

KONINKRIJK BELGIË
-----ROYAUME DE BELGIQUE
-----ADVIES 44.243/AV
VAN 10 APRIL 2008AVIS 44.243/AG
DU 10 AVRIL 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
-----DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 6 maart 2008, door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "houdende institutionele maatregelen" (*Parl. Doc. Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1*), heeft het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Président du Sénat, le 6 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours,^(*) sur une proposition de loi spéciale "portant des mesures institutionnelles" (*Doc. Parl. Sénat, 2007-08, n° 4-602/1*), a donné l'avis suivant:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours ouvrables est prorogé à quarante-cinq jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Voorafgaande opmerking

Verscheidene voorgestelde bepalingen nemen ten dele bestaande teksten over ⁽¹⁾.

Wegens de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, wordt geen opmerking gemaakt over de aldus overgenomen bepalingen.

Artikel 2

1. Luidens de toelichting bij het artikel strekt de wijziging ertoe rekening te houden met de definitie van radio-omroep, zoals die is aangenomen door het Grondwettelijk Hof, en waarvoor thans op grond van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽²⁾. Indien het bijgevolg niet de bedoeling is de huidige bevoegdheidsverdeling, zoals ze blijkt uit de tekst van de bijzondere wet en de rechtspraak van het Hof, te wijzigen, wordt de bijzondere wet op dat punt beter niet gewijzigd.

Indien, daarentegen, de bijzondere wetgever de bevoegdheidsverdeling beoogt te wijzigen, moet hij zulks doen op duidelijke en expliciete wijze ⁽³⁾.

2.1. Volgens het voorstel zouden de gemeenschappen bevoegd worden inzake "de media en de elektronische communicatie met een niet-vertrouwelijk karakter (...)". De twee elementen van de voorgestelde definitie roepen de volgende bedenkingen op.

⁽¹⁾ Zulks geldt bijvoorbeeld voor artikel 4, in zoverre het de bepaling overneemt van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen krachtens welke de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting "de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid" impliceert of voor artikel 8, in zoverre het de huidige tekst weergeeft van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van dezelfde bijzondere wet.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 12.

⁽³⁾ In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt alleen de huidige bevoegdheidsverdeling inzake telecommunicatienetwerken en -diensten expliciet bevestigd (*Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 12, laatste alinea). Blijft dus de vraag of er op het vlak van de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen (omroep) en de federale overheid (andere vormen van telecommunicatie) voor het overige iets wijzigt.

2.2. De courante betekenis van het begrip "media" ⁽⁴⁾ slaat ook op media die niet als omroep kunnen worden gekarakteriseerd, zoals bijvoorbeeld de geschreven pers ⁽⁵⁾.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt evenwel gewag gemaakt van "radio-omroep en televisie" en van "omroepdiensten". Luidens de toelichting is het de bedoeling dat de omschrijving van het begrip "omroep" wordt vervangen door het begrip "de media en de elektronische communicatie met een niet-vertrouwelijk karakter", terwijl voor het overige de bevoegdheid inzake telecommunicatienetwerken en -diensten ongewijzigd blijft ⁽⁶⁾.

Om de tekst beter te doen aansluiten bij de doelstelling die de indieners blijkens de toelichting voor ogen hebben en om niet de indruk te geven dat de bevoegdheid van de gemeenschappen terzake wordt verruimd, zou, in plaats van de term "de media", de omschrijving "de radio-omroep en de televisie" beter behouden blijven of kan de algemene term "de omroep" worden gebruikt.

⁽⁴⁾ Van Dale definieert "media" als "de middelen tot overdracht en verspreiding van kennis en informatie (radio, televisie, persorganen enz.)". Le Robert électronique definieert "les médias" als "l'ensemble des procédés de transmission massive de l'information".

⁽⁵⁾ In dat verband kan worden verwezen naar artikel 4, 6° bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens hetwelk de gemeenschappen bevoegd zijn inzake "de hulp aan de geschreven pers". Die bevoegdheid omvat niet de regelingsbevoegdheid inzake de geschreven pers als dusdanig, maar enkel de bevoegdheid om financiële steun te verlenen, teneinde de persvrijheid en het pluralisme in de geschreven pers te waarborgen (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 680).

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 12.

2.3. De definitie van "elektronische communicatie met een niet-vertrouwelijk karakter" heeft betrekking op Europese richtlijnen inzake elektronische communicatie ⁽⁷⁾ en op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de omzetting van die richtlijnen in het interne recht. In zijn arrest nr. 128/2005 van 13 juli 2005 oordeelde het Hof aangaande de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie het volgende:

"B.7.1. De verzoekende partij verwijt de decreetgever ook de radio- en de televisiediensten te hebben geregeld, in zoverre die diensten via een aan de radio-omroep en de televisie en aan de telecommunicatie gemeenschappelijke infrastructuur worden doorgegeven.

B.7.2. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de via die infrastructuur aangeboden radio-omroepdiensten, die ook de televisie omvatten, met inbegrip van de diensten die openbare informatiegegevens verstrekken die vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan bestemd zijn en geen vertrouwelijk karakter hebben, zelfs wanneer ze op individueel verzoek worden uitgezonden en ongeacht de techniek die voor het uitzenden ervan wordt gebruikt. Een dienst die geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie levert, valt daarentegen niet onder de radio-omroep.

B.7.3. Volgens artikel 28, § 4, van de gecoördineerde mediadecreten 1995, zoals toegevoegd bij het bestreden artikel 3, § 2, zijn de «radiodiensten» «particuliere radio-omroepen die zich met andere soorten van diensten richten tot het algemeen publiek of een deel ervan, of die hun programma's uitsluitend doorgeven via het internet».

Volgens artikel 42 van de gecoördineerde mediadecreten 1995, zoals vervangen bij het bestreden artikel 12, zijn de «televisiediensten» «particuliere

⁽⁷⁾ Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn); richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn); richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn); richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn); richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).

televisieomroepen die zich met andere soorten van diensten richten tot het publiek of een deel ervan».

B.7.4. Uit de definities opgenomen in artikel 2, 1°, 3° en 4°, van de gecoördineerde mediadecreten 1995 blijkt dat een radio- en een televisiedienst in hun hoedanigheid van «radio-omroep» en van «televisieomroep» enkel kunnen «omroepen» via «radio- of televisieprogramma's, of [...] andere soorten programma's, bestemd voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan» (artikel 2, 1°, van de gecoördineerde mediadecreten 1995, zoals gewijzigd bij het bestreden artikel 2). In de definitie van «omroepen» «zijn ook de programma's begrepen die op individueel verzoek worden uitgezonden, ongeacht de techniek die voor de uitzending wordt gebruikt, met inbegrip van de punt-tot-punt techniek, en het overdragen van programma's tussen ondernemingen met het oog op het doorgeven daarvan aan het publiek». Daarentegen zijn «diensten die geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie leveren» niet hieronder begrepen (dezelfde bepaling).

B.7.5. Die definitie beantwoordt aan de in B. 7.2 vermelde criteria.

Bijgevolg is de in de bestreden bepalingen neergelegde regeling van de radio- en televisiediensten niet in strijd met artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

In dit arrest stelt het Grondwettelijk Hof dus gelijk met omroep(diensten), de diensten die openbare informatiegegevens (omroepprogramma's) verstrekken die vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan bestemd zijn en geen vertrouwelijk karakter hebben, zelfs wanneer ze op individueel verzoek worden uitgezonden en ongeacht de techniek die voor het uitzenden ervan wordt gebruikt.

De term "elektronische communicatie met een niet-vertrouwelijk karakter", die in het voorstel wordt gebruikt, geeft die omschrijving op een te beknopte wijze weer. Naast het vereiste van het niet-vertrouwelijk karakter zijn er twee elementen in de definitie van het Grondwettelijk Hof die niet aan bod komen in de voorgestelde tekst. Enerzijds moet de betrokken dienst neerkomen op het *verstrekken* (uitzenden) van openbare informatiegegevens. Bovendien moeten de betrokken gegevens *voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan bestemd* zijn.

Dat die elementen wel degelijk van wezenlijk belang zijn, kan worden opgemaakt uit het arrest nr. 156/2002 van 6 november 2002, waarin het Hof oordeelde:

"B.4.4. Ook al is er als gevolg van de technische ontwikkeling sprake van een verregaande convergentie tussen radio-omroep en andere vormen van telecommunicatie, toch heeft de bijzondere wetgever als culturele aangelegenheid enkel de radio-omroep en de televisie aan de gemeenschappen toevertrouwd.

De radio-omroep, die de televisie omvat, kan van de andere soorten van telecommunicatie inzonderheid worden onderscheiden aan de hand van de volgende kenmerken :

- radio-omroep is een zaak van het uitzenden van radio- of televisie-programma's, bij wege van al dan niet gecodeerde signalen;
- een radio-omroepprogramma is, vanuit het oogpunt van degene die het uitzendt, bestemd voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan, en heeft geen vertrouwelijk karakter, zelfs wanneer op individueel verzoek wordt uitgezonden en ongeacht de techniek die voor de uitzending ervan wordt gebruikt, met inbegrip van de zogenaamde *point-to-point*-techniek die voorheen niet voor radio-omroep werd aangewend. Een dienst die geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie levert, valt daarentegen niet onder de radio-omroep".

Zo de auteurs van het voorstel het derhalve al wenselijk achten om de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof te integreren in de tekst van de bijzondere wet, kan beter worden aangesloten bij de bewoordingen van die rechtspraak, veeleer dan ze op een te beknopte en onvolledige wijze weer te geven.

3. Het voorstel reikt geen oplossing aan voor het probleem waarvan het Grondwettelijk Hof in zijn arresten herhaaldelijk melding heeft gemaakt, te weten dat "de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven (zijn) geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend" ⁽⁸⁾. Het Hof oordeelt dat samenwerking noodzakelijk is als het gaat om aan de radio-omroep en de televisie en aan de

⁽⁸⁾ Grw. H., nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.6.2; Grw. H., nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.2; Grw. H., nr. 163/2006, 8 november 2006, B.3.1.

telecommunicatie *gemeenschappelijke* elektronische transmissie-infrastructuur en -diensten ⁽⁹⁾.

Zo stelt het Hof: "Uit de technologische convergentie van de telecommunicatiesector en de audiovisuele sector, inzonderheid het gezamenlijke gebruik van bepaalde transmissie-infrastructuur, blijkt, bij behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling, de absolute noodzaak om te voorzien in samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen (...)" ⁽¹⁰⁾.

Het Hof wijst er bovendien op dat artikel 3, lid 4, van de kaderrichtlijn 2002/21/EG eist dat de Staat de samenwerking organiseert tussen de verschillende in dezen bevoegde overheden ⁽¹¹⁾.

Het laat zich niettemin aanzien dat het Hof van mening is dat deze samenwerking kan worden georganiseerd op een andere basis dan de samenwerkingsakkoorden waarvan sprake is in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽¹²⁾, waarbij men er gewoon voor zorgt dat de regeling in

⁽⁹⁾ Grw. H., nr. 132/2004, 14 juli 2004, eerste streepje van het dispositief; Grw. H., nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.1 en B.6.3; Grw. H., nr. 163/2006, 8 november 2006, B.4, B.8 en B.10. Cf. ook advies 41.915/3 van de Raad van State van 13 december 2006, waarin wordt opgemerkt dat de noodzaak tot samenwerking zich enkel stelt "ten aanzien van een infrastructuur die gebruikt wordt voor de transmissie van zowel de radio-omroep- en televisieprogramma's, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, als voor de andere elektronische communicatiediensten, waarvoor de federale overheid bevoegd is" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-07, nr. 1102/1, 18-19).

⁽¹⁰⁾ Zie Grw. H., nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.2; Grw. H., nr. 163/2006, 8 november 2006, B.3.1.

⁽¹¹⁾ Zie Grw. H., nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.2; Grw. H., nr. 163/2006, 8 november 2006, B.3.1.

⁽¹²⁾ Zie het samenwerkingsakkoord gesloten op 17 november 2006 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie.

gemeenschappelijk overleg tussen de bevoegde overheden tot stand komt ⁽¹³⁾. Deze andere vorm van samenwerking wordt evenwel niet anders gedefinieerd wat omwille van de rechtszekerheid nochtans aanbevolen is ⁽¹⁴⁾.

De indieners van het voorstel zullen moeten uitmaken of de verdeling op dat punt van de bevoegdheden op het gebied van omroep en telecommunicatie niet dient te worden geregeld om de vooropgestelde doelstellingen inzake coherentie en doeltreffendheid met meer zekerheid te bereiken.

Artikelen 3, 11, 12, 14, 15, 3°, en 32, § 3

1. De artikelen 3, 11, 12, 14 en 32, § 3, van het voorstel hebben betrekking op de verdeling van de bevoegdheden inzake wegverkeer en vervoer.

Hierbij dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

2.1. Het opdragen van sommige nieuwe bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen zal leiden tot een versnippering van deze bevoegdheden.

2.2. Inzake het recht dat van toepassing is op het rijbewijs zou een rol weggelegd zijn voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten:

⁽¹³⁾ Zie Grw. H., nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.7.1; Grw. H., nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.7; Grw. H., nr. 163/2006, 8 november 2006, B.12.

⁽¹⁴⁾ Zie in dat verband advies 42.495/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, verstrekt op 19 maart 2007 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Franse Gemeenschap van 2 juli 2007 tot vervanging van de artikelen 81 tot 83 en 90 tot 98 van het decreet van 27 februari 2003 betreffende de radio-omroep, vernietigd door het Arbitragehof op 8 november 2006, *Parl. St.*, P.C.F., 2006-07, nr. 409/1.

- de federale overheid zou bevoegd blijven "inzake het rijbewijs" ⁽¹⁵⁾, luidens de toelichting bij de bepaling met inbegrip van "het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen" ⁽¹⁶⁾;
- de gemeenschappen zouden bevoegd worden voor "de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen" ⁽¹⁷⁾;
- de gewesten zouden bevoegd zijn voor "de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van de examencentra" ⁽¹⁸⁾.

2.3. Artikel 6, § 1, XI, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, voorgesteld bij artikel 12 van het voorstel, strekt ertoe de bevoegdheid met betrekking tot het vaststellen van bepaalde regels inzake wegverkeer en de bevoegdheden met betrekking tot het toezicht op de naleving en het beteugelen ervan van elkaar te scheiden.

Het volgende wordt immers gesteld:

- krachtens de bepaling onder a), zoals ze wordt toegelicht in de commentaar bij het artikel ⁽¹⁹⁾, zou "het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen", worden overgedragen aan de

⁽¹⁵⁾ Artikel 4, 17°, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, *in fine*, voorgesteld bij artikel 3 van het voorstel. Zie hieronder in verband met deze formulering opmerking nr. 3.4.

⁽¹⁶⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 13.

⁽¹⁷⁾ Artikel 4, 17°, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, voorgesteld bij artikel 3 van het voorstel.

⁽¹⁸⁾ Artikel 6, § 1, XI, f), van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, voorgesteld bij artikel 12 van het voorstel.

⁽¹⁹⁾ *Loc.cit.*, 29. Zie hieronder in verband met deze kwestie opmerking nr. 5.4.

gewesten, terwijl de strafrechtelijke betegeling van de overtredingen ervan zou blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid⁽²⁰⁾;

- krachtens de bepaling onder a) zou het vaststellen van de snelheidsbeperkingen op de autosnelwegen tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren, doch krachtens de bepaling onder b) zou de administratieve betegeling van overtredingen waarbij de maximumsnelheid met niet meer dan 30 kilometer per uur wordt overschreden, worden overgedragen aan de gewesten⁽²¹⁾;
- krachtens de bepaling onder b) zou het vaststellen van de overtredingen van de eerste en tweede graad van de wetgeving betreffende het wegverkeer tot de bevoegdheid behoren van de federale overheid, terwijl de administratieve betegeling ervan zou worden overgedragen aan de gewesten⁽²²⁾;
- krachtens de bepaling onder e) zouden de technische voorschriften voor voertuigen in het wegverkeer onder de bevoegdheid blijven vallen van de federale overheid, terwijl het toezicht erop zou worden overgedragen aan de gewesten.

Deze discontinuïteit in de toewijzing van de bevoegdheden wordt eveneens gekenmerkt door het feit dat sommige ervan ten voordele zijn van de federale overheid⁽²³⁾ en andere ten voordele van de gewesten⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Het zou evenwel de bedoeling zijn dat geen enkele overheid overtredingen van de snelheidsbeperkingen "voor het overschrijden van de maximumsnelheid met niet meer dan 30 kilometer per uur" nog strafrechtelijk kan vervolgen. In verband met deze kwestie wordt verwezen naar de opmerkingen nr. 5.5. en 5.6.3, hieronder.

⁽²¹⁾ In verband met deze kwestie zie ook hieronder opmerking nr. 5.6.3.

⁽²²⁾ Zie ook de opmerking vermeld in de vorige voetnoot.

⁽²³⁾ Zie supra, het eerste streepje.

⁽²⁴⁾ Zie supra, de drie overige streepjes.

2.4. Zulke verdelingen dragen niet bij tot het bereiken van de beoogde homogenisering en coherentie waarvan in de toelichting bij het voorstel gewag wordt gemaakt ⁽²⁵⁾.

2.5. Bovendien bevat de toelichting bij het voorstel geen uitleg over het bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid waarvan sprake in e). In de artikelsgewijze bespreking staat gewoon dat "de specifieke technische voorschriften en eisen (...) op heden volledig (worden) bepaald in Europese regelgeving". Aangezien de mogelijkheid wordt overwogen om de aangelegenheid gedeeltelijk te regionaliseren, rijst de vraag of de omstandigheid dat de basisregels zullen voortvloeien uit het Europees recht geen reden is om die basisregels over te dragen aan de gewesten, waarbij de coherentie zou worden gewaarborgd door de verplichting om zich te richten naar de Europese bron van de regelgeving.

3.1. Artikel 3 van het voorstel (het voorgestelde artikel 4, 17°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) geeft aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

3.2. Volgens de toelichting, zou de aangelegenheid die door de voorgestelde bepaling aan de gemeenschappen wordt overgedragen, overeenstemmen met de "nadere regels voor het onderricht dat wordt gevolgd in voorbereiding van het examen" ⁽²⁶⁾. Die regels worden thans door de Koning vastgesteld ter uitvoering van artikel 23 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968. Uit de toelichting zou men kunnen opmaken dat enkel de bevoegdheid inzake het onderricht wordt overgedragen en niet de bevoegdheid inzake het (theoretisch en praktisch) examen ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ *Loc. cit.*, inzonderheid 2 en 3.

⁽²⁶⁾ *Loc. cit.*, 13.

⁽²⁷⁾ Artikel 23, § 1, 2° en 4°, van deze wet machtigt de Koning immers om het praktisch resp. theoretisch examen in te richten en machtigt Hem tevens om de nadere regelen inzake de scholing resp. het onderricht te bepalen.

Even verder in de toelichting wordt echter gesteld dat "het bepalen van de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen" een federale bevoegdheid blijft, terwijl "de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan" een gemeenschapsbevoegdheid zou worden. Uit het woord "nagegaan" ("vérifier") zou men kunnen opmaken dat ook het theoretisch en praktisch examen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen zou behoren. Dat is alleszins de interpretatie die strookt met de voorgestelde tekst, die "de reglementering inzake de scholing en examens" met het oog op het behalen van het rijbewijs overdraagt aan de gemeenschappen⁽²⁸⁾.

Het verdient dan ook aanbeveling dat de wetgever duidelijk zou bevestigen dat de bevoegdheid die thans overeenstemt met de uitvoeringsbepalingen van artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, aan de gemeenschappen wordt overgedragen. Het dispositief zou zo moeten worden opgesteld dat die bedoeling duidelijk tot uiting komt en dit, niet door te verwijzen naar de teksten waarin die kwesties thans worden geregeld, maar door te vermelden wat ze behelzen; eventueel kan in de parlementaire bespreking worden gepreciseerd welke bepalingen van de betrokken uitvoeringsbesluiten precies worden bedoeld.

Tevens zou moeten worden verduidelijkt of de bevoegdheid van de gemeenschappen zich ook uitstrekt tot de volgende gevallen:

- het geneeskundig onderzoek, bedoeld in artikel 23, § 1, 3°, van dezelfde wet;
- de onderzoeken en examens, bedoeld in de artikelen 23, § 1, 1°, en 38, § 3, van dezelfde wet;
- de gevallen van vrijstelling van de examens, bedoeld in artikel 23, § 2, van dezelfde wet.

3.3. Ook de bevoegdheid inzake de "organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen" wordt overgedragen aan de gemeenschappen. In de toelichting wordt

⁽²⁸⁾ Zie hieronder opmerking nr. 3.4.

niet verduidelijkt wat hiermee precies wordt bedoeld. Op het eerste gezicht lijkt deze aangelegenheid overeen te stemmen met de regels die de Koning vaststelt in uitvoering van artikel 23, § 3, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968. Die wetsbepaling machtigt de Koning om "de voorwaarden (te bepalen) waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt".

Indien dit ook beantwoordt aan de bedoeling van de wetgever, zou dit beter door hem worden bevestigd. Eventueel kan in de parlementaire bespreking worden gepreciseerd welke bepalingen van de betrokken uitvoeringsbesluiten precies worden bedoeld.

3.4. De aan de federale overheid toegewezen bevoegdheid "inzake het rijbewijs" is erg algemeen en vaag geformuleerd. Strikt beschouwd is ook het volgen van scholing en onderricht en het afleggen van een theoretisch en praktisch examen één van de voorwaarden voor de afgifte van een rijbewijs⁽²⁹⁾.

Zo bevatten de koninklijke besluiten van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B bepalingen met betrekking tot de scholing, de examens en de rij scholen, waarvoor de voorgestelde bepaling juist de gemeenschappen bevoegd maakt.

De toevoeging van de woorden "met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs" is dan ook, op het eerste gezicht, zinloos en leidt enkel tot verwarring omtrent de omvang van de bevoegdheidsoverdracht. Het spreekt vanzelf dat, wanneer de specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rij scholen aan de gemeenschappen worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitreiken van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

De wetgever zou duidelijk moeten bepalen wat met de woorden "met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs" wordt bedoeld. In de

⁽²⁹⁾ Zie immers de inleidende bepaling van artikel 23, § 1, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968.

bespreking van de bepaling staat: "Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft (...) een federale bevoegdheid" ⁽³⁰⁾. Die precisering zou voor alle zekerheid in het dispositief moeten komen, om die aangelegenheid te onderscheiden van "de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie" waarvan de overdracht aan de gemeenschappen wordt overwogen in het voorgestelde artikel 4, 17° ⁽³¹⁾.

Daarenboven zou kunnen worden gepreciseerd, bijvoorbeeld in het kader van de parlementaire voorbereiding, welke onderdelen van de bestaande regelgeving na de bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen nog tot de federale residuaire bevoegdheid blijven behoren.

Er zal ook moeten worden beslist of de kwesties die verband houden met de vrijstellingen van examen bepaald in de artikelen 27 tot 30 van het voormelde koninklijk besluit van 23 maart 1998, of met de organisatie van opleidingen en examens na het verval van het recht tot sturen bepaald in artikel 38 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968, tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Een soortgelijke beslissing zou moeten worden genomen over de lessen vermeld in artikel 23*bis* van diezelfde gecoördineerde wet.

3.5. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zal de voorgestelde bevoegdheidsoverdracht tot gevolg hebben dat de gemeenschappen geen dwingende maatregelen kunnen nemen ten aanzien van (kandidaat-)bestuurders van motorvoertuigen of van rijsscholen. Dat vormt op zich beschouwd geen bezwaar voor de werkzaamheid van de betrokken regelingen, aangezien het rijbewijs enkel wordt afgegeven aan de personen die voldoen aan de voorwaarden die voortaan ook ten dele door de gemeenschappen zullen worden vastgesteld. Voor wat betreft de rijsscholen is de bestaande regeling gebaseerd op erkenningsvoorwaarden, waarin op zich beschouwd ook geen dwingend element voorkomt.

⁽³⁰⁾ *Loc. cit.*, 13.

⁽³¹⁾ Zie opmerking nr. 3.2 hierboven.

Dat neemt niet weg dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad inzake culturele aangelegenheden enkel bevoegd zijn ten aanzien van de instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ⁽³²⁾. Dat betekent dat rijscholen die op grond van dat criterium niet tot de ene of de andere gemeenschap kunnen worden gerekend, onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid vallen. De federale overheid zal met andere woorden bevoegd blijven, ook na de voorgestelde bevoegdheidsoverdracht, voor wat betreft de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van rijscholen die op grond van hun activiteiten niet als uitsluitend Nederlandstalig of Franstalig kunnen worden beschouwd.

4.1. Artikel 11 van het voorstel (voorgesteld artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 11°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) geeft aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

4.2. De term "algemeen reglement" in het voorgestelde punt 10° verwijst blijkens de toelichting bij het voorstel naar het koninklijk besluit van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk en naar het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Artikel 127, § 2, van de Grondwet.

⁽³³⁾ *Loc. cit.*, 28. Zie over de notie "algemene politie" ook Grw. H., nr. 68/96, 28 november 1996; nr. 91/2000, 13 juli 2000; alsook RvS 30 juni 1998, nr. 74.842, Belgische Staat; 3 februari 2004, nr. 127.700, Belgische Staat.

Er bestaan ook bijzondere reglementen ⁽³⁴⁾ voor de verscheidene scheepvaartwegen ⁽³⁵⁾, maar die behoren reeds tot de bevoegdheid van de gewesten ⁽³⁶⁾. Om verwarring te vermijden, kan de wetgever daarom overwegen om het voorgestelde punt 10° kortweg te formuleren als "de politie over het verkeer op waterwegen".

4.3. Naar aanleiding van het voorgestelde punt 10° moet de aandacht gevestigd worden op het huidige artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de betrokkenheid van de gewestregeringen oplegt voor "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (...)". De vraag is of deze bepaling niet moet worden aangepast, nu een deel van de betrokken regelgeving aan de gewesten wordt overgedragen.

4.4. De toelichting bij het voorstel preciseert de rechtsnormen waarvoor de bevoegdheid wordt overgedragen, maar voegt er aan toe dat deze bevoegdheidsoverdracht geen betrekking heeft op "de bevoegdheid van scheepvaartpolitie en douane op de binnenwateren". Deze opmerking valt echter moeilijk te rijmen met de tekst van het voorgestelde punt 10°, die de gewesten bevoegd maakt voor het algemeen reglement over het verkeer op waterwegen. Deze onduidelijkheid moet worden weggewerkt.

5.1. Artikel 12 van het voorstel (voorgesteld artikel 6, § 1, XI, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) geeft aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

5.2. Aangezien artikel 6, § 1, X, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 reeds betrekking heeft op de bevoegdheden inzake openbare werken

⁽³⁴⁾ In het arrest nr. 74.842 van de Raad van State van 30 juni 1998 wordt gewag gemaakt van "bijzondere administratieve politie", vs. de "algemene administratieve politie" (waarvoor de federale overheid thans nog bevoegd is).

⁽³⁵⁾ Koninklijk besluit van 7 september 1950 houdende bijzondere reglementen van sommige scheepvaartwegen. Zie ook het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen.

⁽³⁶⁾ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde.

en vervoer, waaronder "de wegen en hun aanhorigheden" ⁽³⁷⁾ en "het juridisch stelsel van de land- en waterwegen" ⁽³⁸⁾, zouden de ontworpen bepalingen wellicht beter in het bestaande punt X worden opgenomen ⁽³⁹⁾. Eventueel zou men het opschrift ervan kunnen aanpassen tot "openbare werken en mobiliteit".

5.3. In sommige bevoegdheidsverdelende bepalingen vervat in het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, wordt verwezen naar begrippen die alleen nader kunnen worden bepaald via een kwalificatie door de overheid. Dat is het geval met het begrip "autosnelweg" dat wordt gebruikt in a) en met de indeling van de overtredingen in graden, welke indeling een criterium vormt voor de bevoegdheidsverdeling in b).

Het begrip "autosnelweg" wordt niet gedefinieerd in de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen. In artikel 1 ervan staat alleen dat die wet van toepassing is op "de openbare wegen die de Koning bij de categorie autosnelwegen indeelt". De definitie van "autosnelweg" in artikel 1, j), van het verdrag inzake het wegverkeer, gedaan te Wenen op 8 november 1968, is evenmin voldoende nauwkeurig om, als zodanig, als bevoegdheidsverdelende regel te worden gebruikt. De indeling van een weg als autosnelweg hangt in dat verdrag immers onder meer af van het feit of die weg "speciaal als autosnelweg is aangeduid" ⁽⁴⁰⁾, wat ook een indeling geval voor geval door de bevoegde overheid inhoudt. Via koninklijke besluiten

⁽³⁷⁾ Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°.

⁽³⁸⁾ Artikel 6, § 1, X, 2° *bis*.

⁽³⁹⁾ In elk geval is het niet duidelijk waarom het opschrift van het nieuwe punt XI "verkeersveiligheidsbeleid" heet, veeleer dan "verkeersbeleid". De notie "verkeersveiligheidsbeleid" lijkt immers bij uitstek te verwijzen naar het aspect "veiligheid" terwijl het begrip "verkeersbeleid" veel ruimer is. De aangelegenheden die in a) tot f) worden opgesomd zijn alleszins niet strikt beperkt tot dat aspect "veiligheid". Wanneer het de bedoeling zou zijn om voor elk van die aangelegenheden enkel de aspecten over te dragen die strikt beschouwd betrekking hebben op de verkeersveiligheid, zou dat tot een onduidelijke bevoegdheidsverdeling leiden. Men kan aannemen dat de ultieme doelstelling van een verkeersbeleid neerkomt op het waarborgen van de veiligheid van de weggebruikers, maar die doelstelling hoeft niet vertolkt te worden in de voorgestelde bepaling. Anderzijds zou in de Nederlandse tekst gepreciseerd moeten worden dat de bevoegdheidsoverdracht beperkt is tot het wegverkeer.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 1, j, punt iii), van het voormelde Verdrag van Wenen.

worden openbare wegen dus elk afzonderlijk bij de categorie "autosnelwegen" ingedeeld ⁽⁴¹⁾.

