitées, d'une matière qui ne relève pas de son autorité. Si la Région ne dispose pas de ce pouvoir c'est précisément parce que cette matière ne lui a pas été attribuée, ce qui lui enlève toute autorité pour se prononcer à son égard.

III. Intitulé

Deux corrections peuvent être apportées à l'intitulé : d'une part le remplacement des termes juridiquement peu précis de « autorités publiques » et « organismes d'intérêt public » par la seule dénomination « personnes morales de droit public » et d'autre part une définition plus claire de l'objet du projet d'arrêté.

La rédaction suivante est proposée :

« Arrêté... portant des mesures visant à protéger la végétation sur les accotements gérés par des personnes morales de droit public. »

IV. Préambule

1. La première, deuxième, sixième et septième références du préambule devaient être supprimées.

2. A la lumière des observations formulées sous I au sujet du fondement légal, le troisième préambule devrait être omis. Conformément à l'interprétation exposée par le Conseil d'Etat sous I, il y a lieu de remplacer dans le quatrième préambule les termes « les articles 6 et 37 » par les termes « les articles 37 et 38 »; le cinquième préambule sera omis.

3. La référence à l'avis donné par le Conseil d'Etat ne doit pas mentionner la date.

4. En conclusion des observations formulées sous 2 : le projet ne sera proposé que le seul Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Renovation rurale et de la Conservation de la Nature.

V. Dispositif

Article 1^{er}

1. Ainsi que dans l'intitulé (voir ci-devant III), les termes « autorités publiques et organismes d'intérêt public » seront remplacés par les termes « personnes morales de droit public ».

2. Dans la mesure où le premier alinéa mentionne l'objet de l'arrêté, il n'a aucun caractère normatif et ne doit dès lors pas figurer dans un texte réglementaire. Il amplifie par ailleurs exagérément la matière réglementée par l'arrêté : il ne prescrit pas « les règles » à suivre par les autorités publiques et organismes d'intérêt public pour la gestion des accotements situés en Région flamande mais réglemente un point bien déterminé de cette gestion.

3. La formulation « accotements gérés par les autorités publiques et organismes d'intérêt public » peut causer des problèmes d'interprétation. La compétence exercée par les personnes morales de droit public sur les accotements des voiries et des cours d'eau est si peu étendue qu'il est difficile de prétendre qu'elles sont responsables de « la » gestion en l'espèce. Selon la loi du 28 décembre 1967 sur les cours d'eau non navigables, les droits que peuvent faire valoir les autorités publiques sur les berges de ces cours d'eau sont très limités (voir notamment l'article 6 de ladite loi).

Le membre compétent du cabinet a par ailleurs déclaré que le projet vise tous les accotements utilisés ou entretenus par des personnes morales de droit public sur quelque base que ce soit.

4. Afin de rencontrer toutes ces observations, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté est applicable aux accotements situés le long des voiries, des cours d'eau et des voies ferrées, dans la mesure où des personnes morales de droit public sont habilitées en vertu d'un droit quelconque de gestion, à effectuer les opérations réglementées par le présent arrêté.

Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par accotements « accotements et talus ».

Article 2

La première phrase de cet article interdit tout emploi de biocides sur les accotements. La deuxième phrase prévoit la possibilité de déroger à cette interdiction. Selon les déclarations du membre compétent du cabinet, cette disposition doit être interprétée dans ce sens que la personne morale de droit public gestionnaire de l'accotement est autorisée à ne pas respecter l'interdiction imposée lorsqu'elle juge nécessaire d'y déroger pour une des raisons énumérées dans la deuxième phrase, à savoir : « afin d'assurer le déblaiement des marquages routiers, autour des panneaux de signalisation, lors de l'aménagement d'accotements et pendant un an au maximum et pour des raisons urgentes de sécurité ».

Il est loisible aux Régions de prévoir des dérogations aux règles qu'elles ont fixées. Tout comme les règles elles-mêmes, ces exceptions doivent s'inscrire dans le cadre des compétences attribuées aux Régions. Ainsi la Région flamande est libre de prévoir des dérogations pour des raisons de protection de la nature ou pour des motifs qui sont liés directement à une matière qui relève de sa compétence, à une interdiction imposée elle aussi pour des motifs de protection de la nature. Mais il n'appartient pas à la Région flamande d'apprécier si, et dans quelle mesure, les exigences de la circulation et de la sécurité publique justifient ces dérogations. Conformément à l'avis L. 15.330/VR cité sous II, 1, il est du ressort de l'autorité chargée de la circulation et de la sécurité publique de se prononcer en la matière; cette appréciation se fera dans le respect du principe de proportionnalité qui, si besoin en est, sera soumise au contrôle de la justice (1).

La formulation de la seconde phrase de l'article 2 sera adaptée dans le sens de cette observation fondamentale.

Article 3

1. Ainsi qu'il a été précisé sous I, le terme « gazonné » doit être préféré au terme « herbeux ».

2. L'article stipule clairement la date limite fixée pour le début des opérations mais n'indique pas une date limite pour les terminer. Selon le membre compétent du cabinet, ceci pourrait avoir comme conséquence qu'un des objectifs poursuivis par le projet, à savoir la protection de la flore estivale, ne peut être que partiellement réalisé.