In verband met de "overtredingen van de eerste of tweede graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer", waarvoor het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, b), bepaalt dat het "opleggen en uitvoeren van administratieve sancties" tot de bevoegdheid van de gewesten zal behoren, wordt in artikel 29 van de voormelde gecoördineerde wet van 16 maart 1968 niet nauwkeurig gedefinieerd welke criteria voor die indeling in graden gelden. Er zijn weliswaar zulke criteria vastgelegd, maar die zijn zo algemeen verwoord dat het uiteindelijk aan de Koning, daartoe gemachtigd, staat om de indeling op te maken. De overtredingen van de eerste graad vormen een residuaire categorie die alle overtredingen bevat die de Koning niet heeft aangewezen als overtredingen van de tweede, derde of vierde graad ⁽⁴²⁾. De overtredingen van de tweede graad zijn onder meer die welke "de veiligheid van personen onrechtstreeks in gevaar brengen" ⁽⁴³⁾, terwijl die van de derde graad onder meer de overtredingen zijn "die de veiligheid van personen rechtstreeks in gevaar brengen" ⁽⁴⁴⁾.

Tegen die manier van werken zijn er twee bezwaren.

Enerzijds mag er niet van uit worden gegaan dat de kwalificaties en classificaties waarmee thans gewerkt wordt onveranderlijk vastliggen voor de toekomst; anderzijds kan de definitie van een bevoegdheidsverdelende regel niet afhangen van de kwalificatie die een overheid bezigt, aangezien het net die bevoegdheidsverdelende regel is op basis waarvan de bevoegde overheid kan worden bepaald.

⁽⁴¹⁾ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 4 juni 1958 tot indeling van de openbare weg Brussel-Melsbroek bij de categorie der autosnelwegen.

⁽⁴²⁾ Artikel 29, § 2, van de voormelde gecoördineerde wet.

⁽⁴³⁾ Artikel 29, § 1, derde lid, van de voormelde gecoördineerde wet.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 29, § 1, tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wet.

Het dispositief moet dan ook aldus worden herzien dat de inhoud kan worden nagegaan van de aangelegenheden die daarbij aan de gewesten worden opgedragen. In dit verband kan evenwel een onderscheid worden gemaakt tussen beide gevallen.

In verband met het begrip "autosnelweg", waarover in de praktijk wellicht slechts beperkte moeilijkheden zullen rijzen, gelet op inzonderheid het feit dat artikel 6, § 3*bis*, 2°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet in een overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid over "de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegen(...)net"⁽⁴⁵⁾, dient in het dispositief gepreciseerd te worden wat onder "autosnelweg" moet worden verstaan. De bijzondere wet zou kunnen verwijzen naar de definitie vervat in artikel 1, j), van het voornoemde Verdrag van Wenen. Immers, zoals hiervoren uiteengezet is, wordt in punt iii) van die bepaling de juridische regeling van de autosnelwegen weliswaar afhankelijk gesteld van een kwalificatie naar luid waarvan de weg "door verkeersborden speciaal als autosnelweg is aangeduid", maar bevatten de overige punten van de definitie enkele criteria die dienen als inspiratiebron voor die kwalificatie. Volgens die bepaling, en inzonderheid de punten i) en ii) ervan, heeft de uitdrukking "autosnelweg" immers de volgende betekenis:

"een openbare weg die speciaal is ontworpen en aangelegd voor het verkeer met motorvoertuigen en waarop aanpalende eigendommen geen uitweg hebben en die:

i) behalve op bepaalde plaatsen of tijdelijk, is voorzien van gescheiden rijbanen voor de beide verkeersrichtingen, welke rijbanen van elkaar gescheiden zijn hetzij door een berm die niet voor het verkeer is bestemd, hetzij bij uitzondering op andere wijzen;

ii) geen andere openbare weg, spoor- of tramweg of pad voor voetgangers op hetzelfde niveau kruist;

[...]".

⁽⁴⁵⁾ Een dergelijk overleg volstaat niet voor het regelen van de voorliggende moeilijkheid. Niet alleen wordt niet uitdrukkelijk bepaald dat het overleg betrekking dient te hebben op de classificatie van de autosnelwegen, maar er kan evenmin uitgesloten worden dat een dergelijk overleg niets oplevert. In elk geval kan een overlegregeling op zich de inhoud van een bevoegdheid niet bepalen. Ten slotte is het voor het overleg zelf een goede zaak als aan de hand van duidelijke criteria kan worden bepaald waarover dat overleg handelt.

Het bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid wat de "autosnelwegen" betreft, zou kunnen worden geformuleerd door gewag te maken van die definitie, ook al zou het overeenkomstig punt iii) van die bepaling nog steeds aan de federale overheid staan om die wegen speciaal als autosnelwegen aan te duiden, overeenkomstig hetgeen thans bepaald wordt in artikel 1 van de voormelde wet van 12 juli 1956. Met andere woorden, op het stuk van de bevoegdheidsverdelende regels zou artikel 1, j, i) en ii), van het Verdrag van Wenen volstaan, maar vanuit materieelrechtelijk oogpunt zou de verrichting tot kwalificatie als autosnelweg die vereist is krachtens punt iii) van die bepaling verplicht blijven.

Voor de classificatie van de overtredingen in graden lijkt er daarentegen geen andere oplossing mogelijk dan de criteria ervan te preciseren in het dispositief. Hoe dan ook is het niet raadzaam dat een bevoegdheidsverdelende regel verwijst naar een materieelrechtelijke wetgeving die van toepassing is op het ogenblik waarop die regel wordt aangenomen, aangezien dergelijke wetgeving in de toekomst gewijzigd of zelfs opgeheven kan worden.

5.4. Het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, a), voorziet in de overdracht naar de gewesten van:

"onverminderd b), het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen".

Gelet op artikel 11 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, welk artikel bij het voorstel niet gewijzigd wordt, zouden de decreten van de gewesten "de niet-naleving van (die bepaling) strafbaar (kunnen) stellen". Het loutere feit dat bij de onderzochte bepaling alleen "het bepalen" van de snelheidsbeperkingen in kwestie overgedragen wordt, is onvoldoende om de toepassing van het voornoemde artikel 11 met zekerheid uit te sluiten.

Uit de toelichting bij het artikel blijkt evenwel impliciet dat het wel degelijk de bedoeling is de strafrechtelijke bevoegdheid ter zake bij de federale overheid te laten. In die toelichting wordt immers het volgende uiteengezet:

.../...

"De opbrengst van penale boeten tengevolge van overtredingen van de gewestelijke bepaalde snelheidsbeperkingen blijft federaal" ⁽⁴⁶⁾.

Het dispositief dient in die zin te worden aangepast.

5.5. Het begrip "snelheidsbeperkingen" waarvan sprake is in het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, a), is niet volledig duidelijk.

Uit artikel 29, § 3, van de voormelde gecoördineerde wet van 16 maart 1968, zoals dat artikel gewijzigd is bij artikel 7 van de wet van 20 juli 2005, in werking getreden op 31 maart 2006 ⁽⁴⁷⁾, blijkt weliswaar dat "het overschrijden van de toegelaten maximumsnelheid bepaald in de reglementen uitgevaardigd op grond van (die) gecoördineerde wetten" valt onder een bijzondere strafregeling die losstaat van de onderverdeling van de overtredingen in graden, zoals die uiteengezet is in de paragrafen 1, *1bis* en 2 van datzelfde artikel 29 ⁽⁴⁸⁾.

Zulks neemt evenwel niet weg dat sommige van de overtredingen opgesomd in het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer betrekking hebben op uit het oogpunt van de snelheid onaangepast rijgedrag ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ *Loc. cit.*, 29. Wanneer in die toelichting sprake is van "overtredingen van gewestelijk bepaalde snelheidsbeperkingen" gaat het alleen om snelheidsovertredingen die niet op autosnelwegen zijn begaan.

⁽⁴⁷⁾ Artikelen 7 en 32 van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer; koninklijk besluit van 22 maart 2006 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer.

⁽⁴⁸⁾ Zie in die zin de toelichting bij het artikel, *loc. cit.*, 31.

⁽⁴⁹⁾ Zo bijvoorbeeld:
- zijn, krachtens artikel 2, 4°, van dat koninklijk besluit, "overtredingen van de tweede graad (...)" gevallen van niet-naleving van de regels vervat in de

Er kan worden uitgegaan van het feit dat de "snelheidsbeperkingen" waarvan sprake is in het voorgestelde a), die snelheidsbeperkingen zijn die nauwkeurig aangegeven zijn, zoals bijvoorbeeld in artikel 11 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, door verwijzing naar een getal, in kilometer per uur, dat niet mag worden overschreden. De verwijzing, in b) van dezelfde bepaling, naar "het overschrijden van de maximumsnelheid met niet meer dan 30 kilometer per uur" bevestigt die interpretatie.

Zulks zou het best bevestigd worden door de wetgever, op zijn minst in de parlementaire voorbereiding.

5.6.1. Het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, b), geeft aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

5.6.2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen b) wordt gewag gemaakt van "administratieve sancties", terwijl in de Franse tekst de woorden "amendes administratives" worden vermeld. Aangezien administratieve geldboeten een enger begrip vormen dan administratieve sancties, zal de wetgever hetzij in de Nederlandse tekst "administratieve geldboeten" moeten schrijven, hetzij in de Franse tekst "sanctions administratives".

5.6.3. In het voorgestelde b) wordt bepaald dat

artikelen 10.1.1° en 10.1.3°, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, naar luid waarvan "(e)lke bestuurder ... zijn snelheid (moet) regelen zoals vereist wegens de aanwezigheid van andere weggebruikers, in 't bijzonder de meest kwetsbaren, de weersomstandigheden, de plaatsgesteldheid, haar belemmering, de verkeersdichtheid, het zicht, de staat van de weg, de staat en de lading van zijn voertuig (en) zijn snelheid ... geen oorzaak (mag) zijn van ongevallen, noch het verkeer hinderen";

- zijn, krachtens artikel 4, 7°, van hetzelfde koninklijk besluit van 30 september 2005, "overtredingen van de vierde graad (...)" gevallen van niet-naleving van de regels vervat in de artikelen 21.6.4°, 22.2 en 50 van het voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975, naar luid waarvan "(b)ehoudens speciale toelating van de wettelijke gemachtigde overheid (alle snelheids- en sportwedstrijden, inzonderheid snelheids-, regelmatigheids- of behendigheidsritten of -wedstrijden) verboden (zijn) op de openbare weg".

.../...

"overtredingen van de eerste of tweede graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer of (...) het overschrijden van de maximumsnelheid met niet meer dan 30 kilometer per uur (...) niet langer aan een strafsancie onderhevig zijn".

Uit de beginwoorden van de onderzochte bepaling, "in afwijking van artikel 11 van deze wet", zoals ze verduidelijkt worden in de toelichting bij het artikel ⁽⁵⁰⁾, blijkt dat het de bedoeling is om een strafrechtelijke beteugeling van die overtredingen op welk bevoegdheidsniveau ook niet meer mogelijk te maken en dat de bevoegdheid van de gewesten ter zake dan ook beperkt is tot een administratieve bestraffing ⁽⁵¹⁾.

Het komt niet toe aan de bijzondere wetgever om te bepalen dat eender welke overheid een bepaalde materiële rechtsregel niet langer mag handhaven of uitvaardigen. Een dergelijke bepaling van materieel recht is geen bevoegdheidsverdelende regel en is niet op haar plaats in een bijzondere meerderheidswet. De federale wetgever ontleent aan de Grondwet zijn bevoegdheid om de niet-naleving van de regels die hij binnen zijn bevoegdheid uitvaardigt strafbaar te stellen. De woorden ", waarbij deze overtredingen niet langer aan een strafsancie onderhevig zijn" moeten derhalve worden weggelaten uit het voorstel, alsook de woorden "in afwijking van artikel 11 van deze wet,".

Het zou nog beter zijn om in het dispositief melding te maken van de andere doelstelling die de indieners van het voorstel nastreven, als die door de wetgever gedeeld wordt. Die doelstelling is in feite tweeledig:

- ten eerste, aan de gewesten een bevoegdheid opdragen voor de bestraffing van bepaalde overtredingen voor het regelen waarvan het gewest niet in hoofdzaak bevoegd is;

⁽⁵⁰⁾ *Loc. cit.*, 29 tot 31.

⁽⁵¹⁾ Zie de toelichting bij het artikel, *loc. cit.*, 30.

- ten tweede, deze bevoegdheid tot bestraffen beperken tot het invoeren van een regeling van administratieve straffen of geldboeten, met uitzondering van strafrechtelijke straffen.

Die tweeledigheid zou beter uit de tekst naar voren moeten komen.

Hoe dan ook, naast hetgeen zopas uiteengezet is in verband met de woorden "in afwijking van artikel 11 van deze wet" ⁽⁵²⁾, die vooraan in het voorgestelde b) voorkomen, moet worden vastgesteld dat ze ongeschikt zijn om het doel dat werkelijk nagestreefd wordt weer te geven. Immers:

- artikel 11 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft geen betrekking op administratieve straffen, aangezien de bevoegdheid van de gewesten ter zake rechtstreeks voortvloeit uit de bepalingen waarbij hen materiële bevoegdheden worden opgedragen ⁽⁵³⁾; de formulering die in b) wordt voorgesteld, lijkt te elliptisch doordat daarin op niet echt geslaagde wijze wordt uitgedrukt dat, in afwijking van de strafrechtelijke bevoegdheid waarin inzonderheid ten voordele van de gewesten is voorzien bij artikel 11 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, die bevoegdheid hun niet toegekend is voor de overtredingen vermeld in b) en dat hun bevoegdheid tot het opleggen van straffen beperkt is tot die van het instellen van administratieve geldboeten of straffen;
- artikel 11 voorziet in een accessoire bevoegdheid aangezien het de mogelijkheid biedt dat de deelentiteiten de niet-naleving van de bepalingen die ze uitvaardigen strafbaar stellen, wat bijlange niet het geval zal zijn voor alle overtredingen waarvan sprake is in het onderzochte b).

⁽⁵²⁾ De afwijking die in artikel 11 uitgedrukt wordt, doet hoe dan ook een probleem rijzen doordat aldus niet gepreciseerd wordt van welke bepalingen van dat artikel aldus afgeweken wordt. Zo is het twijfelachtig of het in de bedoeling zou liggen van de wetgever om ook af te wijken van artikel 11, derde lid, 1° en (zeker) 2°: ook in een systeem van administratieve sancties of geldboeten is het noodzakelijk de bewijskracht van processen-verbaal te regelen en om te bepalen welke ambtenaren de overtredingen kunnen vaststellen, al dan niet in de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie.

⁽⁵³⁾ In de toelichting bij het artikel wordt dezelfde opmerking gemaakt (*loc. cit.*, 30).

Het schrappen van de woorden "in afwijking van artikel 11 van deze wet" en van de woorden "waarbij deze overtredingen niet langer aan een strafsanctie onderhevig zijn" en de gewenste invoeging van de uitdrukkelijke precisering dat de bevoegdheid van de gewesten voor het opleggen van straffen voor de overtredingen vermeld in b) beperkt is tot het bepalen van administratieve straffen of geldboeten, zouden tot gevolg hebben dat het de federale wetgever zou zijn die bevoegd is om een strafrechtelijke straf te stellen op die overtredingen, met inbegrip van de overtredingen die vermeld zijn in b) en betrekking hebben op een regeling die door de gewesten is opgesteld ⁽⁵⁴⁾.

De bijzondere wetgever dient na te gaan of zulks wel zijn bedoeling is, in welk geval artikel 32, § 3, van het voorstel geen reden van bestaan meer zou hebben ⁽⁵⁵⁾.

Wil de federale wetgever bovendien de bedoeling waarmaken die weergegeven wordt in de toelichting bij het voorstel, namelijk de in onderdeel b) genoemde overtredingen uit het strafrecht halen, dat moet hij dat doen door, bij gewone meerderheid, de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 te wijzigen. Het kan evenwel niet worden uitgesloten dat de wetgever hierop later terugkomt.

Indien het de bedoeling zou zijn om ten aanzien van de gewesten te waarborgen dat er op federaal niveau geen strafrechtelijke sancties zouden worden uitgevaardigd ten aanzien van de betrokken overtredingen, zou dit door middel van een grondwetsherziening moeten worden bepaald.

5.6.4. De strekking van de geplande depenalisering van de overtredingen van de eerste en de twee graad behoort gepreciseerd te worden.

⁽⁵⁴⁾ Blijkbaar zou het, bij de huidige stand van de voorliggende teksten, gaan om "het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen" (zie hierboven, opmerking nr. 2.3, eerste streepje).

⁽⁵⁵⁾ Hierbij wordt evenwel verwezen naar opmerking nr. 7, verderop in dit advies.

Luidens artikel 29, § 2, eerste lid, van de voornoemde gecoördineerde wet van 16 maart 1968 worden overtredingen van de eerste graad gedefinieerd als volgt:

"De andere overtredingen van de reglementen uitgevaardigd op grond van deze gecoördineerde wetten zijn overtredingen van de eerste graad (...)".

De betrokken overtredingen zijn dus alle overtredingen van de koninklijke besluiten die vastgesteld zijn ter uitvoering van de voornoemde gecoördineerde wet van 16 maart 1968, die door de Koning niet gekwalificeerd zijn als overtreding van de derde of de vierde graad ter uitvoering van artikel 29, § 1, en met inachtneming van artikel 29, § 1*bis*, van die wet.

Het gaat niet enkel om de overtredingen die niet ingedeeld zijn als overtredingen van de derde of de vierde graad en die genoemd worden in het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, maar ook om de overtredingen die onder meer het gevolg zijn van het niet in acht nemen van de volgende koninklijke besluiten:

- het koninklijk besluit van 8 januari 1996 tot regeling van de inschrijving van de commerciële platen voor motorvoertuigen en aanhangwagens;
- het koninklijk besluit van 28 november 1997 houdende de reglementering van de organisatie van sportwedstrijden of sportcompetities voor auto's die geheel of gedeeltelijk op de openbare weg plaatshebben;
- het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs;
- het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen;
- het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B;

.../...

- het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C, C+E, D, D+E en de subcategorieën C1, C1+E, D1, D1+E.

5.7. Het voorgestelde artikel 6, § 1, XI, c), van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt, wat de verkeersveiligheid betreft, onder meer de overdracht naar de gewesten in het vooruitzicht van "het toezicht met betrekking tot de aanvullende reglementen op de wegen", onder voorbehoud van enkele uitzonderingen voor aangelegenheden die federaal zijn gebleven en die limitatief worden opgesomd.

Volgens de toelichting bij deze bepaling is deze overdracht inzonderheid bedoeld om te zorgen voor meer duidelijkheid met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling inzake aanvullende reglementen:

"In 2004 heeft het Grondwettelijk Hof reeds bepaald dat de federale overheid niet exclusief bevoegd is. In de praktijk is het evenwel niet duidelijk hoe ver de gewestelijke bevoegdheid thans reikt. Daarom is deze bepaling nuttig om klaarheid te scheppen inzake het toezicht op de aanvullende reglementen ⁽⁵⁶⁾".

Ook al kan diezelfde toelichting de indruk wekken dat de hele wetgeving betreffende de aanvullende reglementen geregionaliseerd wordt ⁽⁵⁷⁾, in de voorliggende regeling wordt alleen het toezicht op die reglementen overgedragen, met uitzondering van de reglementen uitgevaardigd met betrekking tot de aangelegenheden die worden opgesomd.

Er behoort te worden nagegaan of deze overdracht past in de algemene opvatting die blijkt uit de geldende bevoegdheidsverdelende regels, inzonderheid met betrekking tot het toezicht.

⁽⁵⁶⁾ *Loc. cit.*, 31.

⁽⁵⁷⁾ In de toelichting staat immers het volgende:
"(...) de gewesten (kunnen) het toezicht overnemen en de regels voor het aannemen van aanvullende reglementen door de gemeenten bepalen" (*ibid*).

Over de kwestie van de verdeling van de bevoegdheden inzake aanvullende reglementen, heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in een recent advies, onder meer op basis van een onderzoek van arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof d.d. 3 november 2004, geoordeeld dat:

"la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de la circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements" ⁽⁵⁸⁾.

In datzelfde advies wordt vastgesteld dat aanvullende reglementen bijgevolg zowel bij federale bevoegdheden als bij gewestelijke bevoegdheden kunnen aanhaken, en overigens ook de gemeenschapsbevoegdheden niet uitgesloten mogen worden, al is dat thans weinig waarschijnlijk.

Luidens hetzelfde advies,

"la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions implique la même répartition en ce qui concerne la tutelle dite spécifique que les titulaires du pouvoir exécutif de ces différents niveaux de pouvoir sont autorisés à exercer sur les autorités décentralisées" ⁽⁵⁹⁾,

wat tot gevolg heeft dat

"ceux des règlements complémentaires de circulation routière ou les dispositions de ces règlements qui continuent à relever de l'autorité fédérale peuvent faire l'objet d'une tutelle spécifique organisée et exercée par l'autorité fédérale, tandis que ceux de ces règlements ou celles de leurs dispositions qui se

⁽⁵⁸⁾ Advies nr. 43.518/AG van 18 september 2007 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 december 2007 van het Waals Gewest betreffende het goedkeuringstoezicht van het Waalse Gewest op de aanvullende reglementen op de openbare wegen en op het verkeer van de gemeenschappelijke vervoermiddelen, nrs. 4 en 5, inz. nr. 4 (*Parl. St.*, Parl. wall., 2007-08, nr. 680/1); zie in dezelfde zin: advies nr. 42.892/AG van dezelfde datum over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende gratis parkeren voor weinig vervuilende wagens, nr. 3.4.1; advies nr. 43.437/AG van dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens", nr. 3 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-08, nr. 1596/1).

⁽⁵⁹⁾ Voornoemd advies nr. 43.518/AG, 18 september 2007, nr. 6.1.

rattachent aux compétences régionales peuvent être soumis à une tutelle spécifique organisée par le législateur régional" ⁽⁶⁰⁾.

Uit dit advies blijkt dat een parallellisme tot stand is gebracht tussen de aangelegenheden die aan de verschillende bevoegdheidsniveaus zijn opgedragen, hun bevoegdheid inzake aanvullende reglementen betreffende het wegverkeer en het specifieke toezicht daarop.

Voorts staat in het advies:

"À l'égard des règlements complémentaires qui relèvent toujours de l'autorité fédérale, la tutelle ordinaire, de compétence régionale, peut coexister avec la tutelle spécifique que l'autorité fédérale peut maintenir ou instituer, mais le contrôle de tutelle ordinaire, subsidiaire par rapport à la tutelle spécifique, ne pourra porter que sur le respect des aspects de la légalité et de l'intérêt général qui ne font pas l'objet du contrôle organisé par ladite tutelle spécifique. Conformément aux principes applicables en matière d'exercice des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées, il va de soi que l'exercice par chaque niveau de pouvoir de ses compétences respectives, soit en l'espèce en matière de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique, doit être mené de manière à ne pas être rendu mutuellement impossible ou exagérément difficile" ⁽⁶¹⁾.

Wanneer we dit toepassen op de voorliggende bepaling, leiden de bovenstaande overwegingen tot de volgende conclusies.

Wat betreft de bevoegdheid om de aangelegenheid van de aanvullende reglementen te regelen, brengt het voorstel geen wijziging aan in de huidige regeling van de bevoegdheidsverdeling, zoals die beoordeeld is in arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004 van het Grondwettelijk Hof, en uiteengezet is in het voornoemde advies nr. 43.518/AV van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State d.d. 18 september 2007. Zoals hierboven is uiteengezet, brengt de voorliggende bepaling alleen een wijziging aan op het stuk van het toezicht dat wordt uitgeoefend op die aanvullende reglementen. Niet het gewone toezicht op die

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, nr. 6.2.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*, nr. 8.2, b).

reglementen wordt geregionaliseerd, aangezien dat nu reeds een gewestelijke aangelegenheid is, maar de overige aspecten van het toezicht, dat wil zeggen datgene wat thans het specifieke toezicht wordt genoemd.

Zo wordt een dichotomie in het leven geroepen in de regeling van de bevoegdheidsverdeling wat betreft het vaststellen van het bevoegdheidsniveau dat enerzijds bevoegd is om aangelegenheden op te dragen aan de gedecentraliseerde overheden en, anderzijds, om het specifieke toezicht uit te oefenen op de handelingen gesteld door de gedecentraliseerde overheden in die aangelegenheden, terwijl tot op heden een parallellisme in acht wordt genomen tussen die twee bevoegdheidsopdrachten, zoals bevestigd wordt in artikel 7, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zulk een parallellisme vloeit overigens voort uit een bepaalde logica en draagt bij tot de samenhang van het beleid gevoerd in de aangelegenheden die opgedragen zijn aan of uitsluitend in handen zijn gelegd van ieder bevoegdheidsniveau. In het voorliggende voorstel wordt dat parallellisme slechts gehandhaafd voor de federale overheid, en enkel in de aangelegenheden opgesomd aan het einde van het onderzochte onderdeel c); het zal doorbroken worden voor wat betreft de overige federale bevoegdheden die in voorkomend geval aanleiding geven tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen, zelfs wat de gemeenschappen betreft.

Het staat aan de wetgever na te gaan of het wel wenselijk is die samenhang te doorbreken met de voorliggende bepaling.

Het is waar dat dat parallellisme hersteld zou kunnen worden door niet alleen het toezicht op de aanvullende reglementen te regionaliseren, maar ook de hele materie van de aanvullende reglementen betreffende het wegverkeer zelf. Zulk een opvatting moet door de bijzondere wetgever beoordeeld worden, maar ze zou een nieuwe ongerijmdheid in het leven kunnen roepen tussen, enerzijds, het behoud van de bevoegdheden van of de opdracht van bevoegdheden aan de federale overheid of aan de gemeenschappen en, anderzijds, de mogelijkheid voor die bevoegdheidsniveaus om in het kader van hun bevoegdheden de gedecentraliseerde overheden in staat te stellen aanvullende reglementen uit te vaardigen.

.../...

De voorliggende bepaling moet opnieuw worden onderzocht in het licht van de bovenstaande opmerkingen.

6.1. Wat betreft de artikelen 14, § 1, en 15, 3°, van het voorstel (voorgesteld artikel 6, § 2, eerste lid, 4°, en § 3, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980), is op het eerste gezicht wel vreemd dat een bevoegdheid aan de gewesten wordt toegekend of gepreciseerd door de schrapping van de betrokken aangelegenheid uit de regeling inzake het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid ⁽⁶²⁾ en de opname ervan in de regeling inzake het onderling overleg tussen de gewestregeringen ⁽⁶³⁾.

Het zou beter zijn om de beoogde aangelegenheid uitdrukkelijk te vermelden ter hoogte van artikel 11 van het voorstel, in artikel 6, § 1, X, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6.2. Men kan zich afvragen of niet in een analoge precisering moet worden voorzien ten aanzien van waterwegen, tenzij indien in de praktijk daaromtrent geen moeilijkheden zouden bestaan.

6.3. Gelet op de belangrijkheid van de bevoegdheid die aan de gewesten wordt toegekend inzake waterwegen, moet de wetgever nagaan of het nog wenselijk is het overleg op dat gebied tussen de gewestregeringen en de federale overheid, waarvan sprake in artikel 6, § 3, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, te handhaven.

De vraag rijst ook of het niet dienstig is te voorzien in een overleg tussen de gewestregeringen bij een bepaling die wordt ingevoegd in artikel 6, § 2, van dezelfde bijzondere wet.

⁽⁶²⁾ Artikel 15, 3°, van het voorstel (artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

⁽⁶³⁾ Artikel 14, § 1, van het voorstel (artikel 6, § 2, eerste lid, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

6.4. Zo ook rijst de vraag of artikel 6, § 4, 3°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet herzien moet worden om rekening te houden met de regionalisering van belangrijke aspecten van de aangelegenheden die daarin worden genoemd.

7. Artikel 32, § 1, van het voorstel bepaalt dat dit voorstel in werking treedt op 1 januari 2009.

In paragraaf 3 van deze bepaling staat evenwel het volgende:

"(...) de decreten, ordonnanties en normen genomen ter uitvoering van artikel 6, § 1, XI, b) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (zijn) ten vroegste verbindend op 1 januari 2010. De overtredingen bedoeld in artikel 6, § 1, XI, b) blijven onderhevig aan een strafsancie tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van de voornoemde decreten en ordonnanties".

Indien gevolg wordt gegeven aan de bovenstaande opmerking gemaakt in nr. 5.6.3, heeft artikel 32, § 3, van het voorstel geen bestaansreden meer.

Onder dat voorbehoud is er geen reden om een onderscheid te maken tussen de datum van inwerkingtreding van het voorliggende voorstel van bijzondere wet (1 januari 2009) en de datum van inwerkingtreding van de bepalingen die de gewesten uitvaardigen om de nieuwe bevoegdheden die hun zouden zijn toegekend ten uitvoer te leggen (ten vroegste op 1 januari 2010).

Die werkwijze zou er immers toe leiden dat tussen die twee data geen enkele overheid nog bevoegd is om de federale rechtsregels die de overgedragen materie regelen te wijzigen, wat onaanvaardbaar is.

Artikel 4

1. Luidens de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel strekt artikel 4 ervan tot het toekennen aan de gewesten van de bevoegdheid tot het vaststellen van de bijzondere regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen, teneinde een coherent huisvestingsbeleid te waarborgen ⁽⁶⁴⁾.

Daartoe wordt artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zijn geheel vervangen, waarbij de bestaande tekst wordt omgevormd tot een 1°, en een 2° wordt toegevoegd dat betrekking heeft op de bevoegdheidsoverdracht van de bijzondere regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen.

Die bevoegdheidsoverdracht is evenwel niet volledig. De gewesten zullen inzake de huur van voor bewoning bestemde goederen slechts normerend kunnen optreden voor de uitdrukkelijk vermelde aangelegenheden.

Bij die voorgestelde bepaling kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

2.1. In het voorgestelde artikel 6, § 1, IV, 2°, wordt bepaald dat de gewesten, wat de huisvesting betreft, bevoegd zijn voor "de bijzondere regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen, te weten de normen betreffende ... (volgt dan een opsomming van een veertigtal punten betreffende de huur)".

2.2. Door die opsomming te laten voorafgaan door de woorden "te weten", wordt een beperkende opsomming in het leven geroepen. Een dergelijke opsomming houdt in dat de gewesten enkel bevoegd zijn voor de uitdrukkelijk vermelde aspecten van de huur van voor bewoning bestemde goederen, en dat de bestaande regelgeving betreffende de huur van die goederen die niet in de opsomming voorkomt, uit het bevoegdheidsdomein van de gewesten wordt gehouden.

⁽⁶⁴⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 15.

Hoewel die werkwijze op het eerste gezicht een duidelijke afbakening van het bevoegdheidsdomein inzake de "huur van voor bewoning bestemde goederen" lijkt te geven, kan ze nochtans bij de toepassing ervan aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de bepalingen van artikel 1, § 1, van wat gemeenzaam de "Woninghuurwet" ⁽⁶⁵⁾ wordt genoemd, over het beding waarbij het gehuurde goed niet tot hoofdverblijfplaats van de huurder mag dienen, al dan niet in de bevoegdheidsoverdracht zijn begrepen.

2.3. De keuze voor een beperkende opsomming heeft ook tot gevolg dat voor nieuwe problemen of nieuwe aspecten die nog niet het voorwerp van regelgeving inzake huur van voor bewoning bestemde goederen uitmaken, en die dan ook niet voorkomen in de opsomming, in beginsel de federale wetgever bevoegd blijft, gelet op diens residuaire bevoegdheid, zelfs al zou het gaan om aspecten die zeer nauw zijn verbonden met de huur van voor bewoning bestemde goederen.

De vraag rijst hoe dat te rijmen valt met het streven naar een meer homogene en coherente bevoegdheidsverdeling, welke doelstelling op diverse plaatsen in de toelichting bij het voorstel wordt benadrukt ⁽⁶⁶⁾.

2.4. De gevolgde werkwijze staat bovendien haaks op de werkwijze die wordt gevolgd bij de bevoegdheidsoverdracht inzake pacht en veepacht (artikel 5, 3°, van het voorstel), waaraan volgens de toelichting bij het voorstel dezelfde overwegingen ten grondslag liggen. Bij die overdracht wordt precies de tegenovergestelde werkwijze gebruikt, met name een algemene omschrijving van de betrokken aangelegenheid, zonder beperkende opsomming van specifieke aangelegenheden.

⁽⁶⁵⁾ De wet van 20 februari 1991 met betrekking tot huishuur die als boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling II, in het Burgerlijk Wetboek is ingevoegd.

⁽⁶⁶⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 2, 3, 5 en 15.

2.5. Wat betreft sommige van de in de lijst van het voorgestelde artikel 6, § 1, IV, 2°, vermelde aangelegenheden, kan de vraag worden gesteld of ze hierin wel thuishoren.

Zo wordt in die lijst gewag gemaakt van "de verhuring van goederen van minderjarigen", waardoor de gewesten in de toekomst terzake normerend zullen kunnen optreden.

Wat dit punt betreft, vraagt de Raad van State zich af of die aangelegenheid niet veeleer dient te behoren tot de bevoegdheid van de wetgever die bevoegd is om het burgerrechtelijke statuut van de minderjarige te regelen. Thans maken de bepalingen betreffende de verhuring van goederen van een minderjarige in het algemeen immers het voorwerp uit van de artikelen 378 en 410 van het Burgerlijk Wetboek, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Door de regels betreffende de verhuring van woningen aan minderjarigen bij de federale overheid te laten, zou worden vermeden dat afbreuk wordt gedaan aan het streven naar homogene en coherente bevoegdheden, een streven dat toch aan het voorliggende voorstel van bijzondere wet ten grondslag ligt ⁽⁶⁷⁾.

3. Onder voorbehoud van opmerking 2.5, volgt uit wat voorafgaat dat het aanbeveling verdient om de in het voorgestelde artikel 6, § 1, IV, 2°, vermelde lijst weg te laten, en deze bij wijze van voorbeeld op te nemen in het commissieverslag.

Als de indieners van het voorstel er evenwel toch zouden voor opteren om de lijst van aangelegenheden in artikel 6, § 1, IV, 2°, te behouden, zou die lijst dienen te worden omgevormd tot een enuntiatieve opsomming. In dat geval is de opsomming weliswaar overbodig, maar deze techniek is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wel al vaker gebruikt ⁽⁶⁸⁾. Ook zou het in die hypothese aanbeveling

⁽⁶⁷⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 2-3.

⁽⁶⁸⁾ Zie bijvoorbeeld de volgende artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: artikel 5, § 1, II (bijstand aan personen); artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° (bescherming van het leefmilieu); artikel 6, § 1, VII, eerste lid (energiebeleid).

verdienen de lijst van de aan de gewesten toegewezen aangelegenheden in te korten, aangezien verschillende elementen van de opsomming elkaar overlappen. De meeste elementen in de opsomming kunnen trouwens reeds worden beschouwd als rechten en verplichtingen van, respectievelijk, de huurder of de verhuurder.

Artikelen 5, 1°, 27 en 31

1. Artikel 5, 1°, van het voorstel strekt ertoe aan de gewesten de bevoegdheid toe te kennen betreffende de tegemoetkoming inzake landbouwrampen. Daartoe worden in de inleidende zin van artikel 6, § 1, V, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de woorden "Het landbouwbeleid en de zeevisserij" vervangen door de woorden "Het landbouwbeleid en de zeevisserij, met inbegrip van de tegemoetkoming voor landbouwrampen".

Wat betreft de financiering van de vergoedingen voor slachtoffers van landbouwrampen, wordt bij artikel 27 van het voorstel in artikel 62*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 zal vormen, een paragraaf 2 ingevoegd, naar luid waarvan vanaf het begrotingsjaar 2009, de Nationale Loterij vijftig procent van de vergoedingen die worden toegekend door de gewesten aan de slachtoffers van landbouwrampen, ten laste zal nemen, en dit ten belope van een maximaal bedrag van 2 150 000 euro per jaar en per gewest.

Artikel 31 van het voorstel bepaalt dat de federale Staat bevoegd blijft voor landbouwrampen die zich hebben voorgedaan tot 31 december 2008.

2. In de voorgestelde wijziging van de inleidende zin van artikel 6, § 1, V, eerste lid, verdient het aanbeveling de woorden "de tegemoetkoming voor landbouwrampen" te vervangen door de woorden "de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen".

.../...

3. Volgens het voorgestelde artikel 62*bis*, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 neemt vanaf het begrotingsjaar 2009, de Nationale Loterij vijftig procent van de vergoedingen ten laste die worden toegekend door de gewesten aan de slachtoffers van landbouwrampen ⁽⁶⁹⁾.

Krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet stelt een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid het financieringsstelsel voor de gewesten vast, terwijl krachtens het tweede lid van diezelfde grondwetsbepaling de gewestparlementen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet of ordonnantie regelen.

Uit artikel 177, tweede lid, van de Grondwet vloeit voort dat het niet aan de bijzondere wetgever toekomt om zelf de toekomstige bestemming te bepalen van het gedeelte van de winst van de Nationale Loterij dat hij aan de gewesten overdraagt.

Indien de voorgestelde bepaling, in het licht van de laatst vermelde grondwetsbepaling evenwel zo wordt geïnterpreteerd dat ze er geenszins toe strekt die bestemming te bepalen, doet ze geen bevoegdheidsbezwaar rijzen.

⁽⁶⁹⁾ Zoals het voorgestelde artikel 62*bis*, § 2, eerste lid, is geredigeerd, moet eruit worden afgeleid dat een gewest die middelen slechts kan genieten, voor zover er zich een landbouwramp heeft voorgedaan en als zodanig door het gewest is erkend, alsmede voor zover het gewest het bewijs levert dat een vergoeding aan de slachtoffers zal worden toegekend.

4. Ingevolge de invoeging van een paragraaf 2 in artikel 62*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dienen ook de artikelen 58*octies* en 60*bis* van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, te worden aangepast.

Die wijzigingen kunnen worden ingevoegd in het voorstel van wet tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, waarover de Raad van State heden advies 44.244/AV geeft.

5. Luidens artikel 31 van het voorstel blijft de federale Staat echter bevoegd voor landbouwrampen die hebben plaatsgevonden tot 31 december 2008.

Die bepaling dient blijkbaar zo te worden begrepen dat voor landbouwrampen die hebben plaatsgevonden tot 31 december 2008, de federale Staat zelfs nadien nog verantwoordelijk blijft, en alle beslissingen kan nemen en alle rechten en verplichtingen behoudt die daarmee verband houden, alsmede alle uitgaven ten laste zal dienen te nemen die eruit voortvloeien.

Zo die interpretatie de bedoeling van de indieners van het voorstel weergeeft, verdient het aanbeveling dit in de tekst te preciseren.

Artikelen 5, 2°, 22, 26 en 32, § 2

1. Volgens de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5, 2°, van het voorstel voorziet het "Onderhavig voorstel [in de opheffing van] de federale bevoegdheid inzake de prestaties van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau die betrekking hebben op de gewestbevoegdheden inzake landbouw (...) en maakt [het] dit afhankelijk van de sluiting van een verplicht samenwerkingsakkoord waarin nadere

regelen worden overeengekomen betreffende de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake landbouw met betrekking tot de activiteiten van het BIRB" ⁽⁷⁰⁾.

Daartoe wordt bij artikel 5, 2°, van het voorstel artikel 6, § 1, V, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgeheven.

Bij artikel 22 van het voorstel wordt beoogd in artikel 92*bis*, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een f) in te voegen, naar luid waarvan de federale overheid en de gewesten een verplicht samenwerkingsakkoord dienen te sluiten voor de manier waarop de prestaties van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau die betrekking hebben op de gewestbevoegdheden inzake landbouw, worden overgedragen aan de gewesten.

Het voorgestelde artikel 61, § 8, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikel 26 van het voorstel) bepaalt dat het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau wordt afgeschaft op de door of krachtens de wet bepaalde datum, nadat het samenwerkingsakkoord bedoeld in (het voorgestelde) artikel 92*bis*, § 3, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in werking is getreden. Tevens wordt bepaald dat in afwijking van artikel 61, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, de nadere regels betreffende de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen van die instelling aan de Staat en aan de gewesten, ieder wat hem betreft, door of krachtens de wet zal worden bepaald, zonder dat de lasten uit het verleden kunnen worden overgedragen aan de gewesten.

Ten slotte bepaalt artikel 32, § 2, van het voorstel dat de artikelen 5, 2°, en 26 ervan in werking zullen treden op de datum vastgesteld in het samenwerkingsakkoord bedoeld in het voorgestelde artikel 92*bis*, § 3, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁷⁰⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-08, nr. 4-602/1, 19.

2. Uit de redactie van het voorgestelde artikel 92bis, § 3, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alsook uit de hiervoor geciteerde toelichting bij artikel 5, 2°, van het voorstel, moet worden afgeleid dat wat het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau betreft, slechts die bevoegdheden worden overgedragen "die betrekking hebben op de gewestbevoegdheden inzake landbouw". Hieruit volgt dat de federale overheid verder bevoegd blijft voor de andere aangelegenheden die tot het werkingsveld van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau behoren.

Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk welke bevoegdheden thans nog federaal zullen blijven, vooral nu in de afschaffing van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau wordt voorzien.

Met het oog op de duidelijkheid zou het aanbeveling verdienen zo veel mogelijk te preciseren welke prestaties van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau nog tot de bevoegdheid van de federale overheid zullen blijven behoren en welke prestaties naar de gewesten zullen worden overgedragen.

3. Het voorgestelde artikel 61, § 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikel 26 van het voorstel) bepaalt dat, in afwijking van artikel 61, § 3, van die wet, de nadere regels betreffende de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen van de instelling (het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau) aan de federale Staat en aan de gewesten, ieder wat hem betreft, door of krachtens de wet zal worden bepaald, zonder dat de lasten uit het verleden kunnen worden overgedragen aan de gewesten.

Wat precies wordt bedoeld met de woorden "zonder dat de lasten uit het verleden kunnen worden overgedragen aan de gewesten" is niet duidelijk.

Moet hieronder worden verstaan dat de federale Staat ertoe gehouden is alle uitgaven ten laste te nemen die voortvloeien uit de verbintenissen die vóór de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau aan de gewesten werden aangegaan, en dat de federale Staat

.../...

gebonden blijft door verplichtingen die daaruit voortvloeien? Nemen de gewesten daarentegen wel de rechten en verplichtingen over van de federale Staat voor de aan hen overgedragen goederen, met inbegrip van de rechten en verplichtingen die voortkomen uit hangende en toekomstige gerechtelijke procedures?

Het is aangewezen het voorgestelde artikel 61, § 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 op dit punt te preciseren.

4. In het voorgestelde artikel 61, § 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 dient ook gewag te worden gemaakt van de overdracht van het personeel van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

Artikel 6

1. Bij artikel 6 van het voorstel van bijzondere wet wordt de inleidende zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die thans luidt "Wat de economie betreft:", vervangen door "Wat de economie betreft, met inbegrip van de sociale economie en de meerwaardeneconomie:".

Luidens de toelichting bij dat artikel wordt op die wijze beoogd de bevoegdheid voor de sociale economie, die "in zoverre zij banden vertoont met de beroepsopleiding en werkgelegenheid, een gedeelde bevoegdheid is tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen", die "ook aanleunt bij de economische bevoegdheid die de gewesten putten uit artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" en "vaak banden heeft met diverse andere gewestelijke beleidsdomeinen, zoals het milieubeleid", toe te wijzen aan de gewesten, "binnen dezelfde grenzen als de algemene bevoegdheid inzake economie". Nog volgens de toelichting zou de huidige bevoegdheidsverdeling inzake beroepsopleiding en werkgelegenheid daardoor echter niet worden gewijzigd.

In de toelichting bij het voorstel van wet houdende institutionele maatregelen, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies 44.245/AV uitbrengt, wordt onder meer gesteld dat "de regio's (lees: de gewesten) de sociale economie beleidsmatig aansturen en dienaangaande exclusief bevoegd zijn".

In de toelichting bij het voorliggende voorstel van bijzondere wet wordt geen gewag gemaakt van aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen behoren en die als gevolg van de voorgestelde wijziging van de inleidende zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet zouden worden overgeheveld naar de gewesten.

Het is derhalve niet duidelijk of, en in het bevestigende geval welke, aangelegenheden op het vlak van de sociale economie en de meerwaardeneconomie die thans behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen voortaan aan de gewesten worden toegewezen. Het is bijgevolg zaak van de stellers van het voorstel om duidelijkheid te verschaffen omtrent de precieze draagwijdte van de voorgestelde wijziging, teneinde elke onzekerheid weg te nemen betreffende de aard en de omvang van de overgedragen bevoegdheden.

Indien aan de voorgestelde wijziging slechts de bedoeling voorligt om de bestaande bevoegdheden van de gewesten op het vlak van de sociale economie en de meerwaardeneconomie, wat de economische aspecten ervan betreft, die zij thans ontleen aan hun algemene bevoegdheid voor "het economisch beleid" (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), uitdrukkelijk te bevestigen, lijkt het aangewezen om de voorgestelde wijziging aan te brengen in voornoemd artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, en niet in de inleidende zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet. Indien aan de voorgestelde wijziging echter wel degelijk de bedoeling voorligt om aangelegenheden op het vlak van de sociale economie en de meerwaardeneconomie die thans tot de bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen behoren over te dragen aan de gewesten, dient artikel 6, § 1, VI, eerste lid, bij voorkeur te worden aangevuld met een punt 6°, "sociale economie en meerwaardeneconomie", waarbij vervolgens, naar het voorbeeld

.../...

van het huidige artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet, die aangelegenheden uitdrukkelijk worden opgesomd.

2. De stellers van het voorstel dienen bovendien na te gaan of de gebruikte terminologie voldoende adequaat is, ermee rekening houdende dat in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005, waarvan melding wordt gemaakt in de toelichting bij artikel 6 van het voorstel, de sociale economie wordt opgevat als een onderdeel van de meerwaardeneconomie, terwijl in de voorgestelde wijziging de sociale economie en de meerwaardeneconomie als twee van elkaar te onderscheiden componenten van de economie worden beschouwd.

Artikel 7

1. Luidens de huidige tekst van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is alleen de federale overheid bevoegd inzake het prijs- en inkomensbeleid. Uit de rechtspraak van zowel het Grondwettelijk Hof⁽⁷¹⁾, als van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak⁽⁷²⁾, blijkt dat deze toegewezen bevoegdheid geen beletsel vormt voor de gemeenschappen en de gewesten om tarieven vast te stellen binnen domeinen die tot hun bevoegdheden behoren. Ze moeten hierbij evenwel rekening houden met het algemene prijsbeleid dat door de federale overheid wordt gevoerd.

Het voorgestelde artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, voorziet in de invoering van een uitzondering op de federale bevoegdheid voor wat betreft het prijsbeleid inzake bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen die op limitatieve wijze zijn opgesomd. Die uitzonderingen hebben betrekking op bestaande en nieuwe bevoegdheden van de gewesten (onderdelen a) tot f)) en van de gemeenschappen (onderdelen g) en h)).

⁽⁷¹⁾ Zie Grw. H., nr. 56/96, 15 oktober 1996, B.20-B.21; Grw. H., nr. 26/99, 3 maart 1999, B.5-B.6; Grw. H., nr. 25/2004, 11 februari 2004, B 9.

⁽⁷²⁾ RvS, 26 januari 2005, nr. 139.838, Waals Gewest.

2. De juiste draagwijdte van de voorgestelde bepaling kan, in het licht van de bestaande bevoegdheidstoewijzing inzake het prijsbeleid, door de Raad van State, afdeling wetgeving, niet worden achterhaald. In de toelichting bij het voorstel wordt slechts het volgende vooropgesteld:

"De gemeenschappen en de gewesten moeten beschikken over de volledige marge die noodzakelijk is voor het voeren van een prijsbeleid in de materies die zullen opgesomd worden in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(...)

De federale bevoegdheid om transversale maatregelen te nemen, zoals prijsblokkeringen, blijft ongewijzigd".

Vooreerst laat de voorgestelde bepaling onduidelijkheid bestaan over de reikwijdte van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake het prijsbeleid in de bevoegdheidsdomeinen die limitatief zijn opgesomd. Ofwel hebben de indieners met de voorgestelde bepaling, in tegenstelling tot hetgeen wat in de toelichting wordt aangegeven, de bevoegdheid inzake het prijsbeleid betreffende de betrokken aangelegenheden integraal willen toewijzen aan de gemeenschappen of de gewesten, zodat de uitoefening ervan niet langer moet gebeuren met eerbiediging van het algemene federale prijsbeleid. Ofwel is de bepaling veeleer te beschouwen als de uitdrukkelijke bevestiging van de hiervoor vermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, betreffende de bevoegdheidsspecifieke prijsregelingen van de gemeenschappen en de gewesten.

Voorts laat het gebruik van een limitatieve lijst van uitzonderingen op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid onduidelijkheid bestaan over de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om een specifiek prijsbeleid te voeren in de materies die niet in de lijst zijn opgenomen: ofwel wordt ervan uitgegaan dat in deze materies de bevoegdheidsverdeling zoals ze uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie voortvloeit, onverlet blijft; ofwel moet uit het gebruik van een limitatieve lijst *a contrario* worden afgeleid dat de bevoegdheid inzake het (specifieke) prijsbeleid voor de niet in de lijst opgenomen materies niet langer tot de gemeenschappen en de gewesten behoort.

.../...

Het komt aan de wetgever toe om in de voorgestelde regeling de nodige verduidelijkingen aan te brengen. Indien hij ervoor opteert om de limitatieve lijst van uitzonderingen te behouden, komt het de wetgever in het bijzonder toe de motieven aan te geven die aan de afbakening van de in de lijst opgesomde bevoegdheden ten grondslag liggen. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de hierna weergegeven specifieke opmerkingen.

3. De voorgestelde onderdelen c) en d) betreffen specifieke aspecten inzake de energietarieven, die ook reeds het voorwerp uitmaken van een regeling in de bij artikel 9 van het voorstel beoogde wijziging van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er wordt hieromtrent eveneens verwezen naar opmerking 2 bij artikel 9 van het voorstel.

4. In het voorgestelde onderdeel d) wordt de uitzondering op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid beperkt tot de levering van aardgas en elektriciteit aan "niet-residentiële klanten". Noch in de tekst van het voorstel, noch in de toelichting erbij wordt het begrip "niet-residentiële klanten" omschreven of wordt verduidelijkt wat hieronder moet worden begrepen. De Europese regelgeving inzake elektriciteit en gas houdt wel een juridische begripsomschrijving in van het begrip "niet-huishoudelijke afnemer", die in de Franse taalversie wel overeenstemt met de Franse taalversie van het voorstel ("clients non résidentiels"). Artikel 2, lid 11, van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG houdt de volgende definitie in van een "niet-huishoudelijke afnemer": "natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit koopt die niet voor eigen huishoudelijk gebruik is bestemd; onder dit begrip vallen tevens producenten en grootafnemers". Artikel 2, lid 26, van richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG definieert de "niet-huishoudelijke afnemer" als "afnemers die aardgas kopen dat niet bestemd is voor eigen huishoudelijk verbruik".

.../...

In het interne recht ontbreekt het in de federale regelgeving aan een juridische definitie van "(niet)-residentiële klanten". Op vele plaatsen wordt wel het begrip "beschermdde residentiële klanten" gehanteerd. Zo werd bij de wet van 20 maart 2003 tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, in de mogelijkheid voorzien om maximumprijzen vast te stellen voor de levering van elektriciteit, respectievelijk aardgas aan "residentiële beschermdde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie" ⁽⁷³⁾. De opsomming van die personen is thans opgenomen in de ministeriële besluiten van 30 maart 2007, genomen ter uitvoering van artikel 15/10, § 2, van de wet van 12 april 1965 en artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999 ⁽⁷⁴⁾. Deze opsomming laat op zich niet toe om op ondubbelzinnige wijze te bepalen welke personen in het algemeen als "residentiële klant" zijn te beschouwen, nu eruit enkel kan worden afgeleid welke residentiële klanten naar het oordeel van de regelgever beschermingsbehoefstig zijn.

Op het gewestelijke vlak wordt in het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt een huishoudelijke afnemer omschreven als "elke natuurlijke persoon aangesloten op het distributienet op een spanning gelijk aan 1 000 volt of minder die elektriciteit afneemt om te voorzien in zijn behoeften of die van de personen die samen met hem in de woning in kwestie gedomicilieerd zijn, behoudens in het geval dat het leveringscontract voor de levering van elektriciteit op het afnamepunt in kwestie werd gesloten door een rechtspersoon of

⁽⁷³⁾ Inzake elektriciteit: zie artikel 20, § 2, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.
Inzake gas: zie artikel 15/10, § 2, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

⁽⁷⁴⁾ Inzake elektriciteit: ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermdde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.
Inzake gas: ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermdde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.

BTW-plichtige" (artikel 2, 25°). In de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt een "huishoudelijke afnemer" omschreven als "de op het net aangesloten afnemer die elektriciteit aankoopt voor hoofdzakelijk huishoudelijk gebruik en waarvan de factuur wordt opgemaakt op zijn eigen naam" (artikel 2, 29°). De ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest definieert op analoge wijze een "huishoudelijke afnemer" als "de op het net aangesloten afnemer die gas aankoopt, hoofdzakelijk voor het gebruik in zijn gezin en waarvan de factuur opgemaakt wordt op zijn eigen naam" (artikel 3, 24°). In het decreet van het Waalse Gewest van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt wordt de term "residentiële afnemer" gebruikt in de betekenis van "afnemer die het gas voornamelijk voor huishoudelijk gebruik bestemt". In het decreet van het Waalse Gewest van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt wordt eveneens de term "residentiële afnemer" gehanteerd, maar zonder dat hieraan een begripsomschrijving wordt gegeven.

In het licht van de uiteenlopende juridische begripsomschrijvingen die in de Europese en Belgische wet- en regelgeving voorkomen, komt het aan de bijzondere wetgever toe om nader te verduidelijken wat onder "niet-residentiële klant" wordt verstaan, nu het een bepalend element vormt voor de afbakening van de gewestbevoegdheden inzake het prijsbeleid.

5. Het voorgestelde onderdeel e) voorziet in een uitzondering op de federale bevoegdheid voor taxivervoer en de verhuur van auto's met chauffeur. Ingeval de indieners deze uitzonderingen als limitatief hebben opgevat, komt het de bijzondere wetgever toe te verduidelijken waarom de andere bevoegdheden van de gewesten op het vlak van vervoer, zoals opgesomd in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁷⁵⁾, niet bij de uitzonderingen op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid werden ondergebracht.

6. De draagwijdte van het voorgestelde onderdeel g) ("hotel aspecten van het beheer van rusthuizen") is onduidelijk en zou op zijn minst door de bijzondere wetgever moeten worden verduidelijkt. Mocht het de bedoeling zijn om te refereren aan de prijzen voor het verblijf in rusthuizen als dusdanig, met uitzondering van de kostprijs voor de zorgen die in die rusthuizen worden aangeboden, moet dit nader worden bepaald. Ingeval de indieners deze uitzondering als limitatief hebben opgevat, komt het de bijzondere wetgever daarenboven toe te verduidelijken waarom andere instellingen die eveneens onder de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het bejaardenbeleid (artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) vallen, niet in deze uitzondering werden opgenomen.

7. De draagwijdte van het voorgestelde onderdeel h) ("teledistributie") is eveneens onduidelijk. Rekening houdend met de federale residuaire bevoegdheid inzake telecommunicatie, zou het begrip "teledistributie" begrepen kunnen worden als de transmissie van omroepprogramma's via kabelnetwerken. De uitzondering op het federale prijsbeleid inzake teledistributie zou er dan op neerkomen dat het regelen van de prijzen voor die transmissie onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt. Indien dat de bedoeling is, zou deze uitzondering op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid evenwel voor praktische moeilijkheden kunnen zorgen. Thans worden via kabelnetwerken immers zowel omroepdiensten, telecommunicatiediensten als internet aangeboden, soms zelfs gezamenlijk (zogeneten *triple play service*). Indien het begrip "teledistributie" in de voorgestelde bepaling beperkt is tot de transmissie van omroepdiensten, zou het prijsbeleid met betrekking tot de twee andere aspecten tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, terwijl deze diensten gebeurlijk ook functioneel geïntegreerd worden. Dat maakt het bijzonder moeilijk om, in de voorgestelde bevoegdheidsregeling, een prijsbeleid te voeren voor deze diensten. De

⁽⁷⁵⁾ Met name het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer.

bijzondere wetgever dient zich hierover te beraden en gebeurlijk te voorzien in een vorm van samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen ⁽⁷⁶⁾.

Artikelen 8 en 17

1. De bestaande tekst van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt:

"(D)e federale overheid (is) bevoegd voor:

(...)

6° de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme".

Op basis van deze bepaling is thans de federale overheid bevoegd voor de wetgeving die handelsvestigingen vanaf een bepaalde grootte vergunningsplichtig maakt. *In casu* bepaalt de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen dat ieder ontwerp van handelsvestiging van meer dan 400 m² netto handsooppervlakte onderworpen is aan een vergunning.

2.1. De procedure die voorziet in overleg tussen de gewesten en waarvan sprake is in artikel 17 van het voorstel (artikel 6, § 5*bis*, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) is bedoeld om toegepast te worden

"voor elke aanvraag van een vergunning voor een handelsvestiging, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, met een netto-oppervlakte van meer dan 2000 m² gelegen op het grondgebied van een gemeente die grenst aan een ander Gewest of aan verschillende andere gewesten".

De vraag rijst of, afgezien van de vergunningsaanvragen ingediend krachtens de wetgeving die specifiek betrekking heeft op die aangelegenheid, namelijk, bij de huidige stand van de teksten, de voornoemde wet van 13 augustus

⁽⁷⁶⁾ Zie ook opmerking 3 bij de bespreking van artikel 2 van het voorstel.

2004, het de bedoeling is, wat de handelsvestigingen betreft, om dat overleg ook op te leggen voor de vergunningsaanvragen waarin voorzien wordt in andere gewestelijke regelgevingen, zoals bijvoorbeeld de aanvragen om stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen.

Gelet op de weerslag van een ontwerp van handelsvestiging op andere beleidsvoorschriften dan die welke specifiek van toepassing zijn op de toegang tot het beroep, kan ervan worden uitgegaan dat, in de hiervoor genoemde gevallen, het door de thans voorliggende bepaling opgelegde overleg zou moeten plaatsvinden.

Het komt de wetgever toe na te gaan of dat wel degelijk de bedoeling is en om deze bedoeling in het dispositief op te nemen.

2.2. Voorts rijst de vraag, uitgaande van de verplichting tot intergewestelijk overleg, welke regeling moet worden toegepast, mocht een gewest beslissen de wetgeving betreffende de handelsvestigingen zodanig te wijzigen dat de handelsvestigingen waarop de voorliggende tekst betrekking heeft niet meer onderworpen zouden zijn aan de thans van kracht zijnde vergunningsregeling, welke hypothese niet kan worden uitgesloten.

2.3. Overigens vraagt de Raad van State zich af wat de uitdrukking "netto-oppervlakte" precies inhoudt: gaat het louter om de "netto-handelsoppervlakte", welk begrip gebezigd en gedefinieerd wordt in de bestaande wetgeving terzake⁽⁷⁷⁾ ?

2.4. In de bepalingen die het tweede en derde lid van artikel 6, § 5*bis*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten vormen, wordt gesteld dat voor de gevallen die daarin genoemd worden "de vergunning (kan) worden afgeleverd". Het is evenwel zo dat een beslissing genomen kan worden tot weigering van een vergunning. Bijgevolg is het beter te schrijven dat "de beslissing met betrekking tot de vergunningsaanvraag kan worden genomen".