(1) Notamment au point 4.2.

(2) Voir le « Rapport », point 4.1 in fine et point 6.

(1) Voir également les commentaires sous II, 2.3.

Article 4

Le Conseil d'Etat ne peut que réitérer à ce propos la critique qu'il a déjà émise lors de la discussion de l'article 2 : les organes des Régions (Conseil, Exécutifs, Ministres...) ne peuvent accorder des dérogations que pour des motifs liés à la conservation de la nature ou qui concernent directement une des matières attribuées aux Régions : l'appréciation des dérogations accordées pour des raisons différentes est réservée à l'autorité compétente dans le domaine auquel appartient la raison invoquée pour justifier la dérogation; elle n'est, dès lors, pas tenue de solliciter l'autorisation d'un quelconque pouvoir régional si, dans l'intérêt de la matière qui lui est attribuée, elle décide de ne pas se conformer à des prescriptions du type de celles prévues à l'article 3 du projet; elle est, à cet égard, souveraine dans sa décision dont elle assume l'entière responsabilité dans le respect toutefois du principe de la proportionnalité, respect qui sera soumis, le cas échéant, à l'appréciation du juge.

Interprété dans ce sens, l'article 4 peut être maintenu dans sa structure actuelle. Il y aurait lieu toutefois à omettre « pour des raisons motivées » (l'adjectif n'ajoutant rien au prédicat qu'il suit) ces termes étant, par ailleurs superflus puisque toute délibération d'une autorité publique doit dûment être motivée. La référence aux « motifs » n'est justifiée que dans les seuls cas où le pouvoir public n'est autorisé à prendre des décisions que pour des motifs bien déterminés ou si les motifs qu'il croit pouvoir invoquer doivent être explicitement cités dans le texte (motivation imposée).

Article 5

Si les termes « machines adéquates » doivent être compris dans le sens que ces machines sont fonctionnellement adaptées à l'usage qui en sera fait, à savoir le fauchage, l'adjectif « adéquates » est superflu. Si, en revanche, à la lumière des précisions fournies par le membre compétent du cabinet, le terme « adéquates » doit être compris dans le sens que les machines ne peuvent d'une part endommager les racines des plantes à faucher et d'autre part ne peuvent entraver anormalement l'évacuation des herbes fauchées, ces exigences spécifiques seront mentionnées explicitement dans le texte même.

Article 6

Les raisons pour lesquelles il est inutile d'invoquer dans ce projet la loi du 29 mars 1962 portant organisation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ont été précisées sous I. Dans ce même contexte, il a été explicité pourquoi l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature constitue un fondement légal suffisant pour l'article 2 de l'arrêté en projet. Sous IV, 4, le Conseil d'Etat a démontré qu'une disposition au moins — et peut être même deux — de l'arrêté en projet trouvent leur fondement légal dans le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets.

En se basant sur ces observations, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante :

« Article 6. Les infractions au présent arrêté sont punies conformément aux articles 44 à 47 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. »

Article 7

Pour le même motif que celui invoqué pour la proposition, seul le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire, de la Rénovation rurale et de la Conservation de la Nature sera chargé de l'exécution de l'arrêté en projet.

La Chambre était composée de :

M. G. Baeteman, président;

MM. J. Nimmegeers, J. Borret, conseillers d'Etat;

MM. G. Van Hecke, F. De Kempeneer, assesseurs de la section de législation;

Mme S. Van Aelst, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. Hubregtsen, auditeur.

Le greffier,
S. Van Aelst.

Le président,
G. Baetman.

27 JUIN 1984. — Arrêté de l'Exécutif flamand

portant des mesures en vue de la conservation de la nature sur les accotements gérés par des personnes morales de droit public

L'Exécutif flamand :

Vu la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, notamment les articles 37 et 38;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la Conservation de la Nature (Chambre flamande);

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition du Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire, de la Rénovation rurale et de la Conservation de la Nature;

Après en avoir délibéré,

Arrête :

Article 1^{er}. Le présent arrêté s'applique aux accotements situés le long de la voirie, des cours d'eau et des voies ferrées, dans la mesure où des personnes morales de droit public sont habilitées, en vertu d'un droit quelconque de gestion, à effectuer les opérations réglementées par le présent arrêté.

Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par accotements : accotements et talus.

Art. 2. L'emploi de biocides sur les accotements est interdit.

Art. 3. Le fauchage des accotements gazonnés ne peut s'effectuer avant le 15 juin. Une deuxième fauchaison ne peut s'opérer qu'après le 15 septembre.

Les herbes fauchées doivent être évacuées dans les dix jours après le fauchage.

Art. 4. Le Ministre communautaire qui a la conservation de la nature dans ses attributions peut déroger aux dispositions de l'article 3.

Art. 5. Le fauchage, soit manuel, soit mécanique, doit s'effectuer sans que les parties souterraines des plantes et les plantes ligneuses soient abîmées.

Art. 6. Les infractions au présent arrêté sont punies conformément aux articles 44 et 47 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985.

Art. 8. Le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire, de la Rénovation rurale et de la Conservation de la Nature est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Bruxelles, le 27 juin 1984.

Le Président,
G. GEENS.

Le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire,
de la Rénovation rurale et de la Conservation de la Nature,
P. AKKERMANS.