⁽⁷⁷⁾ Zie, bij de huidige stand van de teksten, artikel 2, § 1, 3°, van de voornoemde wet van 13 augustus 2004.

2.5. In de toelichting wordt gesteld dat

"(d)e overlegprocedure is beëindigd op het ogenblik dat een proces verbaal wordt opgesteld waaruit blijkt dat er een akkoord is of dat er geen akkoord kan gevonden worden" ⁽⁷⁸⁾.

Deze precisering is niet terug te vinden in de tekst van het voorgestelde artikel 6, § 5bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 9

1. Bij artikel 9, 1°, van het voorstel wordt het in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid inzake "het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector" vervangen door een bevoegdheidsvoorbehoud inzake "de studies over de perspectieven van energiebevoorrading".

De prospectieve studie die thans dient te worden uitgevoerd op grond van artikel 3 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, dient evenwel meer elementen te bevatten dan enkel de "perspectieven van energiebevoorrading" (zie artikel 3, § 2, van die wet) ⁽⁷⁹⁾. Wanneer de voorgestelde wijziging doorgang zou vinden, zou ze dan ook twijfel kunnen doen ontstaan over de volledige bevoegdheid van de federale overheid betreffende het genoemde artikel.

In beginsel bestaat er, ook zonder uitdrukkelijke bevoegdheids-toekenning terzake, geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen dat een regelgever voorziet in het (laten) verrichten van beleidsmatige studies die in verband kunnen

⁽⁷⁸⁾ *Loc. cit.*, 25.

⁽⁷⁹⁾ De prospectieve studie inzake de aardgasbevoorrading, bedoeld in artikel 15/13 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, is meer toegespitst op de bevoorrading.

worden gebracht met de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarbij is het zelfs niet noodzakelijk dat het voorwerp van die studies geheel inpasbaar is binnen die bevoegdheden ⁽⁸⁰⁾. Een uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning is daarvoor niet nodig nu het tot het wezen van de regelgevende of bestuurlijke activiteit behoort dat beleidsvoorbereidend werk wordt verricht. Het gaat met andere woorden om een inherente bevoegdheid die niet behoeft te worden geëxpliciteerd.

Zo men het desalniettemin nuttig zou achten gewag te maken van prospectieve studies inzake energie die de federale overheid vermag op te zetten, dient de betrokken bepaling op een voldoende ruime wijze te worden geredigeerd teneinde te vermijden dat, inzake studies betreffende het energiebeleid, *a contrario*-redeneringen zouden worden gehouden die niet beantwoorden aan de bedoeling van de bijzondere wetgever ⁽⁸¹⁾. Daarenboven dient het duidelijk te zijn dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de federale overheid om met betrekking tot andere beleidsdomeinen dan de energie studies uit te (laten) voeren.

⁽⁸⁰⁾ Bij het uitstippelen van een beleid is het nuttig - en soms zelfs noodzakelijk - om rekening te houden met beleidsaspecten betreffende aanverwante aangelegenheden, waarover de betrokken overheid zich dan uiteraard mag informeren. Analoot hiermee heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, aanvaard dat de bevoegdheid van een adviesorgaan niet volledig inpasbaar hoeft te zijn binnen de bevoegdheden van de betrokken overheden, maar ook mede betrekking kan hebben op aanverwante aangelegenheden (advies 15.197/VR van 6 juli 1983 over een voorstel van decreet "créant un Fonds communautaire d'aide aux artistes", *Parl. St.*, Fr. Gem. R., 1981-82, nr. 13/2; advies 14.766/VR- 14.915/VR-15.030/VR van 20 juni 1984 over 1° een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67, 69, 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming"; 2° een voorontwerp van wet "betreffende de jeugdbescherming", geamendeerd door de Vice-Eerste Minister de 22^e november 1982; 3° een voorontwerp van decreet "relatif à l'aide aux jeunes", *Parl. St.*, Vl. Parl., 1984-85, nr. 309/1, (23), 51, en advies 36.627/VR/1 van 16 en 30 maart 2004 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-03, nr. 1814/2).

⁽⁸¹⁾ Het is mogelijk dat de beperking tot de studies over de perspectieven van de energiebevoorrading verband houdt met het gegeven dat de overlegverplichting met de gewesten, waarin bij artikel 6, § 4, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals te wijzigen bij artikel 16 van het voorstel, wordt voorzien, enkel slaat op deze studies. Om die overlegverplichting te kunnen opleggen, is het evenwel niet nodig dat er eerst een uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing aan de federale overheid zou gebeuren omdat het, zoals reeds werd opgemerkt, gaat om een inherente bevoegdheid.

2. De onder artikel 9, 2°, voorgestelde bepaling maakt dubbel gebruik uit met hetgeen inzake het prijsbeleid reeds is bepaald in het bij artikel 7 voorgestelde artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, c) en d). Dit dubbel gebruik schept des te meer rechtsonzekerheid, nu de reikwijdte van de bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten in beide gevallen niet volkomen overeenstemt. Terwijl uit het voorgestelde artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, c), kan worden afgeleid dat de federale overheid niet bevoegd is voor het prijsbeleid wat betreft zowel de openbare gasdistributie als de distributie en het lokaal vervoer van elektriciteit door middel van netten met een nominale spanning die lager is of gelijk aan 70 000 volt, wordt in het voorgestelde artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), terzake verwezen naar de gewestelijke bevoegdheden "bepaald in het eerste lid, onder punt a)". Deze bepaling betreft enkel de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten met een nominale spanning die lager is of gelijk aan 70 000 volt, doch niet de openbare gasdistributie, die in het eerste lid, onder onderdeel b) is opgenomen.

Tevens moet erop gewezen worden dat de tekst van het voorgestelde artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), voor de uitzondering op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid betreffende energie refereert aan "het prijzenbeleid inzake levering van aardgas en elektriciteit aan niet-residentiële klanten via de netten waarvoor de gewesten bevoegd zijn overeenkomstig punt a) van het eerste lid". Het voornoemde punt a) betreft evenwel uitsluitend elektriciteitsnetten, zodat beide bepalingen niet op elkaar zijn afgestemd.

Het komt aan de bijzondere wetgever toe om terzake elke ondubbelzinnigheid weg te werken.

3. Met betrekking tot het gebruik van het begrip "niet-residentiële klanten" in de bij artikel 9, 2°, voorgestelde wijziging, wordt verwezen naar opmerking 4 bij artikel 7 van het voorstel.

Artikel 13

1. Artikel 13 vult artikel 6, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan met de volgende tekst:

"XII. Wat de brandveiligheidsnormen betreft:

De vaststelling van algemene normen inzake brandveiligheid die geen verband houden met de bestemming van een constructie, onverminderd de eigen bevoegdheid van de gewesten en de bevoegdheid van de federale overheid en de gemeenschappen om bijzondere brandveiligheidsnormen uit te vaardigen met betrekking tot constructies waarvan het gebruik samenhangt met aangelegenheden waarvoor de betreffende overheid bevoegd is".

2.1. Bij de huidige stand van de teksten is de federale overheid bevoegd om inzake brandbeveiliging basisnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is ⁽⁸²⁾ ⁽⁸³⁾.

Uit formeelrechtelijk oogpunt staat niets eraan in de weg dat de bijzondere wetgever aan de gewesten de bevoegdheid opdraagt om deze aangelegenheid te regelen. De aandacht van de wetgever wordt evenwel gevestigd op drie punten.

2.2. De thans voorliggende bepaling leidt tot een stelsel van oneigenlijk concurrerende bevoegdheid waarbij de bevoegdheid om algemene regels uit te vaardigen niet bij de federale overheid ligt, maar bij de gewesten.

⁽⁸²⁾ Grw. H., arresten nr. 40 van 15 oktober 1987, 2.B.2, nr. 41 van 29 oktober 1987, 2.B.3, nr. 49 van 10 maart 1988, 2.B.2, en nr. 67 van 9 november 1988, 9.B.

⁽⁸³⁾ De gemeenschappen en gewesten zijn op hun beurt, voor de specifieke veiligheidsaspecten van de instellingen waarvoor zij bevoegd zijn, bevoegd om de algemene normen aan te vullen en aan te passen, zonder die aan te tasten. Dit systeem van bevoegdheidsverdeling wordt ook wel een stelsel van beperkte of oneigenlijke concurrerende bevoegdheid genoemd: A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, IB, Antwerpen, Kluwer, 2004, 351-352; T. DE PELSMAEKER, "De verhouding tussen federaal en gefedereerd recht in België en de Bondsrepubliek Duitsland: het verband tussen normencollisie en bevoegdheidsverdeling", *T.B.P.*, 2001, (71) 81-83; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, inleiding tot het publiekrecht, II, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 1033-1034.

De vraag rijst of een dergelijke bevoegdheidsconstructie ⁽⁸⁴⁾ in de praktijk werkbaar is. Indien de beoogde bevoegdheidsopdracht gerealiseerd wordt, zal de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid geconfronteerd worden met "algemene regels" die uitgaan van drie verschillende overheden. De Vlaamse en Franse Gemeenschap zullen overigens met hetzelfde probleem worden geconfronteerd wanneer zij specifieke regels inzake brandveiligheid zullen uitvaardigen in het kader van de bevoegdheden die hen zijn opgedragen in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien zij in dat geval zullen moeten rekening houden met de algemene brandveiligheidsnormen van enerzijds het Vlaamse of Waalse Gewest (naargelang het geval) en anderzijds het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

2.3. Er mag niet voorbijgegaan worden aan het feit dat, zoals blijkt uit de huidige wetgeving terzake, die vervat ligt in hoofdstuk I van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, het uitvaardigen van zulke normen zeer nauw aansluit bij het instellen van een geheel van maatregelen en middelen - en inzonderheid van diensten - voor de bescherming van personen en goederen en voor het verlenen van de noodzakelijk hulp, inzonderheid in geval van brand ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸⁴⁾ In de toelichting is geen enkel element terug te vinden die aangeeft dat de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid zou kunnen afwijken van de algemene regels inzake brandveiligheid die door de gewesten zijn vastgesteld.

⁽⁸⁵⁾ Zie in het bijzonder artikel 1, eerste lid, van de wet van 30 juli 1979, waarin bepaald wordt dat brandpreventie al de veiligheidsmaatregelen omvat die tot doel hebben "de hulpdiensten te alarmeren en zowel de redding van de personen als de bescherming van de goederen in geval van brand te vergemakkelijken". Voorts wordt in verschillende bepalingen van hoofdstuk I van de wet van 30 juli 1979 voorzien in een interventie in onderscheiden hoedanigheden van de terzake bevoegde diensten.

Het is evenwel zo dat het instellen van dat geheel van maatregelen en middelen een federale bevoegdheid is ⁽⁸⁶⁾ - en, zoals bevestigd wordt in de toelichting bij de voorliggende bepaling, dat ook blijft -.

In die omstandigheden kan men zich terecht afvragen of de thans voorliggende bepaling wel degelijk in de lijn ligt van de beoogde "homogenisering" en "coherentie van de bevoegdheden" waarvan sprake is in de toelichting bij het voorstel ⁽⁸⁷⁾.

3. De voornoemde wet van 30 juli 1979, die thans deze aangelegenheid regelt, is erop gericht niet alleen branden maar ook ontploffingen te voorkomen.

Indien de bijzondere wetgever van plan is het beoogde systeem van bevoegdheidsverdeling in te voeren, kan men zich terecht afvragen of het, terwille van de samenhang, niet beter is om in dat systeem ook de uitvaardiging van normen ter voorkoming van ontploffingen mee op te nemen.

⁽⁸⁶⁾ Het gaat om een residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Zie eveneens de bevoegdheid die door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan de federale overheid wat de brandweerdiensten betreft. Lees, in dat verband, advies 41.963/2 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 17 januari 2007 met betrekking tot een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (*Gedr. St.*, Kamer, 2006-07, 51 2928/001, 109 tot 111).

⁽⁸⁷⁾ Uit de commentaar bij de thans voorliggende bepaling in de toelichting bij het voorstel blijkt dat de opdracht aan de gewesten van de bevoegdheid tot vaststelling van de "algemene normen inzake brandveiligheid die geen verband houden met de bestemming van een constructie", in het bijzonder gerechtvaardigd wordt door de omstandigheid dat de gewesten nu reeds, krachtens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd zijn voor het uitvaardigen van specifieke brandbeveiligingsnormen voor woningen. Die laatste grond van bevoegdheid biedt aan de gewesten alleen de mogelijkheid om specifieke brandbeveiligingsnormen uit te vaardigen, die eigen zijn aan gebouwen met een welbepaalde bestemming. Men kan zich dus afvragen of het genoegzaam ter zake dienend is te stellen, zoals gedaan wordt in de toelichting bij artikel 13 van het voorstel, dat "gelet op deze specifieke bevoegdheid (...) het aangewezen (is) ook de bevoegdheid van de vaststelling van algemene brandveiligheidsnormen aan de gewesten toe te wijzen".

Artikel 15, 1° en 2°

Krachtens het voorgestelde artikel 6, § 3, 1° en 1°*bis* (artikel 15, 1° en 2°, van het voorstel), dient overleg te worden gepleegd tussen de betrokken regeringen en de bevoegde federale overheid voor het vaststellen van de tarieven inzake openbare gasdistributie⁽⁸⁸⁾ en elektriciteitsdistributie en voor de uitoefening van het prijsbeleid inzake de levering van aardgas en elektriciteit⁽⁸⁹⁾.

Wat betreft de eerste overlegverplichting, die slaat op het vaststellen van de tarieven inzake de openbare gas- en elektriciteitsdistributie, dient erop te worden gewezen dat het, zoals thans overigens het geval is, niet onmogelijk is dat de distributietarieven worden vastgesteld door een regulator of dienen te worden goedgekeurd door die regulator. In dat geval kan de overlegverplichting bezwaarlijk slaan op het "vaststellen" van de tarieven, nu dat vaststellen niet gebeurt door één van de bij het overleg te betrekken overheden. Vraag is dan ook of deze samenwerkingsvorm niet dient te slaan op de regelgeving betreffende de tarieven, in plaats van op het vaststellen van de tarieven zelf.

Wat betreft het tweede luik van de overlegverplichting, dat betrekking heeft op "de uitoefening van het prijsbeleid inzake de levering van aardgas en elektriciteit", moet worden vastgesteld dat die verplichting een zeer ruime draagwijdte heeft en alle aspecten van dat beleid lijkt te betreffen. Vraag is of zulks de bedoeling is. Zo niet, dient het juiste voorwerp van deze overlegverplichting te worden gespecificeerd.

⁽⁸⁸⁾ Zie wat betreft de openbare gasdistributie, opmerking 2 bij artikel 9.

⁽⁸⁹⁾ De Raad van State merkt op dat de bij het voorgestelde artikel 6, § 3, 1° en 1°*bis*, opgelegde overlegverplichting beter zou worden opgenomen in artikel 6, § 3*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Met betrekking tot de tarieven inzake de openbare gas- en elektriciteitsdistributie zal de federale overheid immers geen bevoegdheid meer hebben, terwijl het prijsbeleid inzake de levering van aardgas en elektriciteit voortaan een gedeelde bevoegdheid zal uitmaken. Al behoren niet alle aangelegenheden die zijn opgesomd in artikel 6, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid en bevat die bepaling bijgevolg een zekere inconsistentie, toch is het zo dat gelet op het gebruik van de woorden "bevoegde federale overheid" in de inleidende zin van die bepaling, verkeerde conclusies zouden kunnen worden afgeleid betreffende de bevoegdheidsverdeling inzake de tarieven voor het gebruik van de distributienetten en over de omvang van de overlegverplichting met betrekking tot het prijsbeleid inzake de levering van aardgas en elektriciteit, die wederzijds is.

Artikel 16

1. Vraag is of het de bedoeling is de gewestregeringen enkel te betrekken bij de opmaak van studies over de perspectieven van energiebevoorrading, zoals uit de voorgestelde wijziging van de tekst van artikel 6, § 4, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals te wijzigen, blijkt, dan wel ook bij de opmaak van andere prospectieve studies waarvoor thans bij artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in één of andere vorm van participatie van de gewesten is voorzien. Is dit laatste het geval, dan dient de redactie van artikel 16 te worden aangepast.

2. In de Franse tekst van artikel 16 dient aan de te vervangen woorden het woord "visé" te worden toegevoegd.

Artikelen 18, 20, 21 en 30

1. De bevoegdheid van de federale overheid om te onteigenen is verankerd in artikel 16 van de Grondwet. De verwijzing, in de bij artikel 18 van het voorstel voorgestelde artikel *6quater* van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 naar de gevallen waarin en de "modaliteiten" waaronder de federale overheid kan onteigenen is derhalve overbodig en kan worden weggelaten.

Bovendien kan dit gedeelte van het dispositief, zoals het geredigeerd is, de indruk wekken, zelfs indien dit niet de bedoeling is, dat de federale overheid, in aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd is, zoals bijvoorbeeld inzake ruimtelijke ordening, zou kunnen beslissen over de gevallen waarin en de "modaliteiten" volgens welke ze zou willen onteigenen. De tekst moet zodanig worden opgevat dat de accessoire bevoegdheid inzake onteigening gekoppeld wordt aan de hoofdbevoegdheid volgens welke ze wordt uitgeoefend.

De voorgestelde bepaling kan dan beter als volgt worden geformuleerd:

"De gewesten bepalen de gerechtelijke procedure die specifiek van toepassing is in geval van onteigening ten algemene nutte van een goed in het betreffend gewest gelegen, met inachtneming van een billijke en voorafgaande schadeloosstelling zoals bepaald in artikel 16 van de Grondwet ⁽⁹⁰⁾, met uitzondering van de gerechtelijke procedure, volgens dewelke tot onteigening ten algemene nutte kan worden overgegaan door de federale overheid en de rechtspersonen die door haar gemachtigd werden om tot onteigeningen ten algemene nutte over te gaan".

2. In de wijziging die artikel 21 van het voorstel beoogt aan te brengen in artikel 79, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is het beter, om alle verwarring te vermijden, de woorden "door de overeenkomstig de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bevoegde wetgever" te vervangen door de woorden "bij de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

3. Uit artikel 30 van het voorstel (artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen) volgt dat artikel 79, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortaan op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing zou zijn.

De laatstgenoemde bepaling is echter alleen bedoeld om toepassing te vinden op onteigeningen die door de Franse Gemeenschapsregering en de Vlaamse

⁽⁹⁰⁾ De woorden "met inachtneming van een billijke en voorafgaande schadeloosstelling zoals bepaald in artikel 16 van de Grondwet" zijn overbodig, precies gelet op artikel 16 van de Grondwet, maar worden gehandhaafd om het parallellisme met de tekst van het huidige artikel 79, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 te behouden, tenzij deze woorden (waar nog sprake is van het oude artikel 11 van de Grondwet; zie op dit punt de slotopmerking) eveneens in de laatstgenoemde bepaling zouden worden geschrapt, wat juridisch geen gevolgen zou hebben, maar beter in overeenstemming zou zijn met de regels betreffende de hiërarchie van de rechtsnormen.

Regering kunnen worden verricht, in culturele aangelegenheden, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en niet op onteigeningen ten uitvoer gebracht door de Brussels e Hoofdstedelijke Regering.

De voorliggende tekst heeft dus geen reden van bestaan. De omstandigheid dat artikel 21 van het voorstel artikel 79, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijzigt om te bepalen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om de gerechtelijke procedures vast te stellen met inachtneming waarvan de in die laatstgenoemde bepaling bedoelde onteigeningen kunnen worden verricht, impliceert niet dat deze bepaling op dat gewest van toepassing moet worden verklaard.

Bijgevolg behoort artikel 30 van het voorstel te vervallen.

Artikel 19

1. Volgens de huidige lezing van artikel 16, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de federale overheid alleen tijdelijk in de plaats treden van een gemeenschap of een gewest om de nakoming van een internationale of supranationale verplichting te garanderen ingeval ze door een internationaal of supranationaal rechtscollege is veroordeeld ten gevolge van het niet-nakomen van deze verplichting.

De onderzochte bepaling strekt ertoe het voornoemde artikel 16, § 3, aldus te vervangen dat de voorwaarden van tenuitvoerlegging van de "substitutieregeling" waarin het voorziet worden versoepeld, en dit zowel wat betreft de naleving van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering of één van zijn protocollen als wat betreft de naleving van het gemeenschapsrecht. Zodoende wordt beoogd de substitutieregeling niet alleen *a posteriori* toe te passen, na een veroordeling door een internationaal of supranationaal rechtscollege, maar strekt dit artikel er eveneens toe het mogelijk te maken een dergelijke veroordeling te voorkomen. In dit opzicht moet eraan worden herinnerd dat een schending van het gemeenschapsrecht blijft bestaan los van een vaststelling van niet-nakoming door het

.../...

Hof van Justitie. Dit blijkt onder andere duidelijk uit de rechtspraak van het Hof betreffende de geschillen inzake de aansprakelijkheid van Lid-Staten ⁽⁹¹⁾.

Bij de onderzochte bepaling wordt voorgesteld twee andere gevallen toe te voegen aan het geval dat wordt geregeld bij artikel 16, § 3, in zijn huidige lezing. Het gaat enerzijds om het geval waarin "de instantie opgericht op basis van het (Raamverdrag) van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering of één van zijn protocollen vastgesteld heeft dat de Staat zijn internationale verplichtingen die eruit voortvloeien niet naleeft"; anderzijds gaat het om het geval waarin "een Gewest of een Gemeenschap niet gereageerd heeft op een in artikel 226 van het EG-Verdrag bedoeld met redenen omkleed advies ten aanzien van de Staat ten gevolge van het niet-nakomen van een Europeesrechtelijke verplichting".

Omtrent deze twee nieuwe gevallen moet het volgende worden opgemerkt.

2. Wat het eerste van de twee gevallen betreft, blijkt uit de commentaar bij artikel 19 die in de toelichting wordt gegeven dat de tekst meer bepaald betrekking heeft op het geval waarin de Uitvoeringskamer van het Nalevingscomité omtrent de uitvoering van de bepalingen van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering een eindbeslissing heeft genomen waarin ze de niet-naleving heeft vastgesteld van een van de bepalingen van dit protocol waarvan ze de nakoming moet controleren ⁽⁹²⁾. De onderzochte bepaling zou in deze zin moeten worden geredigeerd.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat tegen de eindbeslissingen van het voornoemde orgaan een beroep tot nietigverklaring kan

⁽⁹¹⁾ In dit verband, zie inzonderheid HJEG, 5 maart 1996, C-46/93 en C-48/93 *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland* en *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, lid 55 tot 57 en lid 93 en volgende.

⁽⁹²⁾ Zie beslissing 27/CMP.1, genomen op 9 en 10 december 2005 door de Conferentie van de Partijen, waarin de Partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen.

worden ingesteld bij de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen ⁽⁹³⁾. In het belang van de rechtszekerheid zou moeten worden bepaald dat de federale overheid de tijdelijke substitutiebevoegdheid alleen dan kan uitoefenen wanneer de eindbeslissing van de Uitvoeringskamer van het Nalevingscomité omtrent de uitvoering van de bepalingen van het Protocol van Kyoto definitief is ⁽⁹⁴⁾, of op zijn minst dat de maatregel getroffen door de federale overheid ophoudt rechtsgevolg te hebben bij de nietigverklaring van de betrokken eindbeslissing.

3. Wat betreft het tweede nieuwe geval waarin de federale overheid tijdelijk in de plaats zou kunnen treden van een gemeenschap of een gewest, kan terecht de vraag rijzen of de onderzochte tekst de rechtszekerheid voldoende waarborgt wanneer melding wordt gemaakt van de omstandigheid dat de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest "niet gereageerd heeft op een met redenen omkleed advies" van de Europese Commissie. Aangezien in dit stadium in geen uitdrukkelijke "reactie"-procedure is voorzien, rijst de vraag of de omstandigheid dat een gemeenschap of een gewest al dan niet op een dergelijk met redenen omkleed advies heeft "gereageerd" tot delicate toepassingsproblemen zou kunnen leiden. Het is beter de tekst te herzien om dergelijke problemen te voorkomen.

4. Voorts mag niet voorbijgegaan worden aan de mogelijkheid, zonder dat deze hieraan te wijten zou zijn dat de federale overheid in de plaats zou zijn getreden van de gewestelijke overheden of de gemeenschapsoverheden, dat de Europese Commissie, na een met redenen omkleed advies te hebben uitgebracht, geen vordering wegens niet-nakoming bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen instelt of dat het Hof de door de Commissie ingestelde vordering wegens niet-nakoming verwierpt of slechts gedeeltelijk inwilligt. De tekst dient te worden herzien om deze gevallen in aanmerking te nemen.

⁽⁹³⁾ Sectie XI van de bijlage bij beslissing 27/CMP.1.

⁽⁹⁴⁾ In die zin dat ze geen aanleiding heeft gegeven tot een beroep of, in geval van beroep, dat ze niet nietig is verklaard.

5. Ten slotte rijst de vraag of ook niet andere bijzondere gevallen waarin de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan adiëren wegens het niet-nakomen door een Lid-Staat van zijn verplichtingen, in overweging worden genomen. Met de procedure bepaald bij het huidige artikel 228, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen hoeft hier geen rekening te worden gehouden aangezien ze per definitie eerst dan op gang komt nadat de betrokken Staat door het Hof is veroordeeld, en artikel 16, § 3, in zijn huidige lezing derhalve reeds toepassing vindt. Wat betreft het geval bepaald in artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag inzake steunmaatregelen uitgaande van de Staat, kan men zich in dit stadium moeilijk indenken dat de federale Staat in de plaats treedt van de deelentiteiten, aangezien het om een specifieke aangelegenheid gaat. De vraag zou daarentegen nog pertinenter kunnen zijn wat betreft de procedure bepaald bij artikel 95, lid 9, van het voormelde Verdrag inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen.

Artikel 23

1. Met artikel 23 van het voorstel wordt beoogd artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 wordt, aan te vullen met een paragraaf 2, waarin de (niet louter facultatieve) vertegenwoordiging in instellingen van andere overheden voortaan ook op het vlak van de onderscheiden wetgevers kan worden geregeld.

In de toelichting wordt vooropgesteld dat de nieuwe bepaling wordt ingevoerd teneinde een vertegenwoordiging met stemrecht namens de gemeenschappen en de gewesten of namens de federale overheid mogelijk te maken in de instellingen of de "organismen" die zij aanwijzen. Indien zulks de enige bedoeling is van de invoeging van de voorgestelde paragraaf 2, is die invoeging doelloos: uit de parlementaire voorbereiding van het bestaande artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van

8 augustus 1980 blijkt duidelijk dat het de bedoeling was om vertegenwoordiging met stemrecht mogelijk te maken ⁽⁹⁵⁾, wat overigens nooit betwist is.

De invoeging van de voorgestelde paragraaf is derhalve niet nodig om de vertegenwoordigers van de andere overheden stemrecht toe te kennen ⁽⁹⁶⁾. Doordat evenwel in die paragraaf uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van het toekennen van stemrecht, zou kunnen worden besloten dat zulks voortaan niet meer het geval kan zijn wanneer de vertegenwoordiging in instellingen op basis van het toekomstige artikel 92ter, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op het niveau van de uitvoerende macht wordt geregeld. Het is evenwel de vraag of het wel de bedoeling is de draagwijdte van het bestaande artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat overigens in dat geval een groot deel van zijn nut zou verliezen, in te perken.

Het staat derhalve aan het Parlement om de juiste draagwijdte van de voorgestelde bepaling te verduidelijken. Behalve wanneer een verschil in redactie tussen die nieuwe paragrafen 1 en 2 een verschil in betekenis zou vertolken, dient de redactie ervan zo gelijklopend mogelijk te zijn ⁽⁹⁷⁾.

2. Zoals overigens ook het geval is voor het huidige artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, mag de toepassing van de voorgestelde regeling niet als gevolg hebben dat er een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden

⁽⁹⁵⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St.*, Kamer, BZ 1988, nr. 516/1, 30; Verslag CEREXHE - ERDMAN, *Parl. St.*, Senaat, BZ 1988, nr. 405/2, 7. Zie ook A. ALEN en P. PEETERS, "België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel", *T.B.P.*, 1989, (110), 128-129.

⁽⁹⁶⁾ Wel kan het voorgestelde 92ter, § 2, nut hebben wanneer het gaat om instellingen die op wetgevend niveau worden geregeld, nu erdoor wordt vermeden dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de uitvoerende macht om de beoogde vertegenwoordiging tot stand te brengen.

⁽⁹⁷⁾ In ieder geval moet in de Franse versie aan het slot van elk van de twee leden van het bij artikel 23 voorgestelde artikel 92ter, § 2, hetzelfde woord worden gebruikt om de "autorités" of "institutions" te noemen waarvan daar sprake is (in de Nederlandse versie "instellingen" in de twee gevallen).

zou plaatsvinden ⁽⁹⁸⁾. Dit betekent dat de overheden die worden vertegenwoordigd in de betrokken instelling, daarin geen overheersende positie kunnen krijgen. In de toelichting bij het voorstel wordt dienaangaande vooropgesteld dat een vertegenwoordiging van een "ander bestuursniveau" niet kan leiden tot een meerderheidsvertegenwoordiging van dit niveau. Er wordt ter overweging gegeven deze beperking uitdrukkelijk in artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 weer te geven.

3. Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de term "aanwijzingsprocedure", waaromtrent in het voorgestelde artikel 92^{ter}, § 2, wordt bepaald dat ze niet bij wet of decreet moet worden geregeld. Wordt met deze term verwezen naar de regeling met betrekking tot de aanwijzing zelf van de vertegenwoordigers van elke overheid, die logischerwijze door elke betrokken overheid afzonderlijk moet kunnen worden vastgesteld en niet door de "ontvangende" overheid dient te worden uitgewerkt? Of worden ook andere aspecten van de aanwijzing bedoeld die wel door de "ontvangende" overheid kunnen worden uitgewerkt, maar die niet bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden vastgelegd?

Het verdient aanbeveling het voorgestelde artikel 92^{ter}, § 2, op dit vlak te verduidelijken.

Artikelen 24 en 25

1. Aangezien de tekst van het huidige artikel 35^{octies} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten ongewijzigd wordt overgenomen in het nieuwe artikel 35^{novies} (artikel 25 van het voorstel), verdient het aanbeveling om de artikelen 24 en 25 van het voorstel samen te voegen tot één artikel, onderverdeeld in 1° en 2°, waarbij na 1°

⁽⁹⁸⁾ Zoals dat ook niet kan door middel van het sluiten van een samenwerkingsakkoord (Grw. H., nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3).

artikel 35*octies*, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 ⁽⁹⁹⁾, wordt vernummerd tot artikel 35*novies*, en na 2° artikel 35*octies* wordt vervangen zoals in het voorstel.

2. In het voorgestelde artikel 35*octies*, § 1 (artikel 24 van het voorstel), dient duidelijkheidshalve te worden geschreven "Vanaf het begrotingsjaar 2009 worden er per begrotingsjaar ...".

3. In het voorgestelde artikel 35*octies*, § 2 (artikel 24 van het voorstel), is er geen volledige overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Terwijl in de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van "de in § 1 bedoelde bedragen" en van "het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen", wordt in de Franse tekst respectievelijk gewaagd van "les montants obtenus en application du § 1er" en van "l'indice moyen des prix". Die discordanties dienen te worden weggewerkt.

Artikel 28

1. In het voorgestelde artikel 62*quater*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt de aanpassing geregeld van het in § 1, eerste lid, bepaalde bedrag aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen, alsook aan 91 % van de reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar. Er wordt evenwel geen verwijzing opgenomen naar een bepaling van de bijzondere wet van 16 januari 1989 die de wijze regelt waarop de bedragen worden aangepast in afwachting van de definitieve vaststelling van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en van de reële groei van het bruto nationaal inkomen, hetgeen wel het geval is voor andere

⁽⁹⁹⁾ En niet, zoals in het voorstel, "gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 juli 1993 en van 13 juli 2001".

bepalingen van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ⁽¹⁰⁰⁾ en van het voorliggende voorstel ⁽¹⁰¹⁾. Er mag worden aangenomen dat het voorgestelde artikel eveneens met een dergelijke bepaling zal moeten worden aangevuld.

2. De wet bedoeld in artikel 39, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, waaraan wordt gerefereerd in het voorgestelde artikel 62*quater*, § 2, derde lid, is de wet van 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Die wet van 23 mei 2000 lijkt echter niet zonder meer toepasbaar op het voorliggende geval, nu in artikel 2 ervan sprake is van het aantal leerlingen van 6 tot 17 jaar en leerlingen die de leeftijd van 18 jaar bereiken tijdens het kalenderjaar waarin het betrokken schooljaar eindigt, terwijl in het voorliggende geval de leerlingen van 6 tot 12 jaar worden bedoeld.

Nog in het voorgestelde artikel 62*quater*, § 2, derde lid, kan de zinsnede ", van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten" worden weggelaten, aangezien het een interne verwijzing in die wet betreft.

⁽¹⁰⁰⁾ Zie artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en de verwijzing ernaar in de artikelen 15, § 2, 16*bis*, § 3, 22, § 2, 23*bis*, § 2, 28, § 2, 42, § 2, 62, § 2, en 64, § 2, van dezelfde wet; artikel 32*bis*, § 2, van dezelfde wet; artikel 33, § 2, van dezelfde wet en de verwijzing ernaar in de artikelen 33*bis*, § 1, 35*ter*, § 2, 35*quater*, § 2, 35*quinqies*, 35*sexies* en 35*septies* van dezelfde wet; artikel 38, § 3, van dezelfde wet en de verwijzing ernaar in de artikelen 47*bis*, § 2, 48, § 2, 64, § 2, 65, § 4, en 68*ter* van dezelfde wet; artikel 38, § 3*ter*, van dezelfde wet; artikel 45*bis*, § 3, van dezelfde wet; artikel 45*ter*, § 1, van dezelfde wet; artikel 47, § 2, van dezelfde wet en de verwijzing ernaar in de artikelen 62*ter* en 65*bis* van dezelfde wet.

⁽¹⁰¹⁾ Zie de artikelen 24 (voorgesteld artikel 35*octies*) en 29 (voorgesteld artikel 64*bis*).

3. Zoals er in de toelichting bij het artikel op wordt gewezen, heeft het niet-voorhanden zijn van subnationaliteit in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de indieners van het wetsvoorstel ertoe genoopt een specifieke verdeelsleutel te hanteren voor de verdeling van de middelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Steeds volgens de toelichting bij het artikel "(zullen) de middelen (...) worden aangewend voor het uitoefenen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake kinderopvang".

Derhalve zou een deel van deze middelen moeten worden toegekend aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie opdat deze een beleid inzake kinderopvang kan voeren in instellingen die, wegens hun organisatie, niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap (artikelen 128, § 2, en 135 van de Grondwet).

4. In het voorgestelde artikel *62quater* is er geen volledige overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Zo ontbreekt in § 1, eerste lid, in de Franse tekst het equivalent van "aan bijkomende middelen" in de Nederlandse tekst, en wordt in § 2, derde lid, in de Nederlandse tekst gewag gemaakt van "leerlingen" terwijl in de Franse tekst wordt gewaagd van "enfants". Die discordanties dienen te worden weggewerkt.

Slotopmerking

Terwijl de Grondwet gecoördineerd is op 17 februari 1994, een coördinatie die tot een vernumming van de artikelen ervan heeft geleid, zijn de verwijzingen naar de bepalingen van de Grondwet, die vervat zijn in de bepalingen van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de coördinatie zijn voorafgegaan, niet dienovereenkomstig aangepast⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰²⁾ Zie artikel 1, de inleidende zin van de artikelen 4, 5 en 6, en de artikelen 19, *24bis*, § 2, 2°, 26, § 4, tweede lid, 35, § 3, *37bis*, § 1, 51, 79, § 1, 81, §§ 5 en 8, 87, § 4, *91bis*, § 1, en *92quater*, tweede lid.

Daarentegen wordt in de bepalingen die na de coördinatie ingevoegd zijn in de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en waarin naar de Grondwet verwezen wordt, de huidige nummering gebruikt ⁽¹⁰³⁾. Dit is eveneens het geval in het onderzochte wetsvoorstel ⁽¹⁰⁴⁾.

Gelijksoortige voorbeelden zouden kunnen worden gegeven in andere organieke wetgevingen houdende institutionele hervormingen.

Er zou van het onderzoek van het voorstel van bijzondere wet gebruik moeten worden gemaakt om deze wet aan te vullen met bepalingen die de verwijzingen naar de voorheen vernummerde bepalingen van de Grondwet vervangen door verwijzingen naar diezelfde bepalingen in hun huidige nummering. De omstandigheid dat krachtens artikel 127, § 3, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, de Koning gemachtigd is om "bij in Ministerraad overlegd besluit, de bepalingen in de van kracht zijnde wetten en hun uitvoeringsbesluiten in overeenstemming (te brengen) met de nieuwe nummering en onderverdeling van de Grondwet ingeval van toepassing van artikel 132 van de Grondwet" ⁽¹⁰⁵⁾, verhindert de bijzondere wetgever niet dit reeds te doen wat betreft de wetten tot hervorming der instellingen zelf, naar het voorbeeld van wat hij heeft gedaan in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof naar aanleiding van de aanneming van de bijzondere wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

⁽¹⁰³⁾ Zie de artikelen 6, § 1, VIII, eerste lid, 9° *bis*, vierde lid, en 11°, 7, § 1, eerste lid, in fine, en 59, § 4.

⁽¹⁰⁴⁾ Benevens artikel 1, zie artikel 6*quater* voorgesteld bij artikel 18 van het voorstel.

⁽¹⁰⁵⁾ Het gaat om artikel 132 van de Grondwet in haar nummering van vóór de aanneming, op 17 februari 1994, van de herziene Grondwet, en die het gevolg is van de herziening van de Grondwet bij de grondwettelijke bepaling van 5 mei 1993 (*Belgisch Staatsblad*, 8 mei 1993).

Observation préalable

Plusieurs dispositions proposées reproduisent partiellement des textes existants ⁽¹⁾.

Vu le bref délai imparti, il n'est pas formulé d'observation sur ces dispositions ainsi reproduites.

Article 2

1. Selon le commentaire de l'article, la modification vise à prendre en compte la définition de la radiodiffusion, telle qu'elle est adoptée par la Cour constitutionnelle ⁽²⁾, compétence actuellement attribuée aux communautés par l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Si, dès lors, l'intention n'est pas de modifier la répartition actuelle des compétences, telle qu'elle résulte du texte de la loi spéciale et de la jurisprudence de la Cour, mieux vaut ne pas modifier la loi spéciale sur ce point.

Si, par contre, le législateur spécial entend modifier la répartition des compétences, il doit le faire d'une manière claire et explicite ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'article 4, en tant qu'il reproduit la disposition, figurant à l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu de laquelle la compétence régionale en matière de logement inclut "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques" ou de l'article 8, en tant qu'il reproduit le texte actuel de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la même loi spéciale.

⁽²⁾ *Doc. Parl. Sénat*, 2007-08, nr. 4-602/1, 12.

⁽³⁾ Les développements de la proposition de loi ne font que confirmer explicitement l'actuelle répartition de compétences en matière de réseaux et services de communications électroniques (*Doc. parl. Sénat*, 2007-08, n° 4-602/1, 12, dernier alinéa). Reste donc la question de savoir si, pour le surplus, quelque chose change sur le plan de la répartition des compétences entre les communautés (radiodiffusion) et l'autorité fédérale (autres formes de télécommunication).

2.1. Selon la proposition, les communautés seraient compétentes pour "les médias et les communications électroniques qui n'ont pas de caractère confidentiel (...)". Les deux éléments de la définition proposée appellent les réflexions suivantes.

2.2. La signification courante de la notion de "médias" ⁽⁴⁾ englobe également les médias qui ne peuvent être qualifiés de radiotélédiffusion, comme par exemple la presse écrite ⁽⁵⁾.

Or, les développements de la proposition de loi mentionnent la "radiodiffusion et la télévision" et les "services de radiodiffusion". Selon les développements, l'intention est de remplacer la définition de la notion de "radiodiffusion" par la notion de "médias et communication électronique qui n'ont pas de caractère confidentiel", tandis que, pour le surplus, la compétence relative aux réseaux et services de communications électroniques demeure inchangée ⁽⁶⁾.

Afin de mieux traduire dans le texte l'objectif que les auteurs poursuivent, selon les développements, et pour ne pas donner l'impression que la compétence des communautés est élargie en la matière, il vaudrait mieux, en lieu et place des termes "les médias", maintenir la définition "la radiodiffusion et la télévision" ou utiliser le terme plus général "la radiotélédiffusion".

2.3. La définition de "communications électroniques qui n'ont pas de caractère confidentiel" est liée à des directives européennes en matière de

⁽⁴⁾ Le Robert électronique définit "les médias" comme "l'ensemble des procédés de transmission massive de l'information" et le Van Dale définit "media" comme "de middelen tot overdracht en verspreiding van kennis en informatie (radio, televisie, persorganen enz.)".

⁽⁵⁾ On peut se référer à cet égard à l'article 4, 6^e bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel les communautés sont compétentes en ce qui concerne le "soutien à la presse écrite". Cette compétence ne comprend pas la compétence réglementaire relative à la presse écrite proprement dite mais uniquement la compétence d'octroyer un soutien financier afin de garantir la liberté et le pluralisme de la presse écrite (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 680).

⁽⁶⁾ *Doc. parl. Sénat*, 2007-08, n° 4-602/1, 12.

communication électronique ⁽⁷⁾ et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la transposition de ces directives en droit interne, vue sous l'angle des règles de compétence. Dans son arrêt n° 128/2005 du 13 juillet 2005, la Cour a considéré à propos de la compétence des communautés en matière de communication électronique ce qui suit:

"B.7.1. La partie requérante reproche également au législateur décentralisé d'avoir réglé les services de radio et de télévision, en tant que ces services sont transmis par le biais d'une infrastructure commune à la radiodiffusion et à la télévision, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part.

B.7.2. Les communautés sont compétentes pour les services de radiodiffusion, qui comprennent également la télévision, offerts via cette infrastructure, y compris pour les services qui fournissent des informations publiques destinées, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et qui n'ont aucun caractère confidentiel, même si leur diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci. En revanche, un service qui fournit de l'information individualisée et caractérisée par une forme de confidentialité ne relève pas de la radiodiffusion.

B.7.3. Selon l'article 28, § 4, des décrets coordonnés sur les médias 1995, tel qu'il a été inséré par l'article 3, § 2, entrepris, les «services de radio» sont des «radiodiffuseurs privés qui s'adressent au public en général ou à une partie du public avec d'autres types de services, ou qui transmettent leurs programmes exclusivement via internet».

Selon l'article 42 des décrets coordonnés sur les médias 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 12 entrepris, les «services télévisés» sont des «télédiffuseurs privés qui s'adressent au public ou à une partie du public avec d'autres types de services».

⁽⁷⁾ Directive 2002/19/CE du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive "accès"); directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation"); directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre"); directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"); directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive "vie privée et communications électroniques").

B.7.4. L'analyse des définitions contenues dans l'article 2, 1°, 3° et 4°, des décrets coordonnés sur les médias 1995 révèle qu'un service de radio et un service télévisé, en leur qualité de «radiodiffuseur» et de «télédiffuseur», peuvent uniquement «radiodiffuser» par le biais de «programmes de radio et de télévision ou d'autres genres de programmes, destinés au public en général ou à une partie du public» (article 2, 1°, des décrets coordonnés sur les médias 1995, tel que modifié par l'article 2 entrepris). La définition du terme «radiodiffuser» inclut également «des programmes diffusés sur appel individuel, quelle que soit la technique utilisée pour cette diffusion, en ce compris la technique 'point à point', et la communication de programmes entre entreprises en vue d'une rediffusion à l'intention du public». En revanche, les «services fournissant des éléments d'information individualisés et caractérisés par une certaine forme de confidentialité» ne sont pas visés (même disposition).

B.7.5. Cette définition répond aux critères mentionnés en B.7.2.

En conséquence, la réglementation relative aux services de radio et aux services télévisés contenue dans les dispositions entreprises n'est pas contraire à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle assimile donc à (des services de) radiodiffusion, les services qui fournissent des informations publiques (programmes de radiotélévision) destinées, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et qui n'ont aucun caractère confidentiel, même si leur diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci.

Les termes "communications électroniques qui n'ont pas de caractère confidentiel", utilisés dans la proposition, reproduisent cette définition d'une manière trop succincte. Outre l'exigence du caractère non confidentiel, le texte proposé ne tient pas compte de deux éléments de la définition donnée par la Cour constitutionnelle. D'une part, le service concerné doit consister à *fournir* (diffuser) des informations publiques. D'autre part, les informations concernées doivent être *destinées à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci*.

Il peut se déduire de l'arrêt n° 156/2002 du 6 novembre 2002 que ces éléments sont effectivement essentiels; dans cet arrêt, la Cour a jugé:

"B.4.4. Même si, par suite du développement technique, il est question de convergence extrême entre la radiodiffusion et les autres formes de télécommunication, il reste que le législateur spécial n'a confié aux communautés, en tant que matière culturelle, que la radiodiffusion et la télévision.

La radiodiffusion, qui comprend la télévision, se distingue des autres modes de télécommunication, en particulier par les caractères suivants:

- la radiodiffusion concerne l'émission de programmes radiophoniques ou télévisuels à l'aide de signaux codés ou non;
- un programme de radiodiffusion est destiné, dans le chef de celui qui l'émet, au public en général ou à une partie de celui-ci, et n'a aucun caractère de confidentialité, même si l'émission se fait sur demande individuelle et quelle que soit sa technique de diffusion, en ce compris celle dite *point to point* qui précédemment n'était pas utilisée pour la radiodiffusion. En revanche, un service qui fournit de l'information individualisée et caractérisée par une forme de confidentialité ne relève pas de la radiodiffusion".

Si les auteurs de la proposition estiment, par conséquent, qu'il est souhaitable d'intégrer la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans le texte de la loi spéciale, il vaudrait mieux s'aligner sur le texte de cette jurisprudence plutôt que de le reproduire d'une manière trop succincte et incomplète.

3. La proposition n'apporte pas de solution à la difficulté dénoncée à de multiples reprises par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts, à savoir que "les compétences de l'État fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération" ⁽⁸⁾. La Cour considère qu'une coopération est nécessaire lorsqu'il s'agit d'infrastructure et

⁽⁸⁾ C.c., n° 132/2004, 14 juillet 2004, B.6.2; C.c., n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.2; C.c., n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.3.1.

des services de transmission électronique *communs* à la radiodiffusion et la télévision et aux télécommunications ⁽⁹⁾.

Ainsi, selon la Cour "la convergence technologique des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, en particulier l'usage commun de certaines infrastructures de transmission, fait apparaître, en cas de maintien de la répartition actuelle des compétences, l'absolue nécessité de prévoir une coopération entre l'autorité fédérale et les communautés (...)" ⁽¹⁰⁾.

La Cour rappelle par ailleurs que l'article 3, § 4, de la directive "cadre" 2002/21/CE requiert que l'État organise la coopération entre les différentes autorités compétentes en la matière ⁽¹¹⁾.

La Cour semble néanmoins considérer que cette coopération peut être organisée sur une autre base que les accords de coopération visés à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽¹²⁾, en s'assurant simplement que la réglementation soit

⁽⁹⁾ C.c., n° 132/2004, 14 juillet 2004, premier tiret du dispositif; C.c., n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.1 et B.6.3; C.c., n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.4, B.8 et B.10. Voir aussi l'avis 41.915/3 du Conseil d'État qui observe que la nécessité d'une coopération n'existe que "ten aanzien van een infrastructuur die gebruikt wordt voor de transmissie van zowel de radio-omroep- en televisieprogramma's, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, als voor de andere elektronische communicatiediensten, waarvoor de federale overheid bevoegd is" (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-07, n° 1102/1, 18-19).

⁽¹⁰⁾ Voir C.c., n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.2; C.c., n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.3.1.

⁽¹¹⁾ Voir C.c., n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.2.; C.c., n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.3.1.

⁽¹²⁾ Voir l'accord de coopération conclu le 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision.

prise d'un commun accord entre les autorités compétentes ⁽¹³⁾. Cette autre forme de coopération n'est cependant pas autrement définie, ce qui est pourtant recommandé pour des raisons de sécurité juridique ⁽¹⁴⁾.

Les auteurs de la proposition apprécieront si, pour atteindre plus sûrement les objectifs de cohérence et d'efficacité qu'ils se sont assignés, il ne conviendrait pas de régler la répartition des compétences en matière de radiodiffusion et de télécommunications sur ce point.

Articles 3, 11, 12, 14, 15, 3°, et 32, § 3

1. Les articles 3, 11, 12, 14 et 32, § 3, de la proposition concernent la répartition des compétences en matière de circulation routière et de transport.

Ils appellent les observations suivantes.

2.1. Certaines des attributions nouvelles de compétences aux régions et aux communautés conduiront à un éparpillement de ces compétences.

2.2. Le droit applicable aux permis de conduire ferait intervenir l'autorité fédérale, les communautés et les régions:

⁽¹³⁾ Voir C.c., n° 132/2004, 14 juillet 2004, B.7.1; C.c., n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.7; C.c., n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.12.

⁽¹⁴⁾ Voir à cet égard l'avis de la section de législation du Conseil d'État 42.495/4 donné le 19 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007 remplaçant les articles 81 à 83 et 90 à 98 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, annulés par la Cour d'arbitrage le 8 novembre 2006, *Doc. Parl.*, P.C.F., 2006-07, n° 409/1.

- l'autorité fédérale demeurerait compétente "en ce qui concerne le permis de conduire" ⁽¹⁵⁾, en ce compris, selon le commentaire de la disposition, "(l)a détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules" ⁽¹⁶⁾;
- les communautés deviendraient compétentes pour "la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite" ⁽¹⁷⁾;
- les régions seraient compétentes pour "l'organisation et les conditions d'agrément des centres d'examen" ⁽¹⁸⁾.

2.3. L'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé par l'article 12 de la proposition, tend à séparer la compétence relative à la fixation de certaines règles en matière de circulation routière et les compétences relatives à leur contrôle ou à leur sanction.

Il y a lieu en effet de considérer ce qui suit:

- en vertu du a), tel qu'il est explicité dans le commentaire de l'article ⁽¹⁹⁾, "la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des

⁽¹⁵⁾ Article 4, 17°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, *in fine*, proposé par l'article 3 de la proposition. Voir, sur cette formulation, l'observation n° 3.4, ci-après.

⁽¹⁶⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, 13.

⁽¹⁷⁾ Article 4, 17°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé par l'article 3 de la proposition.

⁽¹⁸⁾ Article 6, § 1^{er}, XI, f), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé par l'article 12 de la proposition.

⁽¹⁹⁾ *Loc. cit.*, 29. Voir sur cette question l'observation n° 5.4, plus bas.

autoroutes", serait transférée aux régions, alors que leur répression pénale continuerait à relever de l'autorité fédérale ⁽²⁰⁾;

- en vertu du a), la détermination des limitations de vitesse sur les autoroutes resterait de compétence fédérale mais, en vertu du b), lorsque les dépassements n'excéderaient pas 30 kilomètres par heure par rapport à la vitesse maximale, la répression administrative serait transférée aux régions ⁽²¹⁾;
- en vertu du b), la détermination des infractions des premier et deuxième degrés à la législation relative à la circulation routière serait réservée à l'autorité fédérale mais leur répression administrative serait confiée aux régions ⁽²²⁾;
- en vertu du e), les prescriptions techniques applicables aux véhicules qui circulent sur route demeureraient de la compétence de l'autorité fédérale, tandis que leur contrôle serait transféré aux régions.

Ces discontinuités d'attribution des compétences se caractérisent également par le fait que certaines se constatent au profit de l'autorité fédérale ⁽²³⁾ et d'autres au profit des régions ⁽²⁴⁾.

2.4. Pareilles répartitions ne contribuent pas à rencontrer l'objectif d'homogénéisation et de cohérence dont les développements de la proposition font état ⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ L'intention consisterait toutefois à ne plus permettre, par aucune autorité, de répression pénale des infractions aux limites de vitesse "en cas de dépassement de pas plus de 30 kilomètres par heure de la vitesse maximale". Sur cette question, il est renvoyé aux observations n^{os} 5.5 et 5.6.3, plus bas.

⁽²¹⁾ Sur cette question, voir aussi l'observation n^o 5.6.3, plus bas.

⁽²²⁾ Voir aussi l'observation mentionnée à la note précédente.

⁽²³⁾ Voir le premier tiret, ci-avant.

⁽²⁴⁾ Voir les trois autres tirets, ci-avant.

⁽²⁵⁾ *Loc. cit.*, spéc. 2 et 3.

2.5. Par ailleurs, la réserve de compétence au profit de l'autorité fédérale dont il est question au e) ne fait pas l'objet d'une explication dans les développements de la proposition, le commentaire de l'article indiquant simplement qu'elles "sont à l'heure actuelle entièrement déterminées par des directives européennes". Il est permis de se demander si, dès lors que l'option d'une régionalisation partielle de la matière est envisagée, la circonstance que les règles de fond découleront du droit européen ne justifierait pas un transfert aux régions de ces dernières, la cohérence étant assurée par l'obligation de se conformer à la source européenne de la réglementation.

3.1. L'article 3 de la proposition (article 4, 17°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé) appelle les observations plus particulières qui suivent.

3.2. Selon les développements, la matière que la disposition proposée transfère aux communautés correspondrait aux "modalités de l'apprentissage à suivre en préparation de l'examen" ⁽²⁶⁾. Ces règles sont actuellement fixées par le Roi en exécution de l'article 23 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968. Il pourrait se déduire des développements que seule la compétence en matière d'apprentissage est transférée et non celle relative à l'examen (théorique et pratique) ⁽²⁷⁾.

Un peu plus loin, les développements indiquent toutefois que "la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules" reste une compétence fédérale, tandis que "la manière d'acquérir et de vérifier ces connaissances et aptitudes" deviendrait une compétence communautaire. Il pourrait se déduire du mot "vérifier" ("nagegaan") que l'examen théorique et pratique relèverait également de la compétence des communautés. Cette interprétation est en

⁽²⁶⁾ *Loc. cit.*, 13.

⁽²⁷⁾ En effet, l'article 23, § 1^{er}, 2° et 4°, de cette loi habilite le Roi à organiser, respectivement, l'examen pratique et théorique et L'autorise également à déterminer les modalités de l'apprentissage et de l'enseignement.

tout cas en accord avec le texte proposé, qui transfère aux communautés "la réglementation en matière d'écolage et d'examens" en vue de l'obtention du permis⁽²⁸⁾.

Il est recommandé dès lors que le législateur confirme clairement que la compétence qui correspond actuellement aux dispositions d'exécution de l'article 23, § 1^{er}, 2° et 4°, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, est transférée aux communautés. Le dispositif devrait être rédigé de manière à traduire cette intention, et ce, non par le renvoi aux textes qui règlent actuellement ces questions, mais par l'indication de leur objet; le cas échéant, les travaux préparatoires pourraient indiquer quelles sont les dispositions des arrêtés d'exécution concernés qui sont précisément visées.

Par ailleurs, il faudrait préciser si la compétence des communautés s'étend également aux cas suivants:

- l'examen médical, visé à l'article 23, § 1^{er}, 3°, de la même loi;
- les examens visés aux articles 23, § 1^{er}, 1°, et 38, § 3, de la même loi;
- les cas de dispense d'examen, visés à l'articles 23, § 2, de la même loi.

3.3. La compétence relative à l'"organisation et l'agrément des centres d'examen" est également transférée aux communautés. Les développements ne précisent ce que l'on entend exactement par là. À première vue, cette matière semble correspondre aux règles que le Roi fixe en exécution de l'article 23, § 3, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968. Cette disposition législative habilite le Roi à "arrête(r) les conditions auxquelles les écoles de conduite de véhicules à moteur doivent satisfaire pour l'accomplissement des tâches qu'Il détermine".

Si telle est également l'intention du législateur, mieux vaudrait que celui-ci le confirme. Le cas échéant, les travaux préparatoires indiqueront quelles sont les dispositions des arrêtés d'exécution concernés qui sont précisément visées.

⁽²⁸⁾ Voir l'observation n° 3.4, ci-après.

3.4. La compétence attribuée à l'autorité fédérale "en matière de permis de conduire" est formulée en des termes très généraux et imprécis. Au sens strict, suivre un écolage et un apprentissage et présenter un examen théorique et pratique constituent également l'une des conditions pour qu'un permis de conduire soit délivré⁽²⁹⁾.

Ainsi, les arrêtés royaux du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire et du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B contiennent des dispositions concernant l'apprentissage, les examens et les écoles de conduite pour lesquels la disposition proposée rend précisément les communautés compétentes.

À première vue, l'ajout des mots "à l'exception de la compétence fédérale en ce qui concerne le permis de conduire" n'a dès lors guère de sens et peut uniquement être source de confusion sur l'ampleur du transfert de compétence. Il va de soi que si des compétences spécifiques relatives à l'apprentissage, aux examens et aux écoles de conduite sont transférées aux communautés, les autres aspects portant sur les conditions de délivrance d'un permis de conduire et sur la conduite des véhicules relèvent toujours de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Le législateur devrait spécifier ce qu'il faut entendre par les mots "à l'exception de la compétence fédérale en ce qui concerne le permis de conduire". La précision, qui figure dans le commentaire de la disposition, selon laquelle "(l)a détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules reste (...) une compétence fédérale"⁽³⁰⁾ devrait, pour toute sécurité, être insérée dans le dispositif, afin de distinguer cette matière de "la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie" que l'article 4, 17°, proposé envisage de transférer aux communautés⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Voir en effet la disposition introductive de l'article 23, § 1^{er}, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968.

⁽³⁰⁾ *Loc. cit.*, 13.

⁽³¹⁾ Voir l'observation n° 3.2, ci-avant.

En outre, on pourrait préciser, par exemple dans le cadre des travaux parlementaires, quels sont les éléments de la législation actuelle qui seront encore de la compétence résiduelle fédérale après le transfert de compétence aux communautés.

Il devra être décidé aussi si les questions liées aux dispenses d'examen, prévues aux articles 27 à 30 de l'arrêté royal précité du 23 mars 1998, ou à l'organisation de formations et d'examens après la déchéance du droit de conduire prévue par l'article 38 de la loi coordonnée du 16 mars 1968 restent attribuées à l'autorité fédérale; il devrait en aller de même en ce qui concerne les cours prévus par l'article 23*bis* de la même loi coordonnée.

3.5. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le transfert de compétence proposé aura pour effet que les communautés ne pourront pas prendre de mesures contraignantes à l'égard des (candidats) conducteurs de véhicules à moteur ou des écoles de conduite. En soi, cela ne fait pas obstacle à l'applicabilité des régimes concernés, dès lors que le permis de conduire n'est délivré qu'à des personnes qui satisfont aux conditions qui, désormais, seront également fixées, en partie, par les communautés. En ce qui concerne les écoles de conduite, le dispositif existant est basé sur des conditions d'agrément qui, en soi, ne comportent pas non plus d'élément contraignant.

Il n'en demeure pas moins que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Communauté flamande ne sont compétentes en matière culturelle qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ⁽³²⁾. Cela signifie que des écoles de conduite qui, sur la base de ce critère, ne peuvent relever ni de l'une ni de l'autre communauté, ressortissent à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. En d'autres termes, l'autorité fédérale restera compétente, même après le transfert de compétence proposé, pour l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite qui, en raison de

⁽³²⁾ Article 127, § 2, de la Constitution.

leurs activités, ne peuvent être regardées comme exclusivement francophones ou néerlandophones.

4.1. L'article 11 de la proposition (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 10° et 11°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé) appelle les observations plus particulières qui suivent.

4.2. Selon les développements de la proposition, les termes "règlement général", figurant au 10° proposé, visent l'arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume et l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume⁽³³⁾.

Il existe également des règlements particuliers⁽³⁴⁾ pour les différentes voies navigables⁽³⁵⁾, mais ceux-ci relèvent déjà de la compétence des régions⁽³⁶⁾. Pour éviter toute confusion, le législateur peut dès lors envisager de limiter le 10° proposé à "la police de la navigation sur les voies navigables".

4.3. Compte tenu du 10° proposé, il convient de prêter attention à l'actuel article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, qui impose d'associer les gouvernements régionaux à "l'élaboration des règles de police générale et de la

⁽³³⁾ *Loc. cit.*, 28. Voir aussi, sur la notion de "police générale", C.c., n° 68/96, 28 novembre 1996; n° 91/2000, 13 juillet 2000, ainsi que C.E. 30 juin 1998, n° 74.842, État belge; 3 février 2004, n° 127.700, État belge.

⁽³⁴⁾ L'arrêt n° 74.842 du Conseil d'État du 30 juin 1998 fait mention de la "bijzondere administratieve politie" (police administrative spéciale) par rapport à la "algemene administratieve politie" (police administrative générale) (pour laquelle l'autorité fédérale est actuellement encore compétente).

⁽³⁵⁾ Arrêté royal du 7 septembre 1950 portant les règlements particuliers de certaines voies navigables. Voir aussi l'arrêté royal du 23 septembre 1992 portant règlement de navigation du Canal de Gand à Terneuzen.

⁽³⁶⁾ Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 novembre 2005 fixant le règlement de la navigation du canal Bruxelles-Escaut.

réglementation relatives aux communications et aux transports (...)" . La question est de savoir si cette disposition ne doit pas être adaptée, puisqu'une partie de la réglementation concernée est transférée aux régions.

4.4. Les développements de la proposition précisent les normes juridiques pour lesquelles la compétence est transférée mais ajoutent que ce transfert de compétence ne porte pas sur la "compétence de police de la navigation et de douane sur les eaux intérieures". Cette observation est toutefois difficilement conciliable avec le texte du 10° proposé, qui rend les régions compétentes pour le règlement général en matière de navigation sur les voies navigables. Cette ambiguïté doit être éliminée.

5.1. L'article 12 de la proposition (article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé) appelle les observations plus particulières qui suivent.

5.2. Comme l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, porte déjà sur les compétences en matière de travaux publics et de transport, dont "les routes et leurs dépendances" ⁽³⁷⁾ et "le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques" ⁽³⁸⁾, mieux vaudrait sans doute intégrer les dispositions en projet dans l'actuel point X ⁽³⁹⁾. Le cas échéant, on adaptera son intitulé qui deviendrait "les travaux publics et la mobilité".

⁽³⁷⁾ Article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1°.

⁽³⁸⁾ Article 6, § 1^{er}, X, 2° *bis*.

⁽³⁹⁾ En tout cas, on n'aperçoit pas pourquoi le nouveau point XI est intitulé "politique en matière de sécurité routière" plutôt que "politique routière". En effet, la notion de "politique en matière de sécurité routière" semble essentiellement viser l'aspect "sécurité" alors que la notion de "politique routière" est plus large. Les matières visées sous a) à f) ne sont en tout état de cause pas strictement limitées à l'aspect "sécurité". Si l'intention était de transférer uniquement, pour chacune de ces matières, les aspects portant strictement sur la sécurité routière, la répartition des compétences manquerait de clarté. Si l'on peut admettre que l'objectif ultime d'une politique routière est de garantir la sécurité des usagers de la route, cet objectif ne doit toutefois pas être exprimé dans la disposition proposée. Par ailleurs, le texte néerlandais devrait préciser que le transfert de compétence est limité à la circulation routière.

5.3. Certaines des dispositions répartitrices de compétence énoncées à l'article 6, § 1^{er}, XI, proposé se réfèrent à des notions qui ne peuvent être déterminées que par une opération de qualification émanant de l'autorité. Tel est le cas en ce qui concerne la notion d'"autoroute" dont il est question au a) et la classification des infractions en degrés, qui constitue un critère de répartition des compétences au b).

La notion d'"autoroute" n'est pas définie par la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, dont l'article 1^{er} se contente de préciser qu'elle s'applique aux "voies publiques classées par le Roi dans la catégorie des autoroutes". La définition donnée de l'autoroute par l'article 1^{er}, j), de la Convention sur la circulation routière, faite à Vienne le 8 novembre 1968, ne présente pas non plus une précision suffisante pour être utilisée, comme telle, comme règle répartitrice de compétence. La classification d'une route comme autoroute y dépend en effet, notamment, du fait qu'elle soit "spécialement signalée comme étant une autoroute" ⁽⁴⁰⁾, ce qui implique également un classement au cas par cas par l'autorité compétente. Des arrêtés royaux classent donc de manière ponctuelle des voies publiques dans la catégorie des autoroutes ⁽⁴¹⁾.

S'agissant des "infractions du premier ou deuxième degré aux règlements pris en exécution des lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière", pour lesquelles l'article 6, § 1^{er}, XI, b), proposé prévoit que "l'imposition et l'exécution des amendes administratives" relèvera de la compétence des régions, l'article 29 de la loi coordonnée précitée du 16 mars 1968 ne définit pas de manière précise les critères de cette classification en degrés. Si pareils critères sont certes énoncés, ils le sont de manière à ce point générale qu'il revient en définitive au Roi, habilité à cet effet, d'opérer la classification. Les infractions du premier degré forment une catégorie résiduaire, comportant toutes les infractions n'ayant pas été désignées par le Roi comme étant une infraction du deuxième, troisième ou quatrième

⁽⁴⁰⁾ Article 1^{er}, j), point iii), de la Convention de Vienne précitée.

⁽⁴¹⁾ Voir par exemple l'arrêté royal du 4 juin 1958 classant la voie publique Bruxelles-Melsbroek dans la catégorie des autoroutes.

degré ⁽⁴²⁾. Les infractions du deuxième degré sont notamment celles "qui mettent indirectement en danger la sécurité des personnes" ⁽⁴³⁾, tandis que celles du troisième degré sont notamment celles "qui mettent directement en danger la sécurité des personnes" ⁽⁴⁴⁾.

Cette façon de procéder se heurte à une double objection.

D'une part, il ne saurait être considéré que les qualifications et classifications actuellement opérées soient figées pour l'avenir; d'autre part, une règle répartitrice de compétence ne peut voir sa définition dépendre de la qualification opérée par une autorité, dès lors précisément que c'est de cette règle répartitrice de compétence que dépend la détermination de l'autorité compétente.

Le dispositif doit donc être revu de manière à permettre de connaître le contenu des matières qu'il attribue aux régions. A cet égard, une distinction peut toutefois être faite entre les deux situations.

S'agissant de la notion d'"autoroute", même si les difficultés en la matière seront sans doute limitées en pratique, compte tenu notamment de ce que l'article 6, § 3*bis*, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 prévoit une concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale pour "le planning, la fonctionnalité et la compatibilité des réseaux d'autoroutes (...)" ⁽⁴⁵⁾, il convient de préciser dans le dispositif ce qu'il faut entendre par "autoroute". La loi spéciale pourrait se référer à la définition contenue à l'article 1^{er}, j), de la Convention de Vienne

⁽⁴²⁾ Article 29, § 2, de la loi coordonnée précitée.

⁽⁴³⁾ Article 29, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi coordonnée précitée.

⁽⁴⁴⁾ Article 29, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi coordonnée précitée.

⁽⁴⁵⁾ Pareille concertation ne suffit pas pour régler la difficulté à l'examen. Outre le fait qu'elle ne prévoit pas expressément qu'elle doit porter sur la classification des autoroutes, on ne peut exclure que pareille concertation n'aboutisse pas. En toute hypothèse, un dispositif de concertation ne peut, en soi, déterminer le contenu d'une compétence. Enfin, il est opportun, pour la concertation même, que des critères clairs permettent de déterminer l'objet de cette concertation.

précitée. En effet, si, comme il a été exposé ci-avant, le point iii) de cette disposition fait dépendre le régime juridique des autoroutes d'une qualification selon laquelle la route "est spécialement signalée comme étant une autoroute", les autres points de la définition contiennent quelques critères guidant cette qualification. En effet, selon cette disposition, telle qu'elle résulte de ses points i) et ii),

"(1) Le terme «autoroute» désigne une route qui est spécialement conçue et construite pour la circulation automobile, qui ne dessert pas les propriétés riveraines et qui:

i) sauf en des points singuliers ou à titre temporaire, comporte, pour les deux sens de la circulation, des chaussées distinctes séparées l'une de l'autre par une bande de terrain non destinée à la circulation ou, exceptionnellement, par d'autres moyens;

ii) ne croise à niveau ni route, ni voie de chemin de fer ou de tramway, ni chemin pour la circulation de piétons;

[...]"

La réserve de compétence au profit de l'autorité fédérale en ce qui concerne les "autoroutes" pourrait être exprimée en faisant état de cette définition, même s'il appartiendrait toujours à l'autorité fédérale, conformément au point iii) de cette disposition, de signaler spécialement une route comme étant une autoroute, conformément à ce que prévoit actuellement l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 juillet 1956. En d'autres termes, sur le plan des règles répartitrices des compétences, l'article 1^{er}, j), i) et ii), de la Convention de Vienne précitée suffirait, mais, en droit matériel, l'opération de qualification exigée par le point iii) de cette disposition resterait requise.

Pour ce qui concerne la classification des infractions en degrés, il paraît, par contre, ne pas y avoir d'autre solution possible que d'en préciser les critères dans le dispositif. Il ne convient en toute hypothèse pas qu'une règle répartitrice de compétence se réfère à une législation de droit matériel en vigueur au moment où elle est adoptée, pareille législation pouvant être modifiée, voire abrogée, dans l'avenir.

5.4. L'article 6, § 1^{er}, XI, a), proposé prévoit le transfert aux régions,

"sans préjudice du b), (de) la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes".

Compte tenu de l'article 11 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inchangé par la proposition, les décrets régionaux pourraient "ériger en infraction les manquements à" cette disposition. Le seul fait que la disposition à l'examen se limite à transférer "la détermination" des limites de vitesse en question ne suffit pas à exclure de manière certaine l'application de l'article 11 précité.

Il ressort pourtant implicitement du commentaire de l'article que l'intention consiste bien à maintenir la compétence pénale en la matière à l'autorité fédérale. Il y est en effet exposé que

"(l)a recette des amendes pénale suite aux infractions aux limites de vitesse, déterminées au niveau régional, reste fédérale" ⁽⁴⁶⁾.

Le dispositif devrait être adapté en ce sens.

5.5. La notion de "limites de vitesse" dont il est question à l'article 6, § 1^{er}, XI, a), proposé n'est pas entièrement claire.

Il résulte certes de l'article 29, § 3, de la loi coordonnée précitée du 16 mars 1968, tel qu'il résulte de l'article 7 de la loi du 20 juillet 2005, entré en vigueur le 31 mars 2006 ⁽⁴⁷⁾, que "(l)e dépassement de la vitesse maximale autorisée déterminée dans les règlements pris en exécution (de ces) lois coordonnées" obéit à un

⁽⁴⁶⁾ *Loc. cit.*, 29. Lorsqu'il est fait état dans ce commentaire de la "détermin(ation) au niveau régional" des "infractions aux limites de vitesse", il ne s'agit que de celles non commises sur les autoroutes.

⁽⁴⁷⁾ Articles 7 et 32 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière; arrêté royal du 22 mars 2006 fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière.

régime répressif particulier, indépendant de la division des infractions en degrés, tel qu'il est disposé aux paragraphes 1^{er}, 1^{er bis} et 2, du même article 29⁽⁴⁸⁾.

Il n'en reste pas moins que certaines des infractions énumérées dans l'arrêté royal du 30 septembre 2005 désignant par degré les infractions aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière portent sur des comportements constitutifs d'inadaptation par rapport à des exigences de vitesse⁽⁴⁹⁾.

On peut supposer que les "limites de vitesse" dont il est question au a) proposé sont celles qui sont déterminées de manière précise, comme par exemple à l'article 11 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, par référence à un chiffre, en kilomètres par heure, qu'il est interdit de dépasser. La référence, au b) de la même disposition au "dépassement de pas plus de 30 kilomètres par heure" confirme cette interprétation.

Ceci gagnerait à être confirmé par le législateur, à tout le moins dans les travaux préparatoires.

⁽⁴⁸⁾ En ce sens, le commentaire de l'article, *loc. cit.*, 31.

⁽⁴⁹⁾ Ainsi, à titre d'exemples:

- en vertu de l'article 2, 4°, de cet arrêté royal, "(s)ont infractions du deuxième degré (...)" les règles énoncées aux articles 10.1.1° et 10.1.3°, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique selon lesquelles "(t)out conducteur doit régler sa vitesse dans la mesure requise par la présence d'autres usagers et en particulier les plus vulnérables, les conditions climatiques, la disposition des lieux, leur encombrement, la densité de la circulation, le champ de visibilité, l'état de la route, l'état et le chargement de son véhicule (et) sa vitesse ne peut être ni une cause d'accident, ni une gêne pour la circulation";
- en vertu de l'article 4, 7°, du même arrêté royal du 30 septembre 2005, "(s)ont infractions du quatrième degré (...)" les règles énoncées aux articles 21.6.4°, 22.2 et 50 de l'arrêté royal précité du 1^{er} décembre 1975 selon lesquelles, "(s)auf autorisation spéciale de l'autorité légalement habilitée, il est interdit de se livrer sur la voie publique à des luttes de vitesse, ainsi qu'à des épreuves sportives, notamment des courses ou concours de vitesse, de régularité ou d'adresse".

5.6.1. L'article 6, § 1^{er}, XI, b), proposé appelle les observations particulières qui suivent.

5.6.2. Le texte français du point b), en projet, fait mention d'"amendes administratives", alors que le texte néerlandais utilise les mots "administratieve sancties". Étant donné que les amendes administratives constituent une notion plus étroite que les sanctions administratives, le législateur devra écrire soit "sanctions administratives" dans le texte français, soit "administratieve geldboeten" dans le texte néerlandais.

5.6.3. Le b) proposé prévoit que

"les infractions du premier ou deuxième degré aux règlements pris en exécution des lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ou en cas de dépassement de pas plus de 30 kilomètres par heure de la vitesse maximale (...) (ne sont) plus sanctionnées pénalement".

Il résulte des termes introductifs de la disposition à l'examen, "par dérogation à l'article 11 de la présente loi", tels qu'ils sont éclairés par le commentaire de l'article ⁽⁵⁰⁾, que l'intention consiste à ne plus permettre une répression pénale de ces infractions, à aucun niveau de pouvoir, et qu'en conséquence la compétence régionale en la matière est limitée à une répression administrative ⁽⁵¹⁾.

Il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer qu'une quelconque autorité ne peut plus faire respecter ou édicter une règle matérielle déterminée. Une telle disposition de droit matériel n'est pas une règle répartitrice de compétence et n'a pas sa place dans une loi votée à la majorité spéciale. Le législateur fédéral tire de la Constitution le pouvoir de réprimer le non-respect des règles qu'il édicte dans le cadre de ses compétences. Les mots ", ces infractions n'étant plus sanctionnées pénalement" doivent dès lors être omis du projet, ainsi que les mots "par dérogation à l'article 11 de la présente loi,".

⁽⁵⁰⁾ *Loc. cit.*, 29 à 31.

⁽⁵¹⁾ Voir le commentaire de l'article, *loc. cit.*, 30.

Il conviendrait encore de mieux traduire dans le dispositif l'autre intention poursuivie par les auteurs de la proposition, si celle-ci est partagée par le législateur. Cette intention est en réalité double:

- d'une part, attribuer aux régions une compétence répressive pour certaines infractions à des comportements qu'il ne lui appartient pas de régler à titre principal;
- d'autre part, limiter cette compétence répressive à l'adoption d'un dispositif de sanctions ou d'amendes administratives, à l'exclusion de sanctions pénales.

Ce double aspect devrait mieux ressortir du texte.

En tout état de cause, outre ce qui vient d'être exposé au sujet des termes "par dérogation à l'article 11 de la présente loi,"⁽⁵²⁾, qui figurent en tête du b) proposé, il convient de constater qu'ils ne sont pas adéquats pour traduire l'intention exprimée. En effet:

- l'article 11 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ne traite pas des sanctions administratives, la compétence des régions en la matière résultant directement des dispositions leur attribuant des compétences matérielles⁽⁵³⁾; la formulation proposée au b) apparaît comme trop elliptique en voulant exprimer de manière peu heureuse que, par dérogation à la compétence pénale prévue au profit notamment des régions par l'article 11 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, cette compétence ne leur est pas reconnue pour les infractions mentionnées au b)

⁽⁵²⁾ En tout état de cause, la dérogation exprimée à l'article 11 est problématique dans la mesure où il n'est ainsi pas précisé à quelles dispositions de cet article il serait ainsi dérogé. Ainsi, on peut douter que le législateur aurait l'intention de déroger à l'article 11, alinéa 3, 1° et (surtout) 2°: même dans un système de sanctions et d'amendes administratives, il s'impose de régler la force probante des procès-verbaux et de déterminer quels fonctionnaires peuvent constater les infractions, que ce soit ou non en qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire.

⁽⁵³⁾ Le commentaire de l'article partage cette considération (*loc. cit.*, 30).

et que leur compétence répressive est limitée à celle de prévoir des amendes ou des sanctions administratives;

- l'article 11 prévoit une compétence accessoire puisqu'il envisage la possibilité pour les entités fédérées d'incriminer des manquements à des dispositions qu'elles édictent, ce qui sera loin d'être le cas pour toutes celles qui sont mentionnées au b) à l'examen.

Il résulterait de la suppression des mots "par dérogation à l'article 11 de la présente loi," et des mots ", ces infractions n'étant plus sanctionnées pénalement", ainsi que de l'insertion souhaitée de la précision expresse selon laquelle la compétence répressive des régions pour les infractions mentionnées au b) se borne à la détermination de sanctions ou d'amendes administratives, que ce serait le législateur fédéral qui serait compétent pour incriminer pénalement ces infractions, en ce compris celles qui, parmi celles mentionnées au b), concernent une réglementation élaborée par les régions⁽⁵⁴⁾.

Il appartient au législateur spécial d'examiner si telle est bien son intention, auquel cas l'article 32, § 3, de la proposition n'aurait plus de raison d'être⁽⁵⁵⁾.

En outre, pour donner suite à l'intention exprimée dans les développements de la proposition de dépénaliser les infractions mentionnées sous b), il appartiendrait au législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire, d'y procéder par une modification de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968. Il ne peut cependant être exclu que le législateur revienne plus tard sur cette question.

⁽⁵⁴⁾ Il s'agirait, semble-t-il, en l'état des textes à l'examen, de "la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes" (voir l'observation n° 2.3, premier tiret, plus haut).

⁽⁵⁵⁾ Il est renvoyé toutefois à l'observation n° 7, plus bas.

Si l'intention était de garantir aux régions qu'aucune sanction pénale ne serait établie au niveau fédéral à l'égard des infractions concernées, il faudrait le prévoir dans le cadre d'une révision de la Constitution.

5.6.4. La portée de la dépenalisation envisagée des infractions des premier et second degrés mérite d'être précisée.

Aux termes de l'article 29, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée précitée du 16 mars 1968, les infractions du premier degré sont définies dans les termes suivants:

"Les autres infractions aux règlements pris en exécution des présentes lois coordonnées sont des infractions du premier degré (...)"

Les infractions concernées sont donc toutes les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution de la loi coordonnée du 16 mars 1968 précitée qui n'ont pas été qualifiées d'infraction des troisième ou quatrième degré par le Roi, en exécution de l'article 29, § 1^{er}, et dans le respect de l'article 29, § 1^{er}*bis*, de cette loi.

Il ne s'agit pas seulement des infractions qui, non classées dans les troisième et quatrième degrés, figurent dans l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, mais aussi de celles qui résultent notamment de la violation des arrêtés royaux suivants:

- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 portant réglementation de l'immatriculation des plaques commerciales pour véhicules à moteur et remorques;
- l'arrêté royal du 28 novembre 1997 portant réglementation de l'organisation d'épreuves ou de compétitions sportives pour véhicules automobiles disputées en totalité ou en partie sur la voie publique;
- l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire;

.../...

- l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules;
- l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B;
- l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C, C+E, D, D+E et des sous-catégories C1, C1+E, D1, D1+E.

5.7. L'article 6, § 1^{er}, XI, c), proposé, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 envisage de transférer aux régions notamment "la tutelle des règlements complémentaires" en matière de sécurité routière, sous la réserve de quelques exceptions pour des matières demeurées fédérales, limitativement énoncées.

Selon le commentaire de cette disposition, ce transfert répond notamment à un objectif de clarification de la répartition des compétences en matière de règlements complémentaires:

"En 2004, la Cour constitutionnelle a déjà estimé que l'autorité fédérale n'est pas exclusivement compétente. En pratique, il n'est toutefois pas clair jusqu'où s'étend la compétence régionale aujourd'hui. Voilà pourquoi cette disposition est nécessaire afin de clarifier la question de la tutelle des règlements complémentaires" ⁽⁵⁶⁾.

Même si le même commentaire peut laisser à penser que c'est l'ensemble de la législation relative aux règlements complémentaires qui serait régionalisée ⁽⁵⁷⁾, le texte à l'examen se limite à transférer la tutelle sur ces règlements, à l'exception de ceux adoptés dans les matières énumérées.

⁽⁵⁶⁾ *Loc. cit.*, 31.

⁽⁵⁷⁾ Le commentaire comprend en effet la considération suivante:
"(...) les régions peuvent reprendre la tutelle et déterminer des règles pour l'adoption des règlements complémentaires par les communes" (*ibid.*).

Il convient d'examiner la cohérence de ce transfert par rapport à la conception générale qui se dégage des règles de répartition des compétences en vigueur, spécialement en matière de tutelle.

Sur la question de la répartition des compétences en matière de règlement complémentaire, un récent avis donné par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a considéré, sur la base notamment d'une analyse de l'arrêt n° 174/2004 du 3 novembre 2004 de la Cour constitutionnelle, que

"la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de la circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements" ⁽⁵⁸⁾.

Ce même avis constate que les règlements complémentaires peuvent en conséquence se rattacher tant aux compétences fédérales que régionales, sans exclure d'ailleurs, même si c'est peu envisageable actuellement, les compétences communautaires.

Selon le même avis,

"la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions implique la même répartition en ce qui concerne la tutelle dite spécifique que les titulaires du pouvoir exécutif de ces différents niveaux de pouvoir sont autorisés à exercer sur les autorités décentralisées" ⁽⁵⁹⁾,

⁽⁵⁸⁾ Avis n° 43.518/AG donné le 18 septembre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2007 de la Région wallonne relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, n°s 4 et 5, spéc. n° 4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-08, n° 680/1); dans le même sens: avis n° 42.892/AG donné à la même date sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes, n° 3.4.1; avis n° 43.437/AG donné à la même date sur un avant-projet de décret de la Région flamande "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens", n° 3 (*Doc. Parl.*, Vl. Parl., 2007-08, n° 1596/1).

⁽⁵⁹⁾ Avis précité n° 43.518/AG, 18 septembre 2007, n° 6.1.

ce qui a pour conséquence que

"ceux des règlements complémentaires de circulation routière ou les dispositions de ces règlements qui continuent à relever de l'autorité fédérale peuvent faire l'objet d'une tutelle spécifique organisée et exercée par l'autorité fédérale, tandis que ceux de ces règlements ou celles de leurs dispositions qui se rattachent aux compétences régionales peuvent être soumis à une tutelle spécifique organisée par le législateur régional" ⁽⁶⁰⁾.

Il résulte de cet avis qu'un parallélisme est établi entre les matières attribuées aux différents niveaux de pouvoir, leur compétence en matière de règlements complémentaires de circulation routière et la tutelle spécifique exercée à leur égard.

L'avis poursuit:

"À l'égard des règlements complémentaires qui relèvent toujours de l'autorité fédérale, la tutelle ordinaire, de compétence régionale, peut coexister avec la tutelle spécifique que l'autorité fédérale peut maintenir ou instituer, mais le contrôle de tutelle ordinaire, subsidiaire par rapport à la tutelle spécifique, ne pourra porter que sur le respect des aspects de la légalité et de l'intérêt général qui ne font pas l'objet du contrôle organisé par ladite tutelle spécifique. Conformément aux principes applicables en matière d'exercice des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées, il va de soi que l'exercice par chaque niveau de pouvoir de ses compétences respectives, soit en l'espèce en matière de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique, doit être mené de manière à ne pas être rendu mutuellement impossible ou exagérément difficile" ⁽⁶¹⁾.

Appliquées à la disposition à l'examen, les considérations qui viennent d'être rappelées conduisent aux conclusions suivantes.

Sur la compétence de régler la matière des règlements complémentaires, la proposition n'apporte aucune modification au système actuel de répartition des compétences, tel qu'il a été apprécié par l'arrêt n° 174/2004 du 3 novembre 2004 de la Cour constitutionnelle et exposé par l'avis précité n° 43.518/AG du 18 septembre 2007 de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État. Comme exposé ci-avant, ce n'est que sur la tutelle exercée sur ces règlements complémentaires qu'une

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, n° 6.2.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*, n° 8.2, b).

modification est apportée par la disposition à l'examen. Ce n'est pas la tutelle ordinaire sur ces règlements qui est régionalisée, puisque tel est déjà le cas, mais les autres aspects de la tutelle, soit ce qui est qualifié actuellement de tutelle spécifique.

Ce faisant, une dichotomie apparaît dans le système de répartition des compétences quant à la détermination du niveau de pouvoir compétent pour, d'une part, attribuer des matières aux autorités décentralisées et pour, d'autre part, exercer la tutelle spécifique sur les actes posés par les autorités décentralisées dans ces matières, alors que, jusqu'à présent, un parallélisme est observé entre ces deux attributions de compétences, ainsi que le confirme l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Pareil parallélisme participe d'ailleurs d'une certaine logique et contribue à la cohérence des politiques attribuées ou réservées à chaque niveau de pouvoir. Dans la proposition à l'examen, ce parallélisme n'est maintenu qu'au profit de l'autorité fédérale, et seulement dans les matières énumérées à la fin du c) à l'examen; il sera rompu en ce qui concerne les autres compétences fédérales donnant lieu à l'adoption, le cas échéant, de règlements complémentaires, voire en ce qui concerne les communautés.

Il appartient au législateur d'examiner s'il est bien opportun de rompre cette cohérence par la disposition à l'examen.

Il est vrai que ce parallélisme pourrait être rétabli en régionalisant non seulement la tutelle sur les règlements complémentaires mais aussi la matière proprement dite, dans son ensemble, des règlements complémentaires relatifs à la circulation routière. Pareille conception relèverait du pouvoir d'appréciation du législateur spécial mais elle pourrait faire apparaître une autre incohérence entre, d'une part, le maintien ou l'attribution de compétences à l'autorité fédérale ou aux communautés et, d'autre part, la possibilité pour ces niveaux de pouvoir, dans le cadre de leurs compétences, de permettre aux autorités décentralisées d'adopter des règlements complémentaires.

Il conviendrait de réexaminer la disposition à l'examen à la lumière des observations qui précèdent.

.../...

6.1. S'agissant des articles 14, § 1^{er}, et 15, 3°, de la proposition (article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, et § 3, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, proposé), il est étrange à première vue qu'une compétence soit attribuée aux régions ou soit précisée en supprimant la matière en question dans le régime de concertation associant les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale ⁽⁶²⁾ et en l'incorporant dans le régime des concertations des gouvernements régionaux entre eux ⁽⁶³⁾.

Mieux vaudrait mentionner explicitement la matière concernée à l'article 11 de la proposition, dans l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

6.2. La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir une précision analogue concernant les voies navigables, à moins qu'aucune difficulté ne se pose à ce sujet dans la pratique.

6.3. Vu l'importance de la compétence accordée aux régions en matière de voies navigables, le législateur appréciera s'il convient de maintenir dans ce domaine la concertation associant les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale, dont il est question à l'article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

La question se pose aussi de savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir une concertation entre les gouvernements régionaux, par une disposition insérée à l'article 6, § 2, de la même loi spéciale.

6.4. De même, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de revoir l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 afin de prendre en compte la régionalisation d'aspects importants des matières qui y sont mentionnées.

⁽⁶²⁾ Article 15, 3°, de la proposition (article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

⁽⁶³⁾ Article 14, § 1^{er}, de la proposition (article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

7. L'article 32, § 1^{er}, de la proposition, dispose que celle-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit cependant que

"(...) les décrets et les ordonnances pris en application de l'article 6, § 1^{er}, XI, b) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont obligatoires au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2010. Les infractions visées à l'article 6, § 1^{er}, XI, b) restent sanctionnées pénalement jusqu'à l'entrée en vigueur des décrets et des ordonnances précités".

S'il est donné suite à l'observation faite plus haut sous le n° 5.6.3, l'article 32, § 3, de la proposition n'aura plus de raison d'être.

Sous cette réserve, il n'y a pas lieu de distinguer la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi spéciale examinée (le 1^{er} janvier 2009) de celle des dispositions adoptées par les régions pour mettre en oeuvre les compétences nouvelles qui leurs seraient dévolues (au plus tôt, le 1^{er} janvier 2010).

Pareil procédé aurait en effet pour conséquence que plus aucune autorité ne serait compétente, entre ces deux dates, pour modifier les normes fédérales régissant la matière transférée, ce qui ne peut être admis.

Article 4

1. Selon le commentaire par article relatif à la proposition, l'article 4 entend attribuer aux régions la compétence de fixer les règles particulières concernant la location de biens destinés à l'habitation en vue de garantir une politique du logement cohérente ⁽⁶⁴⁾.

À cet effet, l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 est remplacé dans son intégralité, le texte actuel devenant le 1° et un 2° étant ajouté à

⁽⁶⁴⁾ *Doc. Parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, 15.

propos du transfert de compétence concernant les règles particulières relatives à la location de biens destinés à l'habitation.

Ce transfert n'est toutefois pas complet. En ce qui concerne la location de biens destinés à l'habitation, les régions ne pourront en effet exercer leur pouvoir normatif que pour les matières énoncées explicitement.

Les observations suivantes peuvent être formulées à propos de la disposition proposée.

2.1. L'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, proposé, dispose qu'en ce qui concerne le logement, les régions sont compétentes pour "les règles particulières concernant la location des biens destinés à l'habitation, à savoir les normes relatives ... (suit alors une énumération d'une quarantaine de points relatifs à la location)".

2.2. Faire précéder cette énumération des mots "à savoir" implique une énumération restrictive. Pareille énumération emporte que les régions sont uniquement compétentes pour les aspects expressément cités de la location de biens destinés à l'habitation et que la réglementation existante relative à la location de ces biens, qui ne figure pas dans l'énumération, est exclue de la sphère de compétences des régions.

Bien que cette méthode paraisse à première vue se traduire par une délimitation précise de la sphère de compétences en matière de "location de biens destinés à l'habitation", elle peut néanmoins, dans son application, donner lieu à des problèmes d'interprétation. Ainsi, par exemple, on n'aperçoit pas si les dispositions de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de ce que l'on appelle communément la "loi sur les baux à loyer" ⁽⁶⁵⁾ concernant la clause interdisant l'affectation des lieux loués à la résidence principale du preneur, sont comprises ou non dans le transfert de compétence.

⁽⁶⁵⁾ La loi du 20 février 1991 relative aux baux à loyer qui a été insérée dans le Code civil en tant que livre III, titre VIII, chapitre II, section II.

2.3. Le choix d'une énumération limitative implique également qu'en vertu de sa compétence résiduelle, le législateur fédéral reste compétent pour les nouveaux problèmes ou nouveaux aspects qui ne font pas encore l'objet d'une réglementation relative à la location de biens destinés à l'habitation et qui ne figurent dès lors pas dans l'énumération, même s'il s'agit d'aspects qui sont étroitement liés à la location de biens destinés à l'habitation.

La question se pose de savoir comment concilier ceci avec la volonté de parvenir à une répartition plus homogène et plus cohérente des compétences, un objectif que soulignent à plusieurs reprises les développements de la proposition ⁽⁶⁶⁾.

2.4. La méthode suivie est en outre en contradiction avec celle qui est appliquée pour le transfert de la compétence concernant le bail à ferme et le bail à cheptel (article 5, 3°, de la proposition) qui, selon les développements de la proposition, participe des mêmes considérations. Pour ce transfert, c'est précisément la méthode inverse qui a été suivie, à savoir une définition générale de la matière concernée, sans énumération restrictive de matières spécifiques.

2.5. En ce qui concerne certaines matières énoncées dans la liste de l'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, proposé, la question peut se poser si elles y ont bien leur place.

Cette liste fait ainsi état des "baux des biens des mineurs", permettant aux régions d'intervenir ultérieurement de façon normative en la matière.

Sur ce point, le Conseil d'État se demande si cette matière ne doit pas plutôt relever de la compétence du législateur doté du pouvoir de régler le statut civil du mineur. Actuellement, les dispositions relatives à la location des biens d'un mineur en général font en effet l'objet des articles 378 et 410 du Code civil, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En laissant à l'autorité fédérale les règles relatives à la location d'habitations de mineurs, on éviterait d'ébranler la volonté d'aboutir à des

⁽⁶⁶⁾ *Doc. Parl., Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, 2, 3, 5 et 15.*

compétences homogènes et cohérentes, volonté qui est tout de même à la base de la proposition de loi spéciale à l'examen ⁽⁶⁷⁾.

3. Sous réserve de l'observation 2.5, il s'ensuit qu'il est recommandé d'omettre la liste mentionnée à l'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, proposé, et de l'intégrer dans le rapport de la commission à titre d'exemple.

Si les auteurs de la proposition choisissaient néanmoins de maintenir la liste de matières à l'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, il faudrait en faire une énumération indicative. Dans ce cas, l'énumération est certes superflue mais cette technique a déjà été utilisée à maintes reprises dans la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁶⁸⁾. Il serait également recommandé dans cette hypothèse d'abrégier la liste des matières attribuées aux régions, étant donné que différents éléments de l'énumération font double emploi. La plupart des éléments de l'énumération peuvent d'ailleurs être déjà regardés comme des droits et des obligations, respectivement, du bailleur ou du locataire.

Articles 5, 1°, 27 et 31

1. L'article 5, 1°, de la proposition entend attribuer aux régions la compétence relative à l'intervention à la suite de calamités agricoles. À cet effet, les mots "la politique agricole et la pêche maritime" sont remplacés par les mots "la politique agricole et la pêche maritime, y compris l'intervention à la suite de calamités agricoles" dans la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne le financement des indemnités aux victimes de calamités agricoles, l'article 27 de la proposition insère à l'article 62*bis* de la loi

⁽⁶⁷⁾ *Doc. Parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, 2-3.

⁽⁶⁸⁾ Voir par exemple les articles suivants de la loi spéciale du 8 août 1980: article 5, § 1^{er}, II (aide aux personnes); article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1° (protection de l'environnement); article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er} (politique de l'énergie).

spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, un paragraphe 2, aux termes duquel à partir de l'année budgétaire 2009, la Loterie Nationale prendra en charge 50 % des indemnités octroyées par les régions aux victimes de calamités agricoles, et ce à concurrence d'un montant maximum de 2 150 000 euros par an et par région.

L'article 31 de la proposition dispose que l'État fédéral reste compétent pour les calamités agricoles survenues jusqu'au 31 décembre 2008.

2. Dans la modification proposée de la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, il est recommandé de remplacer les mots "l'intervention à la suite de calamités agricoles" par les mots "l'intervention financière à la suite de dégâts causés par des calamités agricoles".

3. L'article 62*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose qu'à partir de l'année budgétaire 2009, la Loterie Nationale prend en charge 50 % des indemnités octroyées par les régions aux victimes de calamités agricoles⁽⁶⁹⁾.

En vertu de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, fixe le système de financement des régions, alors que selon l'alinéa 2 de cette même disposition constitutionnelle, les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par décret ou ordonnance.

⁽⁶⁹⁾ Tel que l'article 62*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, est rédigé, il faut en inférer qu'une région peut uniquement bénéficier de ces moyens pour autant qu'une calamité agricole soit survenue et soit reconnue comme telle par la région et pour autant que la région apporte la preuve qu'une indemnité sera octroyée aux victimes.

Il résulte de l'article 177, alinéa 2, de la Constitution qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer lui-même l'affectation future de la part des bénéficiaires de la Loterie Nationale qu'il transfère aux régions.

Si la disposition proposée est toutefois interprétée à la lumière de la disposition constitutionnelle citée en dernier lieu, en ce sens qu'elle n'entend nullement déterminer cette affectation, elle ne soulève aucune objection de compétence.

4. À la suite de l'insertion d'un paragraphe 2 à l'article 62*bis* de la loi spéciale du 16 janvier 1989, il conviendra également d'adapter les articles 58*octies* et 60*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Ces modifications peuvent être insérées dans la proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, sur laquelle le Conseil d'État rend ce jour l'avis 44.244/AG.

5. Selon l'article 31 de la proposition, l'État fédéral reste toutefois compétent pour les calamités agricoles qui sont survenues jusqu'au 31 décembre 2008.

Cette disposition doit apparemment être comprise en ce sens que, pour les calamités agricoles survenues jusqu'au 31 décembre 2008, la responsabilité de l'État fédéral reste encore engagée même par la suite, qu'il peut prendre toutes les décisions et conserve tous les droits et toutes les obligations qui y sont liés et qu'il devra prendre en charge toutes les dépenses qui en résultent.

Si cette interprétation traduit l'intention des auteurs de la proposition, il est recommandé d'apporter ces précisions dans le texte.

Articles 5, 2°, 22, 26 et 32, § 2

1. Selon le commentaire de l'article 5, 2°, de la proposition, la "présente proposition abroge la compétence fédérale concernant les prestations du Bureau d'intervention et de restitution belge qui sont relatives aux compétences régionales en matière d'agriculture et conditionne ce transfert à un accord de coopération obligatoire dans lequel il sera convenu des modalités de l'exercice par les régions de leur compétence en matière d'agriculture relative aux activités du BIRB"⁽⁷⁰⁾.

À cet effet, l'article 5, 2°, de la proposition abroge l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 22 de la proposition entend insérer à l'article 92*bis*, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 un f) en vertu duquel l'autorité fédérale et les régions doivent conclure un accord de coopération obligatoire pour la manière selon laquelle les prestations du Bureau d'intervention et de restitution belge qui sont relatives aux compétences régionales en matière d'agriculture sont transférées aux régions.

L'article 61, § 8, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (article 26 de la proposition) dispose que le Bureau d'intervention et de restitution belge est supprimé à la date fixée par ou en vertu de la loi, après que l'accord de coopération visé à l'article 92*bis*, § 3, f), (proposé) de la loi spéciale du 8 août 1980 sera entré en vigueur. Il prévoit également que, par dérogation à l'article 61, § 3, les modalités concernant le transfert à l'État et aux régions, chacune pour ce qui la concerne, des biens, des droits et des obligations de l'institution, sont fixées par ou en vertu de la loi, sans que les charges du passé puissent être transférées aux régions.

Enfin, l'article 32, § 2, de la proposition dispose que les articles 5, 2°, et 26 entreront en vigueur à la date fixée par l'accord de coopération visé à l'article 92*bis*, § 3, f) de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽⁷⁰⁾ *Doc. Parl., Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, 19.*

2. Il résulte de la rédaction de l'article 92*bis*, § 3, f), proposé, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi que des commentaires précités, relatifs à l'article 5, 2°, de la proposition qu'en ce qui concerne le Bureau d'intervention et de restitution belge, seules sont transférées les compétences "relatives aux compétences régionales en matière d'agriculture". Il s'en suit que l'autorité fédérale reste compétente pour les autres matières relevant de la sphère d'attributions du Bureau d'intervention et de restitution belge.

Le Conseil d'État ne distingue toutefois pas quelles sont les compétences qui resteront encore fédérales, d'autant qu'il est prévu de supprimer le Bureau d'intervention et de restitution belge.

Par souci de clarté, il est recommandé de préciser le plus possible les activités du Bureau d'intervention et de restitution belge qui resteront de la compétence de l'autorité fédérale et celles qui seront transférées aux régions.

3. L'article 61, § 8, alinéa 2, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (article 26 de la proposition) dispose que, par dérogation à l'article 61, § 3, de cette loi, les modalités concernant le transfert à l'État et aux régions, chacune pour ce qui la concerne, des biens, des droits et des obligations de l'institution (le Bureau d'intervention et de restitution belge), sont fixées par ou en vertu de la loi, sans que les charges du passé puissent être transférées aux régions.

La portée précise des mots "sans que les charges du passé puissent être transférées aux Régions" n'apparaît pas clairement.

Faut-il en comprendre que l'État fédéral est tenu de prendre en charge toutes les dépenses résultant d'engagements antérieurs au transfert des biens, droits et obligations du Bureau d'intervention et de restitution belge aux régions et que l'État fédéral reste lié par des obligations qui en découlent ? Les régions reprennent-elles par contre les droits et les obligations de l'État fédéral pour les biens qui leur ont été transférés, y compris les droits et obligations nés de procédures judiciaires en cours et futures ?

.../...

Il est indiqué de préciser sur ce point l'article 61, § 8, alinéa 2, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

4. L'article 61, § 8, alinéa 2, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 doit également faire état du transfert du personnel du Bureau d'intervention et de restitution belge.

Article 6

1. L'article 6 de la proposition de loi spéciale remplace la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui s'énonce actuellement comme suit "En ce qui concerne l'économie:" par "En ce qui concerne l'économie, y compris l'économie sociale et l'économie plurielle:".

Aux termes du commentaire consacré à cet article, celui-ci vise ainsi à attribuer aux régions, "dans les mêmes limites que la compétence générale en matière d'économie", la compétence en ce qui concerne l'économie sociale, qui "dans la mesure où elle comporte des liens avec la formation et l'emploi, relève d'une compétence partagée entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés", qui "s'appuie aussi sur la compétence économique des régions sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" et "a souvent des liens avec divers autres domaines politiques régionaux, comme la politique environnementale". Toujours selon le commentaire, l'actuelle répartition des compétences en matière de formation et d'emploi n'en serait toutefois pas modifiée.

Les développements relatifs à la proposition de loi portant des mesures institutionnelles, sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 44.245/AG, mentionnent entre autres que "les régions décident de la politique en matière d'économie sociale et sont exclusivement compétentes".

.../...

Les développements relatifs à la proposition de loi spéciale à l'examen ne font pas allusion à des matières qui sont actuellement de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés et qui, à la suite de la modification proposée de la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale, seraient transférées aux régions.

On n'aperçoit pas dès lors si des matières touchant à l'économie sociale et à l'économie plurielle, qui relèvent actuellement de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés, sont désormais transférées aux régions, et dans l'affirmative lesquelles. Il appartient par conséquent aux auteurs de la proposition d'apporter des précisions quant à la portée exacte de la modification proposée, afin de dissiper toute incertitude à propos de la nature et de l'ampleur des compétences transférées.

Si la modification proposée est uniquement destinée à confirmer expressément, en ce qui concerne leurs aspects économiques, les compétences actuelles des régions sur le plan de l'économie sociale et de l'économie plurielle, qu'elles tirent de leur compétence générale pour "la politique économique" (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), il paraît indiqué d'apporter la modification proposée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, et non dans la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale. Si, toutefois, la modification proposée a effectivement pour objet de transférer aux régions des matières touchant à l'économie sociale et à l'économie plurielle qui relèvent à présent de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés, il est préférable de compléter l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, par un 6^o "économie sociale et économie plurielle", en énumérant ensuite, sur l'exemple de l'actuel article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale, ces matières de façon explicite.

2. Les auteurs de la proposition vérifieront en outre si la terminologie utilisée est suffisamment adéquate, compte tenu du fait que l'accord de coopération du 30 mai 2005, mentionné dans le commentaire de l'article 6 de la proposition, conçoit l'économie sociale comme une partie de l'économie plurielle, alors que la modification

.../...

proposée considère l'économie sociale et l'économie plurielle comme deux composantes distinctes de l'économie.

Article 7

1. Selon le texte actuel de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, seule l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne la politique des prix et des revenus. Il ressort de la jurisprudence tant de la Cour constitutionnelle⁽⁷¹⁾ que du Conseil d'État, section du contentieux administratif⁽⁷²⁾, que cette attribution de compétence ne fait pas obstacle à ce que les communautés et les régions fixent des tarifs dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Toutefois, elles doivent tenir compte de la politique générale des prix menée par l'autorité fédérale.

L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, proposé, prévoit d'instaurer une exception à la compétence fédérale en ce qui concerne la politique des prix dans les compétences des régions et des communautés qui sont énumérées de manière exhaustive. Ces exceptions concernent des compétences, actuelles et nouvelles, des régions (a) à f) et des communautés (g) et h)).

2. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas la portée exacte de la disposition proposée compte tenu de l'attribution de compétence existante en matière de politique des prix. Les développements de la proposition indiquent uniquement ce qui suit:

⁽⁷¹⁾ Voir C.c., n° 56/96, 15 octobre 1996, B.20-B.21; C.c., n° 26/99, 3 mars 1999, B.5-B.6; C.c., n° 25/2004, 11 février 2004, B.9.

⁽⁷²⁾ CE 26 janvier 2005, n° 139.838, Région wallonne.

"Les communautés et les régions doivent disposer de toute la marge nécessaire pour exercer une politique des prix dans les matières qui seront énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

(...)

La compétence fédérale de prendre des mesures transversales, telles que des blocages de prix, reste inchangée".

Tout d'abord, la disposition proposée ne fait pas la clarté sur la portée des compétences communautaires et régionales en matière de politique des prix dans les domaines de compétences qui sont énumérés de manière exhaustive. Soit, contrairement à ce qui est indiqué dans les développements, les auteurs de la disposition proposée entendent attribuer intégralement aux communautés ou aux régions la compétence en matière de politique des prix pour les matières concernées, si bien que l'exercice de cette compétence ne doit plus se faire dans le respect de la politique générale des prix menée par l'autorité fédérale. Soit il faut plutôt regarder cette disposition comme la confirmation expresse de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, section du contentieux administratif, concernant les compétences spécifiques des communautés et des régions en matière de prix.

En outre, le recours à une liste exhaustive d'exceptions à la compétence fédérale en matière de politique des prix ne permet pas de déterminer si les communautés et les régions sont compétentes pour mener une politique des prix spécifique dans les matières qui ne figurent pas dans la liste: soit on considère que, dans ces matières, la répartition des compétences, telle qu'elle ressort de la jurisprudence précitée, reste inchangée; soit, au contraire, on déduira de l'utilisation d'une liste exhaustive que la compétence en matière de politique (spécifique) des prix pour les matières ne figurant pas dans la liste, n'appartient plus aux communautés et aux régions.

Il revient au législateur d'apporter les précisions nécessaires dans la disposition proposée. Au cas où le choix se porterait sur le maintien de la liste

.../...

exhaustive des exceptions, le législateur devrait, en particulier, indiquer les motifs justifiant la limitation des compétences énumérées dans la liste. Il convient, en outre, de tenir compte des observations spécifiques formulées ci-après.

3. Les points c) et d) proposés concernent des aspects spécifiques en matière de tarifs énergétiques qui sont déjà réglés également dans le cadre des modifications que l'article 9 de la proposition entend apporter à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980. À ce propos, on se reportera également à l'observation 2 concernant l'article 9 de la proposition.

4. Au point d) proposé, l'exception à la compétence fédérale en matière de politique des prix est limitée à la fourniture de gaz naturel et d'électricité à des "clients non résidentiels". Ni le texte de la proposition, ni les développements ne définissent la notion de "clients non résidentiels" ou n'en précisent la portée. En revanche, la réglementation européenne en matière d'électricité et de gaz comporte une définition juridique de la notion de "client non résidentiel" qui, dans la version française, concorde avec la version française de la proposition. L'article 2, paragraphe 11, de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE définit les "clients non résidentiels" en ces termes: "les personnes physiques ou morales achetant de l'électricité non destinée à leur usage domestique. Cette définition englobe les producteurs et les clients grossistes". L'article 2, paragraphe 26, de la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE définit les "clients non résidentiels" comme "les clients achetant du gaz naturel non destiné à leur usage domestique".

En droit interne, la réglementation fédérale ne comporte pas de définition juridique des "clients (non) résidentiels". Toutefois, de nombreux textes utilisent la notion de "clients résidentiels protégés". Ainsi, la loi du 20 mars 2003 portant modification de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux

et autres par canalisations, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, a prévu la possibilité de fixer des prix maximum pour la fourniture d'électricité ou de gaz naturel aux "clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire" ⁽⁷³⁾. La liste de ces personnes est actuellement inscrite dans les arrêtés ministériels du 30 mars 2007, pris en exécution de l'article 15/10, § 2, de la loi du 12 avril 1965 et de l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999 ⁽⁷⁴⁾. Cette liste ne permet pas en soi de déterminer de manière univoque les personnes qu'il faut généralement considérer comme "clients résidentiels", dès lors qu'on peut seulement en déduire quels clients résidentiels, selon le législateur, nécessitent une protection.

Au niveau régional, le décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité définit le client domestique comme étant "toute personne physique raccordée au réseau de distribution à une tension inférieure ou égale à 1000 volt qui consomme de l'électricité pour subvenir à ses besoins ou à ceux des personnes domiciliées avec lui dans l'habitation en question, sauf dans le cas (où) le contrat de fourniture d'électricité au point de prise d'électricité a été conclu par une personne morale ou par un redevable (de la) TVA" (article 2, 25°). L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale définit un "client résidentiel" comme étant un "client raccordé au réseau qui achète l'électricité pour l'usage principal de son ménage et dont la facture est établie à son nom propre" (article 2, 29°). L'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001

⁽⁷³⁾ En ce qui concerne l'électricité: voir l'article 20, § 2, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.
En ce qui concerne le gaz: voir l'article 15/10, § 2, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

⁽⁷⁴⁾ En ce qui concerne l'électricité: l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire.
En ce qui concerne le gaz: l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire.

relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale définit de manière analogue un "client résidentiel" comme étant un "client raccordé au réseau qui achète le gaz pour l'usage principal de son ménage et dont la facture est établie à son nom propre" (article 3, 24°). Le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz entend par "client résidentiel" le "client dont l'essentiel de la consommation de gaz est destiné à l'usage domestique". Le décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, utilise également les termes "client résidentiel", mais sans les définir.

Compte tenu des définitions juridiques divergentes utilisées dans la législation et la réglementation tant européennes que belges, il appartient au législateur spécial de préciser ce qu'il faut entendre par "client non résidentiel", dès lors qu'il s'agit d'un élément déterminant pour circonscrire les compétences régionales en matière de politique des prix.

5. Le point e) proposé prévoit une exception à la compétence fédérale pour les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur. Si les auteurs considèrent ces exceptions comme étant exhaustives, il appartient au législateur spécial de préciser pourquoi les autres compétences des régions en matière de transport, qui sont énumérées à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁷⁵⁾, ne font pas partie des exceptions à la compétence fédérale en matière de politique des prix.

6. La portée du point g) proposé ("les aspects hôteliers de la gestion des maisons de repos") n'est pas claire et devrait à tout le moins être précisée par le législateur spécial. S'il s'agit de faire référence aux tarifs du séjour en maison de repos en tant que tel, à l'exception du coût des soins prodigués dans ces établissements, il faut le préciser. Si les auteurs considèrent cette exception comme exhaustive, il

⁽⁷⁵⁾ À savoir le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés.

appartient en outre au législateur spécial de préciser pourquoi d'autres établissements, qui relèvent également de la compétence des communautés en matière de politique du troisième âge (article 5, § 1^{er}, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980), n'ont pas été inclus dans cette exception.

7. La portée du point h) proposé ("télédistribution") est aussi imprécise. Compte tenu de la compétence fédérale résiduelle en matière de télécommunication, la notion de "télédistribution" pourrait s'interpréter comme la transmission de programmes de radiotélédiffusion par le câble. Dans ce cas, l'exception à la politique fédérale des prix en matière de télédistribution impliquerait que le règlement des prix pour cette transmission relèverait de la compétence des communautés. Si telle est l'intention, cette exception à la compétence fédérale en matière de politique des prix pourrait causer des problèmes d'ordre pratique. Aujourd'hui, le câble offre des services tant de radiodiffusion, de télécommunication que l'internet, parfois même conjointement (le *triple play service*). Si la notion de "télédistribution" dans la disposition proposée est limitée à la transmission de services de radiotélédiffusion, la politique des prix concernant les deux autres aspects relèverait de la compétence de l'autorité fédérale, alors qu'il arrive que ces services soient également intégrés du point de vue fonctionnel. Ce qui, dans le cadre du règlement de compétences proposé, complique particulièrement la politique des prix pour ces services. Le législateur spécial devra se pencher sur la question et prévoir éventuellement une forme de coopération entre l'autorité fédérale et les communautés ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁶⁾ Voir également l'observation 3 formulée dans le cadre de l'examen de l'article 2 de la proposition.

Articles 8 et 17

1. Le texte actuel de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose:

"L'autorité fédérale est ... compétente pour:

(...)

- 6° les conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme".

Sur la base de cette disposition, l'autorité fédérale est actuellement compétente pour la législation qui soumet à autorisation les implantations commerciales à partir d'une certaine dimension. En l'espèce, la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales dispose que les projets d'implantations commerciales d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m² sont soumis à une autorisation.

2.1. La procédure de concertation entre les régions que prévoit l'article 17 de la proposition (article 6, § 5*bis*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980) est destinée à s'appliquer

"pour chaque demande d'autorisation pour une implantation commerciale, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, d'une superficie nette de plus de 2000 m² et qui est située sur le territoire d'une commune limitrophe d'une autre Région ou de plusieurs autres Régions".

La question se pose de savoir si, outre les demandes d'autorisation introduites en vertu de la législation propre à cette matière, à savoir, en l'état actuel des textes, la loi précitée du 13 août 2004, l'intention consiste à soumettre également à la concertation, pour les implantations commerciales, les demandes d'autorisation prévues par d'autres législations de compétence régionale, comme, par exemple, les demandes de permis d'urbanisme ou de permis d'environnement.

.../...

Vu l'incidence d'un projet d'implantation commerciale sur d'autres politiques que celles propres à l'accès à la profession, on peut supposer que, dans les hypothèses qui viennent d'être évoquées, la concertation exigée par la disposition à l'examen devrait avoir lieu.

Il appartient au législateur de vérifier si telle est bien l'intention et de traduire celle-ci dans le dispositif.

2.2. La question se pose en outre de savoir quel serait le régime à appliquer, du point de vue de l'obligation d'une concertation interrégionale, si, comme on ne peut l'exclure, une région décidait de revoir la législation relative aux implantations commerciales en ce sens que les implantations visées par le texte à l'examen ne seraient plus soumises au régime d'autorisation qui est actuellement prévu.

2.3. Par ailleurs, on se demande ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par l'expression "superficie nette": s'agit-il uniquement de la "surface commerciale nette", notion utilisée et définie par la législation existante en la matière⁽⁷⁷⁾ ?

2.4. Les dispositions appelées à former les alinéas 2 et 3 de l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 prévoient que, dans les hypothèses qu'elles envisagent, "l'autorisation peut être délivrée". Or, il est possible que soit prise une décision de refus d'autorisation. En conséquence, mieux vaut écrire que "la décision statuant sur la demande d'autorisation peut être prise".

2.5. Le commentaire précise que

"(1) la procédure de concertation est terminée au moment où est rédigé un procès-verbal d'où il ressort qu'il y a un accord ou qu'un accord ne peut pas être trouvé"⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁷⁾ Voir, en l'état actuel des textes, l'article 2, § 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 13 août 2004.

⁽⁷⁸⁾ *Loc. cit.*, 25.

Cette précision ne se retrouve pas dans le texte de l'article 6, § 5*bis*, proposé, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Article 9

1. L'article 9, 1°, de la proposition, remplace la réserve de compétence pour l'autorité fédérale concernant "le plan d'équipement national du secteur de l'électricité", inscrite à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, a), de la loi spéciale du 8 août 1980, par une réserve de compétence concernant les "études sur les perspectives d'approvisionnement en énergie".

L'étude prospective, qui doit actuellement être effectuée en vertu de l'article 3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, doit toutefois comporter davantage d'éléments que les seules "perspectives d'approvisionnement en énergie" (voir l'article 3, § 2, de cette loi) ⁽⁷⁹⁾. Dès lors, dans l'hypothèse où elle serait adoptée, la modification proposée pourrait soulever la question de savoir si l'autorité fédérale est pleinement compétente en ce qui concerne l'article cité.

En principe, même sans attribution expresse de compétence en la matière, le fait qu'un législateur prévoie d'effectuer ou de faire effectuer des études prévisionnelles pouvant se rapporter à l'exercice de ses compétences, ne soulève pas

⁽⁷⁹⁾ L'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, visée à l'article 15/13 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, est davantage axée sur l'approvisionnement.

d'objection de compétence. En outre, il n'est même pas nécessaire que l'objet de ces études entre complètement dans ces compétences ⁽⁸⁰⁾. Une attribution de compétence expresse n'est pas nécessaire, dès lors que la planification est une composante essentielle de l'activité réglementaire ou administrative. Il s'agit en d'autres termes d'une compétence inhérente qui ne doit pas être précisée.

Dans l'hypothèse où on jugerait néanmoins utile de mentionner les études prospectives en matière énergétique que l'autorité fédérale est en droit de réaliser, il faudrait rédiger la disposition concernée d'une manière suffisamment large afin d'éviter qu'en matière d'études concernant la politique énergétique, ne soient tenus des raisonnements *a contrario* qui ne traduisent pas l'intention du législateur spécial ⁽⁸¹⁾. En outre, il faut préciser clairement que reste entière la compétence de l'autorité fédérale d'effectuer ou de faire effectuer des études dans d'autres domaines que l'énergie.

⁽⁸⁰⁾ Pour définir une politique, il est utile - et parfois même nécessaire - de tenir compte des aspects politiques concernant des matières connexes dont l'autorité concernée peut évidemment s'informer. Par analogie, le Conseil d'État, section de législation, a admis que la compétence d'un organe consultatif ne doit pas s'inscrire entièrement dans les compétences des autorités concernées, mais peut également se rapporter à des questions connexes (avis 15.197/VR du 6 juillet 1983 sur une proposition de décret créant un Fonds communautaire d'aide aux artistes, *Doc. parl.*, Cons. Comm. fr., 1981-82, n° 13/2; avis 14.766/VR-14.915/VR-15.030/VR du 20 juin 1984 sur 1° un avant-projet de décret "houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67, 69, 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming"; 2° un avant-projet de loi relative à la protection de la jeunesse, amendé par le Vice-Premier Ministre le 22 novembre 1982; 3° un avant-projet de décret relatif à l'aide aux jeunes, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1984-85, n° 309/1, (23), 51, et l'avis 36.627/VR/1 des 16 et 30 mars 2004 sur une proposition qui est devenue le décret du 7 mai 2004 "houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement", *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1814/2).

⁽⁸¹⁾ Il est possible que la limitation aux études sur les perspectives d'approvisionnement en énergie soit liée au fait que l'obligation de concertation avec les régions, prévue à l'article 6, § 4, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il sera modifié par l'article 16 de la proposition, concerne uniquement ces études. Pour pouvoir imposer cette obligation de concertation, il n'est pas nécessaire, toutefois, de prévoir d'abord une attribution de compétence expresse à l'autorité fédérale puisqu'il s'agit, comme il a été observé, d'une compétence inhérente.

2. La disposition proposée sous l'article 9, 2°, fait double emploi avec les dispositions, concernant la politique des prix, figurant déjà à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, c) et d), proposé sous l'article 7. Ce chevauchement est une source d'autant plus grande d'insécurité juridique que la portée de l'attribution de compétence aux régions ne coïncide pas parfaitement dans les deux cas. Alors qu'il peut se déduire de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, c), proposé, que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour la politique des prix en ce qui concerne tant la distribution publique de gaz que la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est égale ou inférieure à 70.000 volts, l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), proposé, fait référence en la matière aux compétences régionales "définies au point a) de l'alinéa 1^{er}". Cette disposition concerne uniquement la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est égale ou inférieure à 70.000 volts, mais pas la distribution publique de gaz, qui est inscrite au point b) de l'alinéa 1^{er}.

Il convient de relever en outre que, pour l'exception à la compétence fédérale en matière de politique des prix de l'énergie, le texte de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), proposé, se réfère à "la politique des prix en matière de fourniture de gaz naturel et d'électricité à des clients non résidentiels via les réseaux pour lesquels les Régions sont compétentes conformément au point a) de l'alinéa premier". Or, le point a) précité concerne exclusivement les réseaux d'électricité, si bien que les deux dispositions ne concordent pas entre elles.

Il appartient au législateur spécial d'éliminer toute ambiguïté en la matière.

3. En ce qui concerne le recours à la notion de "clients non résidentiels" dans la modification proposée à l'article 9, 2°, on se reportera à l'observation 4 concernant l'article 7 de la proposition.

Article 13

1. L'article 13 complète l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, d'un point rédigé comme suit:

"XII. En ce qui concerne les normes de sécurité d'incendie:

La détermination des normes générales en matière de sécurité d'incendie qui n'ont pas de lien avec la destination d'une construction, sans préjudice de la compétence propre des régions, de l'autorité fédérale et des communautés de décréter des normes de sécurité d'incendie particulières en ce qui concerne les constructions dont l'utilisation est en rapport avec les matières pour lesquelles l'autorité concernée est compétente".

2.1. En l'état actuel des textes, l'autorité fédérale est compétente pour édicter, en matière de protection contre l'incendie, des normes de base, à savoir des normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination ⁽⁸²⁾ ⁽⁸³⁾.

Formellement, rien ne s'oppose à ce que le législateur spécial attribue aux régions la compétence de régler cette matière. L'attention du législateur est cependant attirée sur trois points.

2.2. La disposition à l'examen aboutit à instaurer un système de compétence concurrente impropre dans lequel la compétence d'édicter des règles générales n'appartient pas à l'autorité fédérale, mais aux régions.

⁽⁸²⁾ C.c., arrêts n° 40 du 15 octobre 1987, 2.B.2, n° 41 du 29 octobre 1987, 2.B.3, n° 49 du 10 mars 1988, 2.B.2 et n° 67 du 9 novembre 1988, 9.B.

⁽⁸³⁾ En ce qui concerne les aspects spécifiques de la sécurité des organismes relevant de leur compétence, les communautés et les régions sont à leur tour compétentes pour compléter et adapter les normes générales, sans y porter atteinte. Ce système de partage des compétences est aussi parfois qualifié de système de compétence concurrente limitée ou impropre : A. ALEN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, IB, Anvers, Kluwer, 2004, 351-352; T. DE PELSMAEKER, "De verhouding tussen federaal en gefedereerd recht in België en de Bondsrepubliek Duitsland : het verband tussen normencollisie en bevoegdheidsverdeling", *T.B.P.* 2001, (71) 81-83; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Inleiding tot het publiekrecht*, II, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2007, 1033-1034.

La question se pose de savoir si un tel système de compétence ⁽⁸⁴⁾ est praticable. Si l'attribution de compétence envisagée est réalisée, l'autorité fédérale sera confrontée, dans l'exercice de ses compétences, à des "règles générales", émanant de trois autorités différentes. La Communauté française et la Communauté flamande seront du reste confrontées aux mêmes problèmes lorsqu'elles adopteront des règles spécifiques en matière de protection contre l'incendie, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, puisqu'elles devront tenir compte, dans ce cas, des normes générales de protection contre l'incendie édictées par la Région wallonne et la Région flamande (selon le cas), d'une part, et la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part.

2.3. Il ne peut être perdu de vue que, comme le fait apparaître la législation actuelle en la matière, qui fait l'objet du chapitre I^{er} de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, l'édition de telles normes est très étroitement liée à l'organisation de l'ensemble des mesures et des moyens - et notamment des services - permettant de protéger les personnes et les biens et d'assurer les secours nécessaires, notamment en cas d'incendie ⁽⁸⁵⁾.

Or, l'organisation de ce dispositif est - et, comme le confirme le commentaire de la disposition à l'examen, reste - de la compétence de l'autorité fédérale ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ Les développements ne contiennent aucun élément indiquant que, dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale pourrait déroger aux règles générales en matière de protection contre l'incendie fixées par les régions.

⁽⁸⁵⁾ Voir en particulier l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979, qui inclut dans la prévention des incendies l'ensemble des mesures de sécurité destinées, notamment, "à alerter les services de secours et à faciliter tant le sauvetage des personnes que la protection des biens en cas d'incendie". Par ailleurs, plusieurs dispositions du chapitre I^{er} de la loi du 30 juillet 1979 prévoient, à des titres divers, l'intervention des services compétents en la matière.

⁽⁸⁶⁾ Il s'agit d'une compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Voir aussi la compétence que l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve expressément à l'autorité fédérale en ce qui concerne les services d'incendie. Lire, à ce sujet, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 41.963/2, donné le 17 janvier 2007 sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. Parl. Chambre*, 2006-07, 51 2928/001, 109 à 111).

Dans ces conditions, il est permis de se demander si la disposition à l'examen s'inscrit bien dans la perspective d'"homogénéisation" et de "cohérence des compétences", dont font état les développements de la proposition ⁽⁸⁷⁾.

3. La loi précitée du 30 juillet 1979, qui règle actuellement la matière, tend à prévenir, non seulement les incendies, mais aussi les explosions.

Si le législateur spécial souhaite introduire le système de répartition de compétences envisagé, il est donc permis de se demander si, dans un souci de cohérence, il ne conviendrait pas d'inclure aussi dans ce système l'adoption de normes de prévention des explosions.

Article 15, 1° et 2°

L'article 6, § 3, 1° et 1°*bis*, proposé (article 15, 1° et 2°, de la proposition), impose une concertation entre les gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente pour la fixation des tarifs en matière de distribution publique de

⁽⁸⁷⁾ Il résulte du commentaire de la disposition à l'examen donné par les développements, que l'attribution aux régions de la compétence de déterminer "les normes générales en matière de sécurité d'incendie qui n'ont pas de lien avec la destination d'une construction" est tout particulièrement justifiée par la circonstance que les régions sont d'ores et déjà compétentes, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour adopter des normes de protection contre l'incendie propres aux logements. Ce dernier titre de compétence permet uniquement aux régions d'adopter des normes spécifiques de protection contre l'incendie, propres à des constructions ayant une destination bien déterminée. On peut donc se demander s'il est suffisamment pertinent de soutenir, comme le fait le commentaire de l'article 13 proposé, que, "(v)u cette compétence spécifique, il est indiqué de régionaliser également la détermination des normes générales en matière de sécurité d'incendie".

gaz ⁽⁸⁸⁾ et de distribution d'électricité et pour l'exercice de la politique des prix en matière de fourniture de gaz naturel et d'électricité ⁽⁸⁹⁾.

En ce qui concerne la première obligation de concertation, qui porte sur la fixation des tarifs en matière de distribution publique de gaz et d'électricité, il faut observer que, comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, il ne peut pas être exclu que les tarifs des réseaux de distribution soient fixés par un régulateur ou obligatoirement approuvés par celui-ci. Dans cette hypothèse, l'obligation de concertation ne peut guère porter sur la "fixation" des tarifs, dès lors que ce n'est pas l'une des autorités concernées par la concertation qui les fixe. La question se pose dès lors de savoir si cette forme de coopération ne doit pas viser la réglementation des tarifs plutôt que la fixation des tarifs proprement dite.

En ce qui concerne le deuxième volet de l'obligation de concertation, qui a trait à "l'exercice de la politique des prix en matière de fourniture de gaz naturel et d'électricité", force est de constater qu'il a une portée très large et semble viser tous les aspects de cette politique. On peut se demander si telle est bien l'intention. Dans la négative, il y aurait lieu de préciser l'objet exact de cette obligation de concertation.

⁽⁸⁸⁾ En ce qui concerne la distribution publique de gaz, voir l'observation 2 relative à l'article 9.

⁽⁸⁹⁾ Le Conseil d'État observe qu'il serait préférable de faire figurer l'obligation de concertation qu'impose l'article 6, § 3, 1° et 1°*bis*, proposé, à l'article 6, § 3*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, l'autorité fédérale n'aura plus de compétence en ce qui concerne les tarifs en matière de distribution publique de gaz et d'électricité, tandis que la politique des prix en matière de fourniture de gaz naturel et d'électricité fera désormais l'objet d'une compétence partagée. Bien que toutes les matières énumérées à l'article 6, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, de sorte que cette disposition est quelque peu inconsistante, il n'en reste pas moins vrai que les mots "autorité fédérale compétente" utilisés dans la phrase introductive de cette disposition pourraient conduire à des conclusions erronées au sujet de la répartition des compétences en matière de tarifs pour l'utilisation des réseaux de distribution et à propos de l'étendue de l'obligation de concertation relative à la politique des prix en matière de fourniture de gaz naturel et d'électricité, qui est réciproque.

Article 16

1. La question se pose de savoir si l'intention est d'associer les gouvernements régionaux seulement à l'élaboration des études sur les perspectives d'approvisionnement en énergie, comme l'indique le texte résultant de la modification proposée de l'article 6, § 4, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou également à celle d'autres études prospectives pour lesquelles l'article 3, § 1er, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit actuellement l'une ou l'autre forme de participation des régions. Dans cette dernière hypothèse, il conviendrait d'adapter la rédaction de l'article 16.

2. Dans le texte français de l'article 16, le mot "visé" doit être ajouté aux mots à remplacer.

Articles 18, 20, 21 et 30

1. Le pouvoir d'expropriation de l'autorité fédérale est consacré par l'article 16 de la Constitution. La référence aux cas dans lesquels l'autorité fédérale peut exproprier et aux "modalités" selon lesquelles l'expropriation peut avoir lieu, qui figure à l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 proposé par l'article 18, est dès lors superflue et peut être omise.

En outre, cette partie du dispositif, telle qu'elle est rédigée, peut laisser entendre, même si telle n'est pas l'intention, que l'autorité fédérale pourrait, dans des matières pour lesquelles elle n'est pas compétente, comme par exemple en matière d'aménagement du territoire, décider des cas et des modalités des expropriations auxquelles elle souhaiterait procéder. Le texte doit être conçu de manière à lier la compétence accessoire en matière d'expropriation à la compétence principale dans laquelle elle est mise en oeuvre.

La disposition proposée serait dès lors mieux rédigée comme suit:

.../...

"Les régions fixent la procédure judiciaire spéciale qui s'applique en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé dans la région concernée, dans le respect du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution⁽⁹⁰⁾, à l'exception de la procédure judiciaire permettant à l'autorité fédérale et aux personnes morales qu'elle habilite de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique".

2. Dans la modification que l'article 21 de la proposition envisage d'apporter à l'article 79, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, mieux vaut, pour éviter toute confusion, remplacer les mots "le législateur compétent en vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises" par les mots "l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale".

3. Il résulte de l'article 30 de la proposition (article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) que l'article 79, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'appliquerait dorénavant à la Région de Bruxelles-Capitale.

Or, cette dernière disposition n'a vocation à s'appliquer qu'aux expropriations auxquelles peuvent procéder le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand, dans les matières culturelles, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et non pas aux expropriations poursuivies par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le texte à l'examen est donc dépourvu de raison d'être. La circonstance que l'article 21 de la proposition modifie l'article 79, § 2, de la loi spéciale du 8 août

⁽⁹⁰⁾ Les termes "dans le respect du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution" sont inutiles, vu précisément l'article 16 de la Constitution, mais ils sont maintenus par souci de parallélisme avec le texte de l'article 79, § 1^{er}, actuel, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, sauf à supprimer également ces termes (où il est encore question de l'article 11 ancien de la Constitution; voir sur ce point l'observation finale) dans cette dernière disposition également, ce qui serait sans portée juridique mais d'avantage conforme aux règles gouvernant la hiérarchie des normes.

1980 en vue de prévoir que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour fixer les procédures judiciaires dans le respect desquelles il peut être procédé aux expropriations que mentionne cette dernière disposition, n'implique pas que celle-ci doit être rendue applicable à cette région.

En conséquence, il y a lieu d'omettre l'article 30 de la proposition.

Article 19

1. En son état actuel, l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet à l'autorité fédérale de se substituer temporairement à une communauté ou à une région pour garantir le respect d'une obligation internationale ou supranationale, que dans l'hypothèse où elle a été condamnée par une juridiction internationale ou supranationale du fait du non-respect de cette obligation.

La disposition à l'examen tend à remplacer l'article 16, § 3, précité en assouplissant les conditions de mise en œuvre du "mécanisme de substitution" qu'il organise, et ce tant en ce qui concerne le respect de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ou l'un de ses protocoles qu'en ce qui concerne le respect du droit communautaire. Ce faisant, il est envisagé d'appliquer le mécanisme de substitution non plus seulement, *a posteriori*, après une condamnation par une juridiction internationale ou supranationale mais il tend aussi à permettre de prévenir une telle condamnation. À cet égard, il convient de rappeler qu'une violation du droit communautaire existe indépendamment d'un constat en manquement par la Cour de justice. C'est ce qui ressort entre autres clairement de la jurisprudence de la Cour concernant le contentieux de la responsabilité des États membres⁽⁹¹⁾.

À l'hypothèse réglée par l'article 16, § 3, dans sa version actuelle, la disposition à l'examen suggère d'en ajouter deux autres. Il s'agit, d'une part, de celle où

⁽⁹¹⁾ À ce sujet, voir en particulier C.J.C.E., 5 mars 1996, C-46/93 et C-48/93 *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, §§ 55 à 57 et §§ 93 et s.

"l'instance instituée en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou l'un de ses protocoles a constaté que l'État ne respecte pas les obligations internationales qui en résultent"; il s'agit, d'autre part, de l'hypothèse où "une Communauté ou une Région n'a pas réagi à l'avis motivé visé à l'article 226 du Traité CE vis-à-vis de l'État suite au non-respect d'une obligation du droit européen".

Il y a lieu, au sujet de ces deux nouvelles hypothèses, d'observer ce qui suit.

2. Concernant la première des deux hypothèses, il résulte du commentaire de l'article 19 fourni par les développements, que le texte vise, plus précisément, le cas où la chambre de l'exécution du comité de contrôle du respect des dispositions du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques a pris une décision finale dans laquelle elle a constaté le non-respect d'une des dispositions de ce protocole dont elle a la charge de contrôler le respect ⁽⁹²⁾. La disposition à l'examen gagnerait à être rédigée en ce sens.

En outre, il ne peut être perdu de vue que les décisions finales de l'organe précité sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto ⁽⁹³⁾. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il conviendrait de prévoir que le pouvoir de substitution temporaire de l'autorité fédérale ne peut s'exercer que lorsque la décision finale de la chambre de l'exécution du comité de contrôle du respect des dispositions du Protocole de Kyoto est définitive ⁽⁹⁴⁾, soit, à tout le moins que la mesure prise par l'autorité fédérale cesse de produire ses effets en cas d'annulation de la décision finale concernée.

⁽⁹²⁾ Voir la décision 27/CMP.1 adoptée les 9 et 10 décembre 2005 par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto.

⁽⁹³⁾ Section XI de l'annexe à la décision 27/CMP.1.

⁽⁹⁴⁾ En ce sens qu'elle n'a pas donné lieu à un recours ou que, en cas de recours, elle n'a pas été annulée.

3. Quant à la seconde nouvelle hypothèse dans laquelle l'autorité fédérale pourrait se substituer temporairement à une communauté ou une région, il est permis de se demander si le texte à l'examen garantit à suffisance la sécurité juridique en faisant mention du fait que la communauté ou la région concernée "n'a pas réagi à l'avis motivé" de la Commission européenne. Aucune procédure formelle de "réaction" n'étant prévue à ce stade, le point de savoir si le fait qu'une communauté ou une région a ou n'a pas "réagi" à un tel avis motivé pourrait susciter de délicates difficultés d'application. Le texte gagnerait à être revu afin d'éviter de telles difficultés.

4. Par ailleurs, on ne peut perdre de vue la possibilité que, sans que cela soit dû au fait que l'autorité fédérale se soit substituée aux autorités régionales ou communautaires, la Commission européenne, après avoir émis un avis motivé, ne saisisse pas la Cour de justice des Communautés européennes d'une action en manquement ou que la Cour rejette l'action en manquement introduite par la Commission ou ne l'accueille qu'en partie. Le texte gagnerait à être revu pour prendre ces cas de figure en considération.

5. Enfin, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu d'envisager également d'autres hypothèses particulières dans lesquelles la Commission peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour le non respect de ses obligations par un Etat membre. La procédure prévue par l'actuel article 228, § 2, du Traité instituant la Communauté européenne n'est pas à prendre en compte ici puisque, par définition, elle n'intervient qu'après condamnation initiale de l'Etat concerné par la Cour et que, dès lors, l'article 16, § 3, dans sa version actuelle trouve déjà à s'appliquer. Quant à l'hypothèse prévue à l'article 88, § 2, du Traité CE en matière d'aides d'Etat, une substitution de l'Etat fédéral aux entités fédérées à ce stade apparaît difficilement concevable, vu les spécificités de la matière. Par contre, la question pourrait se poser avec davantage d'acuité quant à la procédure prévue par l'article 95, § 9, du Traité précité en ce qui concerne le rapprochement des législations.

Article 23

1. L'article 23 de la proposition entend compléter l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, dont le texte existant formera le paragraphe 1^{er}, par un paragraphe 2 qui permet désormais aux différents législateurs de régler également la représentation (qui n'est pas purement facultative) dans des organismes d'autres autorités.

Les développements indiquent que la nouvelle disposition est insérée pour permettre une représentation avec voix délibérative au nom des communautés et des régions ou au nom de l'autorité fédérale dans les institutions ou les "organismes" qu'elles désignent. Si tel est le seul objectif de l'insertion du paragraphe 2 proposé, cette insertion est sans objet: il résulte clairement des travaux parlementaires de l'actuel article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'intention était de permettre une représentation avec voix délibérative ⁽⁹⁵⁾, ce qui n'a au demeurant jamais été contesté.

Insérer le paragraphe proposé pour permettre d'attribuer le droit de vote aux représentants des autres autorités ⁽⁹⁶⁾ est par conséquent inutile. Toutefois, dès lors que ce paragraphe fait expressément état de l'attribution du droit de vote, on pourrait en conclure que le futur article 92^{ter}, § 1, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet désormais plus de l'attribuer lorsque la représentation dans des organismes est réglée par le pouvoir exécutif. On peut cependant se demander si l'intention est bien de réduire la portée de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, dont l'utilité serait alors sensiblement limitée.

⁽⁹⁵⁾ Exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Chambre, SE 1988, n° 516/1, 30; Rapport CEREXHE - ERDMAN, *Doc. parl.*, Sénat, SE 1988, n° 405/2, 7. Voir également A. ALEN et P. PEETERS, "België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel", *T.B.P.*, 1989, (110), 128-129.

⁽⁹⁶⁾ Dès lors qu'il a pour effet d'éviter l'intervention obligatoire du pouvoir exécutif pour mettre en place la représentation souhaitée, l'article 92^{ter}, § 2, peut toutefois avoir une utilité dans le cas d'organismes qui sont réglementés par la loi.

Il appartient par conséquent au Parlement de préciser la portée exacte de la disposition proposée. Sauf à considérer qu'une rédaction différente de ces deux nouveaux paragraphes 1^{er} et 2 traduirait une différence de signification, cette rédaction devrait être aussi uniforme que possible ⁽⁹⁷⁾.

2. Comme c'est au demeurant également le cas en ce qui concerne l'actuel article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, l'application du régime proposé ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ⁽⁹⁸⁾. Il en résulte que les autorités, qui sont représentées dans l'organisme concerné, ne peuvent y obtenir une position prépondérante. À cet égard, les développements de la proposition avancent qu'une représentation d'un "autre niveau de pouvoir" ne peut entraîner une représentation majoritaire de ce niveau. On peut suggérer d'indiquer expressément cette restriction à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. On n'aperçoit pas ce que vise le terme "procédure de désignation" qui, selon l'article 92^{ter}, § 2, proposé ne doit pas être réglée par la loi ou le décret. Ce terme fait-il référence aux règles relatives à la désignation proprement dite des représentants de chaque autorité qui doivent logiquement pouvoir être fixées distinctement par chaque autorité concernée et non pas élaborées par l'autorité "réceptrice" ? Ou vise-t-on encore d'autres aspects de la désignation qui, à l'inverse, peuvent être élaborés par l'autorité "réceptrice", mais qui ne doivent pas être fixés par la loi, le décret ou l'ordonnance ?

L'article 92^{ter}, § 2, proposé, devrait être précisé sur ce point.

⁽⁹⁷⁾ En tout état de cause, dans la version française de l'article 92^{ter}, § 2, proposé par l'article 23, il convient, à la fin de chacun des deux alinéas, d'utiliser le même mot pour faire mention des "autorités" ou des "institutions" qui y sont mentionnées (dans la version néerlandaise: "instellingen" dans les deux occurrences)."

⁽⁹⁸⁾ De la même manière que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir un tel effet (C.c., n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3).

Articles 24 et 25

1. Dès lors que le nouvel article 35*novies* (article 25 de la proposition) reproduit sans le modifier l'article 35*octies* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, il serait préférable de fusionner les articles 24 et 25 de la proposition pour en faire un seul article, divisé en 1° et 2°, en faisant figurer sous le 1° l'article 35*octies*, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001⁽⁹⁹⁾, renuméroté en article 35*novies*, et sous le 2°, l'article 35*octies* tel qu'il est remplacé par la proposition.

2. Dans un souci de précision, on écrira à l'article 35*octies*, § 1^{er}, proposé (article 24 de la proposition), "À partir de l'année budgétaire 2009, par année budgétaire ...".

3. Les textes français et néerlandais de l'article 35*octies*, § 2, proposé (article 24 de la proposition), ne correspondent pas exactement. Le texte français mentionne respectivement "les montants obtenus en application du § 1^{er}" et "l'indice moyen des prix", tandis que le texte néerlandais mentionne "de in § 1 bedoelde bedragen" et "het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen". Ces discordances doivent être éliminées.

Article 28

1. L'article 62*quater*, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 règle l'adaptation du montant fixé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation ainsi qu'à 91 % de la croissance réelle du revenu national brut de l'année budgétaire concernée.

⁽⁹⁹⁾ Et non pas comme dans la proposition, "modifié par les lois spéciales des 16 juillet 1993 et du 13 juillet 2001".

Contrairement à d'autres dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ⁽¹⁰⁰⁾ et de la proposition à l'examen ⁽¹⁰¹⁾, il ne comporte toutefois pas de référence à une disposition de cette loi, qui détermine comment les montants sont adaptés en attendant la fixation définitive de l'indice moyen des prix à la consommation et de la croissance réelle du revenu national brut. On peut considérer que l'article proposé devra également être complété par une disposition similaire.

2. La loi visée à l'article 39, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, à laquelle fait référence l'article 62*quater*, § 2, alinéa 3, proposé, est la loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Toutefois, dès lors que dans l'article 2 de cette loi du 23 mai 2000, il est question du nombre d'élèves de 6 à 17 ans et des élèves qui atteignent l'âge de 18 ans pendant l'année civile au cours de laquelle l'année scolaire concernée prend fin, alors que ce sont les élèves de 6 à 12 ans qui sont en l'occurrence visés, il ne semble pas que cette loi puisse s'appliquer ici sans autre précision.

De même à l'article 62*quater*, § 2, alinéa 3, dès lors qu'il s'agit d'une référence interne dans cette loi, le membre de phrase ",de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions " peut être omis.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et la référence qui y est faite aux articles 15, § 2, 16*bis*, § 3, 22, § 2, 23*bis*, § 2, 28, § 2, 42, § 2, 62, § 2, et 64, § 2, de la même loi; l'article 32*bis*, § 2, de la même loi; l'article 33, § 2, de la même loi et la référence qui y est faite aux articles 33*bis*, § 1^{er}, 35*ter*, § 2, 35*quater*, § 2, 35*quinquies*, 35*sexies* et 35*septies* de la même loi; l'article 38, § 3, de la même loi et la référence qui y est faite aux articles 47*bis*, § 2, 48, § 2, 64, § 2, 65, § 4, et 68*ter* de la même loi; l'article 38, § 3*ter*, de la même loi; l'article 45*bis*, § 3, de la même loi; l'article 45*ter*, § 1^{er}, de la même loi; l'article 47, § 2, de la même loi et les références qui y sont faites aux articles 62*ter* et 65*bis* de la même loi.

⁽¹⁰¹⁾ Voir les articles 24 (article 35*octies* proposé) et 29 (article 64*bis* proposé).

3. Comme le relève le commentaire de l'article, l'absence de sous-nationalité a contraint les auteurs de la proposition à retenir une clef de répartition spécifique pour répartir les moyens en région bilingue de Bruxelles-Capitale. Toujours selon le commentaire de l'article, les moyens "seront utilisés pour l'exercice de la compétence communautaire en matière d'accueil d'enfants".

Il conviendrait dès lors d'attribuer une partie de ces moyens à la Commission communautaire commune afin que celle-ci puisse mener une politique d'accueil d'enfants au sein d'institutions qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté (articles 128, § 2, et 135 de la Constitution).

4. Les textes français et néerlandais de l'article 62*quater*, proposé, ne correspondent pas exactement. Ainsi, dans le texte français du § 1er, alinéa 1er, on ne trouve pas l'équivalent des mots "aan bijkomende middelen" figurant dans le texte néerlandais, et alors que le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 3, fait état de "leerlingen", le texte français fait état d'"enfants". Ces discordances doivent être éliminées.

Observation finale

Alors que la Constitution a fait l'objet d'une coordination le 17 février 1994, impliquant une renumérotation de ses articles, les références aux dispositions de la Constitution contenues dans les dispositions de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 antérieures à cette coordination n'ont pas été adaptées en conséquence⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰²⁾ Voir l'article 1^{er}, la proposition introductive des articles 4, 5 et 6, et les articles 19, 24*bis*, § 2, 2^o, 26, § 4, alinéa 2, 35, § 3, 37*bis*, § 1^{er}, 51, 79, § 1^{er}, 81, §§ 5 et 8, 87, § 4, 91*bis*, § 1^{er}, et 92*quater*, alinéa 2.

En revanche, les insertions dans la loi spéciale précitée du 8 août 1980 postérieures à la coordination qui se réfèrent à la Constitution utilisent la numérotation actuelle ⁽¹⁰³⁾. Tel est le cas également dans la proposition de loi à l'examen ⁽¹⁰⁴⁾.

Des exemples analogues pourraient être donnés dans d'autres législations organiques des réformes institutionnelles.

Il conviendrait de mettre à profit l'examen de la proposition de loi spéciale pour compléter celle-ci par des dispositions qui remplacent les renvois aux dispositions anciennement numérotées de la Constitution par des renvois à ces mêmes dispositions dans leur numérotation actuelle. La circonstance qu'en vertu de l'article 127, § 3, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, le Roi est habilité à "met(tre), par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les dispositions des lois en vigueur et leurs arrêtés d'exécution en concordance avec les nouvelles numérotation et subdivision de la Constitution, en cas d'application de l'article 132 de la Constitution" ⁽¹⁰⁵⁾ n'empêche pas le législateur spécial d'y procéder déjà en ce qui concerne les lois de réformes institutionnelles elles-mêmes, à l'instar de ce qu'il a fait dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage à l'occasion de l'adoption de la loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

⁽¹⁰³⁾ Voir les articles 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o *bis*, alinéa 4, et 11^o, 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, *in fine*, et 59, § 4.

⁽¹⁰⁴⁾ Outre l'article 1^{er}, voir l'article 6*quater* proposé par l'article 18 de la proposition.

⁽¹⁰⁵⁾ Il s'agit de l'article 132 de la Constitution dans sa numérotation antérieure à l'adoption, le 17 février 1994, de la Constitution révisée, et résultant de la révision constitutionnelle opérée par la disposition constitutionnelle du 5 mai 1993 (*Moniteur belge*, 8 mai 1993).

De algemene vergadering was samengesteld uit		L'assemblée générale était composée de
de Heren Messieurs	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter, premier président,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	kamervoorzitters, présidents de chambre,
Mevrouw Madame de Heren Messieurs	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden, conseillers d'État,
	M. RIGAUX, J. VELAERS, H. BOSLY, M. TISON, G. KEUTGEN,	
Mevrouw Madame	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.
De Heer Monsieur	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier, griffier assumé.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT en P. DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofd, Mevr. R. THIELEMANS en de H. X. DELGRANGE, eerste auditeurs, de HH. J. VAN NIEUWENHOVE, Y. CHAUFFOUREAUX en B. STEEN, auditeurs, en de H. D. VAN EECKHOUTTE en Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de HH. P. LIÉNARDY en J. BAERT, staatsraden.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et P. DEPUYDT, premiers auditeurs chefs de section, Mme R. THIELEMANS, et M. X. DELGRANGE, premiers auditeurs, MM. J. VAN NIEUWENHOVE, Y. CHAUFFOUREAUX et B. STEEN, auditeurs, et M. D. VAN EECKHOUTTE et Mme I. VERHEVEN, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de MM. P. LIÉNARDY, et J. BAERT, conseillers d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

R. ANDERSEN